



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

*LA ÉTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE BUEN GOBIERNO Y DE
MEJORA DE LA GESTIÓN. UN ANÁLISIS SOBRE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL
SEXENIO DE VICENTE FOX, 2000-2006*

T E S I S

Que para optar por el grado de:
Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública

P R E S E N T A:
Joaquín Francisco Guzmán López

Tutor: Dr. José Ricardo Felipe Campos Álvarez Tostado
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Miembros del Comité Tutor:

Dra. Elena Jeannetti Dávila
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Dr. Héctor Zamitiz Gamboa
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Dr. José Juan Sánchez González
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Dr. Miguel Ángel Márquez Zárate
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

México, D.F. Junio de 2014.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A YANINA

Por haber aparecido y darle sentido a mi vida, hacer que mi corazón aplauda cada vez que la veo y por siempre estar.

A MAURICIO Y RICARDO

Por haber sido el más grande de mis sueños, por ser mi fortaleza, parte fundamental de lo que soy y haberse convertido en una realidad que me llena de orgullo y satisfacción.

A MIS PADRES

Porque aunque ya no están, este momento se lo debo enteramente a ellos.

A MIS HERMANAS Y HERMANOS

Porque sin que la frecuencia sea lo que caracterice nuestra relación, están conmigo en todo momento.

A MIS QUERIDOS AMIGOS

Por ser parte de la familia que entre todos escogimos.

AGRADECIMIENTOS

A mi entrañable amigo y tutor principal, el Dr. José Ricardo Felipe Campos Álvarez Tostado, que con su guía, apoyo y acompañamiento permanentes, hicieron posible la culminación de este trabajo que representa uno de los logros más importantes de mi vida.

A la Dra. Elena Jeannetti Dávila, Dr. Héctor Zamitiz Gamboa, Dr. José Juan Sánchez González y Dr. Miguel Ángel Márquez Zárate, miembros de mi sínodo, por sus valiosos comentarios y observaciones que enriquecieron el proyecto. Sin el apoyo que me brindaron desde su gran calidad humana y su brillante trayectoria académica, no hubiera sido posible materializar este esfuerzo.

Al Dr. Luis Ignacio Sánchez Gómez, amigo y compañero de mil batallas, quien con su ejemplo y dedicación me motivó a dar este paso.

A Tania Brito y Ana Belén Brito, por su apoyo logístico, por las largas horas invertidas y por su solidaridad y paciencia de todos los días, que fueron de gran ayuda para la realización de esta tesis.

A mi Alma Mater, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, que en el transcurso de estos años me formó y gracias a ello he podido crecer personal y profesionalmente. Con esto cerramos un ciclo y quedamos en paz.

ÍNDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	1
Capítulo 1. La corrupción y la ética	9
1.1. La corrupción	9
1.2. La corrupción en la administración pública	18
1.3. La ética. Los criterios de la conducta humana	28
1.3.1. La acción humana. La relación entre moral y ética	36
1.4. La ética en la administración pública	39
Capítulo 2. La ética como elemento de acción gubernamental	47
2.1. El Estado como gran impulsor de la ética pública	47
2.2. La administración pública	53
2.3. La nueva gestión y función pública	62
2.3.1. Las políticas y programas públicos como elementos de acción gubernamental	69
2.4. El gobierno democrático ¿transición o alternancia? El caso mexicano en el siglo XXI	74
2.4.1. La participación ciudadana. La legitimidad del cambio	80
Capítulo 3. La ética pública en el sexenio de Vicente Fox. Principales programas enmarcados en la Agenda de Buen Gobierno	83
3.1. Breve repaso a la evolución de la administración pública en México. La llegada de Vicente Fox al poder	83
3.2. Programas de buen gobierno en el sexenio foxista	95

3.2.1. Gobierno que cueste menos	96
3.2.1.1. Programas de austeridad	102
3.2.1.2. Compactación de estructuras administrativas	106
3.2.2. Gobierno de calidad	110
3.2.2.1. Sistema de gestión de la calidad	125
3.2.3. Gobierno profesional	131
3.2.3.1. El servicio profesional de carrera	138
3.2.4. Gobierno digital	153
3.2.4.1. Proyecto e-México	162
3.2.4.2. La red e-Gobierno	167
3.2.5. Gobierno con mejora regulatoria	172
3.2.5.1. Creación de los comités de mejora regulatoria	177
3.2.5.2. Creación de la normateca federal	179
3.2.5.3. Sistema de apertura rápida de empresas (SARE)	181
3.2.5.4. Registro federal de trámites y servicios	186
3.2.5.5. Trámites de alto impacto al ciudadano	188
3.2.6. Gobierno honesto y transparente	190
3.2.6.1. Programa nacional de combate a la corrupción y fomento a la transparencia y el desarrollo administrativo	192
3.2.6.2. Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental	198

Capítulo 4. Elementos y referentes a considerar en la revisión de programas del sexenio de Vicente Fox, enmarcados en la Agenda de Buen Gobierno	206
4.1. La ética pública como referente para la evaluación	206
4.2. La percepción ciudadana y los índices de corrupción. Transparencia Internacional	213
4.3. Informes y conclusiones de la Organización de las Naciones Unidas	221
4.4. Indicadores de gobernanza del Banco Mundial	232
Capítulo 5. Revisión crítica de programas de la Agenda de Buen Gobierno a la luz de la evidencia. ¿Impulso de la ética pública y mejora de la gestión?	240
5.1. La Agenda de Buen Gobierno	240
5.2. ¿Gobierno que costó menos?	244
5.3. ¿Gobierno con mayor calidad?	248
5.4. ¿Gobierno profesional?	255
5.5. ¿Gobierno digital más eficiente?	259
5.6. ¿Gobierno con mejora regulatoria?	261
5.7. ¿Gobierno honesto y transparente?	262
CONCLUSIONES	267
BIBLIOGRAFÍA	278

ÍNDICE DE CUADROS

		PÁGINA
Cuadro 1	Características de la ética	30
Cuadro 2	Principios de la Agenda de Buen Gobierno	95
Cuadro 3	Balance económico del sector público (porcentajes del PIB)	100
Cuadro 4	Gasto del sector público por clasificación funcional	101
Cuadro 5	Indicadores de nivel jerárquico (puestos de referencia)	104
Cuadro 6	Estructura ocupacional de la presidencia de la república	108
Cuadro 7	Modelo de calidad intragob	116
Cuadro 8	Criterios y subcriterios del modelo de calidad intragob	117
Cuadro 9	Etapas del modelo estratégico de innovación gubernamental	118
Cuadro 10	Ganadores de premios y reconocimientos a la calidad e innovación (2002-2006)	124
Cuadro 11	Requerimientos de la Norma ISO (9001-2000)	126
Cuadro 12	Cartas compromiso al ciudadano por dependencia y entidad	130
Cuadro 13	Avances del sistema integral de evaluación del servicio profesional de carrera al mes de diciembre de 2006	145
Cuadro 14	Resumen sobre el conocimiento y aceptación por segmentos del SPC	149
Cuadro 15	Proyectos relevantes durante el sexenio de Vicente Fox en materia informática	161
Cuadro 16	Mapa de ruta de e-Gobierno	166
Cuadro 17	Marco jurídico de los proyectos de e-Gobierno	170
Cuadro 18	Mejora regulatoria en algunos países	173

Cuadro 19	Implementación del SARE en municipios importantes	183
Cuadro 20	Variaciones en el RFTS de las entidades y dependencias de la APF Julio 2004-Diciembre 2005	187
Cuadro 21	Desregulación de trámites de alto impacto solicitados por el sector privado (2005)	189
Cuadro 22	Objetivos, líneas estratégicas y líneas de acción en el PNCCFTDA	195
Cuadro 23	Principales resultados de la Agenda de Buen Gobierno	241
Cuadro 24	Gasto programable en clasificación económica (2001-2005)	245
Cuadro 25	Encuesta ENCUP 2003 sobre la ayuda del gobierno a las familias	249
Cuadro 26	Índice nacional de corrupción y buen gobierno 2001-2005, por Estado	252
Cuadro 27	Índice nacional de corrupción y buen gobierno 2001-2005, por trámite	253
Cuadro 28	Actos de corrupción y costos en el gobierno de Vicente Fox	254

ÍNDICE DE GRÁFICAS

		PÁGINA
Gráfica 1	Evolución del salario nominal de la APF	105
Gráfica 2	Centros de trabajo con estándares Internacionales ISO-9000 (2000-2004)	128
Gráfica 3	Consideraciones del beneficio del SPC en el país (2005)	147
Gráfica 4	Consideraciones clave para la implementación del SPC (2005)	148
Gráfica 5	Distribución de atributos/trámites en instituciones no sujetas al SPC. Cumplimiento interno	150

Gráfica 6	Distribución de atributos/trámites en instituciones no sujetas al SPC. Cumplimiento externo	151
Gráfica 7	Distribución de atributos/trámites en instituciones sujetas al SPC. Cumplimiento interno	151
Gráfica 8	Distribución de atributos/trámites en instituciones sujetas al SPC. Cumplimiento externo	152
Gráfica 9	Participación gubernamental en el mercado de tecnologías de la información	160
Gráfica 10	Número de trámites para la apertura de un negocio en varios países (2003)	182
Gráfica 11	Número de días para la apertura de un negocio en varios países	182
Gráfica 12	Tiempo para abrir una empresa antes de octubre de 2005 (días)	184
Gráfica 13	Tiempo para abrir una empresa después de octubre de 2005 (días)	185
Gráfica 14	Costo para la apertura de empresas (2005)	186
Gráfica 15	Solicitudes de información a través de COFEMER (2003)	190
Gráfica 16	Evolución de la dimensión de voz y rendición de cuentas en México (2000-2006)	235
Gráfica 17	Evolución de la dimensión política en México (2000-2006)	235
Gráfica 18	Evolución de la dimensión en efectividad gubernamental en México (2000-2006)	236
Gráfica 19	Evolución de la dimensión de la calidad regulatoria en México (2000-2006)	236

Gráfica 20	Evolución de la dimensión en el control de la corrupción en México (2000-2006)	237
Gráfica 21	Evolución del estado de derecho en México (2000-2006)	237
Gráfica 22	Índice de percepción de la corrupción (2000-2006)	264

INTRODUCCIÓN

Existe un amplio consenso entre diversos grupos de la sociedad en torno al hecho de que el servicio público ha perdido su función original. Se tiene, a su vez, la percepción, que muchos de quienes ahí laboran son corruptos o realizan sus actividades con poca transparencia, y que también lo son los demás actores que comercian con el Estado. Prevalece la creencia, en amplios sectores de la sociedad, que los servidores públicos no asumen a cabalidad y ante ella, la responsabilidad de su papel y de que el contrato social, esto es, la soberanía cedida por los gobernados a sus gobernantes, se incumple sistemáticamente.

Algunas funciones básicas y esenciales que el Estado tiene la obligación de proveer, como la seguridad, la salud y la justicia, entre otras, se han pospuesto una y otra vez, o se otorgan de manera parcial. Las razones y situaciones que han llevado a México a encontrarse en este derrotero son variadas y multifactoriales.

En un intento del Estado por legitimarse y auto-preservarse se reforma, moderniza e innova, intentando responder con mayor eficiencia y pertinencia a los cambios que la misma sociedad le exige, y que se han manifestado regularmente en materia económica, social, política o cultural. Cuando la problemática es particular los cambios también lo son, como el caso de los efectuados en el ámbito administrativo, que para nuestro objeto de estudio son los que especialmente nos interesan. Los cambios en dicho rubro se han venido dando a lo largo del tiempo y se pueden identificar por periodos diferenciados, que van de hecho desde las Reformas Borbónicas hasta nuestros días. Todas esas transformaciones han tenido por objeto mejorar el desempeño administrativo del gobierno y si bien los resultados han sido de distinto calado, el común denominador que ha prevalecido es de insuficiencia e incapacidad para incidir de forma determinante¹ y de generar la percepción de ser una instancia con mayor capacidad de respuesta.

¹ En las últimas cinco administraciones presidenciales, se han llevado a cabo esfuerzos importantes para mejorar la administración gubernamental, así como para promover la ética en el servicio público. A pesar de los diversos mecanismos que han puesto en práctica los presidentes de referencia, los resultados no han sido favorables; por el contrario, se puede identificar un

En un proceso de revaloración del ejercicio de gobierno, y de aquí se desprende el planteamiento del problema de esta investigación, hablar de la ética y de la responsabilidad en el servicio público supone uno de los pilares de cualquier reforma administrativa y una herramienta, que al implementarla como guía de su gestión, puede reivindicar el papel de los servidores públicos ante la sociedad, sobre todo después de las limitaciones a que hicimos alusión por parte de la administración pública.

La ética pública se inserta en el ámbito de la regulación y vigilancia de los servidores públicos y norma su actuación considerando reglas que coinciden con valores socialmente aceptados. A fin de determinar los valores por los que se debe pugnar, es necesario actuar con base en la conveniencia social, el origen familiar y el bien común.

La ética en el espacio de lo público aborda la responsabilidad que los individuos adquieren como servidores en este ámbito, tanto en lo personal como en lo institucional. En este sentido, la actuación y control de dichos servidores está dada por un cuerpo normativo que rige su quehacer y por la prescripción de procedimientos y sanciones. No obstante, ese marco de control que incluso puede llegar a ser asfixiante y llevar a la inacción, no ha sido efectivo en la práctica. Ante esa perspectiva, es necesario contar con una vía alterna que contribuya a regular y a conducir el desempeño de los servidores públicos y que resulte en un mejor gobierno y en una mejora de su gestión.

Hablar de ética pública inevitablemente remite a tener que referirnos a su antítesis natural, a la otra cara de la misma moneda: la corrupción. Del binomio ética pública-corrupción, se desprende una trama conceptual en la que confluyen elementos de corte ético-político, como la democracia y su papel para abatir la corrupción, aspecto que será tratado en el desarrollo de este trabajo y que nos permitirá definir hasta qué punto son variables dependientes una de la otra.

crecimiento en la corrupción y en las malas prácticas. Las acciones de gobierno en tal sentido, han sido diversas por periodo presidencial y no se identifica un eje de acción o estrategia común.

Hacer referencia a la corrupción usualmente hace pensar en la actividad de políticos y servidores públicos, lo que acentúa una diferenciación entre el interés general y el privado, e incluso nos remite a una superposición entre ambos espacios y la conducta individual, aunque es cierto que en un acto corrupto se puede actuar también en favor o como parte de un grupo. Ante una denuncia por este tipo de prácticas, dicha conducta es evaluada con base en una serie de reglas que recorre un amplio abanico de aspectos morales, culturales y económicos, entre otros.

La década de los noventa representa un antes y un después en las discusiones y debate acerca de la corrupción. Esos años fueron el escenario de un crecimiento importante de denuncias sobre el tema en varios países, que incorporaron al escándalo como elemento destacado de la vida política del país en cuestión. Algunas naciones como Brasil, Perú y México, fueron afectadas institucionalmente al darse una serie de sucesos políticos relacionados con prácticas corruptas “de alto nivel”. El caso más sonado en nuestro país en dicho momento, fue el que escenificó Raúl Salinas de Gortari (hermano del expresidente Carlos Salinas), a quien una vez habiéndole sido demostrada su participación en actos corruptos, se le sentenció a varios años de prisión.² Sin embargo, como resultado de su defensa jurídica obtuvo su libertad en 2013.

En la década mencionada, las cruzadas anticorrupción en los países latinoamericanos estuvieron encabezadas por profesionales del derecho, por algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) e incluso por periodistas. “Lo que resulta innegable es que tras los noventa, la crítica y la desconfianza hacia la actividad política y hacia el desempeño de los políticos se ha vuelto un rasgo persistente de la vida democrática”³. La Encuesta Latinobarómetro de 2001, efectuada por Transparencia Internacional (TI) en países de América Latina,

² Gómez Colomer, Juan Luis .et.al. *La reforma de la Justicia penal*. Publicación de la Universidad Jaume. España, 1997. p. 235.

³ Pereyra, Sebastián. *Política y transparencia, la corrupción como problema público*. Ed. Siglo XXI. Argentina, 2013. p.19.

indicaba que el 74.6 por ciento de la muestra encuestada consideró a la corrupción como un problema muy serio en su país. Para el caso mexicano, el mismo estudio mostraba que el 62.1 por ciento de los entrevistados veía en la clase política el sector de la sociedad donde había más corrupción. Esto era reflejo de una pérdida de confianza de los ciudadanos en sus instituciones, que se había venido construyendo a lo largo del tiempo.

El fenómeno de la corrupción aparece relacionado con el desgobierno y la falta de responsabilidad y ética en el quehacer público. A partir de que el combate a este flagelo se empezó a incorporar en las agendas de los gobiernos, tres aspectos centrales, entre algunos otros, parecían definir los contenidos de la lucha anticorrupción, como lo eran la transparencia, la rendición de cuentas (*accountability*) y la ética pública. Las dos primeras de ellas enmarcadas en una serie de prácticas y estrategias basadas en la apertura y disponibilidad de información al público, en materia de programas, proyectos, procesos de toma de decisiones, presupuestos, costos, recursos humanos y materiales, procedimientos internos y resultados obtenidos, entre otros.

La forma en la que actualmente se abordan las discusiones sobre el tema, pone especial énfasis entre ética y ejercicio de lo público, entre ética y corrupción. Una de las premisas fundamentales que otorga importancia y validez al ejercicio y fomento de la ética, es su utilidad para abatir prácticas corruptas, que se han convertido en un factor que delimita y configura el funcionamiento y rostro de la administración pública. Tal fenómeno no sólo pone en entredicho el fuero interno de las personas, sino a la propia administración pública y a las instituciones en su conjunto. Para Samuel Huntington “la corrupción es una desviación de la conducta de los funcionarios públicos, que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados”⁴, y se da en escenarios donde los

⁴ Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Ed. Paidós. Buenos Aires, 1970. p. 63.

propios servidores gubernamentales carecen de autonomía o de coherencia individual.

En el caso mexicano y durante la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006), período de análisis de esta investigación, se crearon disposiciones normativas, programas, comisiones e instituciones, entre otros, con el objeto de combatir malas prácticas de los funcionarios y hacer frente a lo que se concebía como legados del viejo régimen. En tal sentido, la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia de la república supuso una transición democrática en México y generó amplias expectativas, destacando entre ellas, el tan anhelado combate y abatimiento de la corrupción. Las medidas adoptadas por Fox se sustentaban en el papel significativo del Estado en la prerrogativa que tiene para decidir sobre la mejor opción para el desarrollo del país.

Sin embargo y no obstante los esfuerzos realizados y los resultados obtenidos, podemos sostener como hipótesis de este trabajo de investigación que los diversos programas y acciones de mejora de la gestión y buen gobierno, implementados en la administración foxista, en el marco de lo que se dio en llamar la Agenda de Buen Gobierno, no lograron sentar las bases de un ejercicio ético en la función pública. El grado de corrupción que prevaleció en su administración no disminuyó debido a que en el diseño y puesta en marcha de los programas relativos al tema, se subestimó a la ética pública como un elemento que definiera la efectividad en las tareas del gobierno y no se crearon mecanismos que tuvieran un impacto real en el actuar de los servidores públicos.

A ello se aunaba, desde nuestra perspectiva, una concepción y un ejercicio inadecuado de lo que significa gobernar, a la falta de decisión política y de un liderazgo fuerte, lo que les impidió en efecto, romper con el pasado.⁵ El sexenio de Fox se convirtió, realmente, en una alternancia sin una nueva alternativa, en un cambio innovador, pero montado sobre una vieja estructura.

⁵ Los valores y motivos que subyacen en la acción de los servidores públicos y que determinan la toma de decisiones, no fueron debidamente promovidos y fortalecidos por los programas de gobierno.

Los programas instrumentados y los logros marginales obtenidos, incumplieron con las expectativas generadas y la situación prevaleciente en la administración pública no observó cambios significativos. El diagnóstico, diseño e implementación de los programas de mejora de la gestión y de buen gobierno, carecieron de un aspecto práctico que considerara a la ética como un elemento toral de acción conductual para combatir la corrupción, por lo que independientemente del cambio de partido en el poder, del fortalecimiento de la democracia, de la alternancia política y del importante bono democrático obtenido por el presidente, todo ello no se conjugó para incidir de manera positiva en el desempeño publiadministrativo.

Movidos por el interés que la amalgama de diversos elementos ha desempeñado en el desprestigio de la administración pública, y de quienes hemos dedicado nuestra vida profesional al quehacer gubernamental, es que decidimos realizar la presente investigación con el objetivo de revisar y analizar programas del sexenio de Vicente Fox, en el marco de la Agenda de Buen Gobierno, que fueron orientados a fortalecer, eficientar, transparentar y revalorar el ejercicio del servicio público a la luz del impulso y fomento de la ética pública y como resultado, supuestamente, de un combate a la corrupción. Con base en estos preceptos, se verificaron los alcances de los citados programas y el porqué de su éxito o fracaso, ante la aparente ausencia de valores éticos y morales y la falta de una clara perspectiva del futuro. Definir los logros y limitaciones de los mismos, requiere no perder de vista el tema de la corrupción, pues el establecimiento de la ética pública está destinado a fallar si los niveles de aquella no son abatidos.

El desarrollo de esta investigación nos permitirá contar con elementos para dar respuesta a las preguntas que nos planteamos en un principio, y que son las siguientes:

- ¿Qué factores inciden en la existencia de la corrupción en la administración pública?
- ¿De qué manera se integró a la ética pública en el diseño de programas durante el gobierno de Vicente Fox?

- ¿Por qué resultaron insuficientes los programas implementados para mejorar el servicio público?
- ¿Qué relación existe entre democracia, ética pública y corrupción?
- ¿De qué manera la ética pública puede fungir como elemento de acción conductual para los servidores públicos?
- ¿Cómo hacer de ella un ejercicio de interiorización que contribuya a un mejor gobierno y a una mejora de la gestión?

Para efectos de lo anterior, el trabajo se estructuró de la siguiente manera:

Los capítulos 1 y 2 nos proporcionan un marco teórico-conceptual en el que se mencionan dos concepciones torales y transversales de la investigación, como la ética y la corrupción, los cuales una vez definidos, son ubicados en el contexto de la administración pública, parte central de nuestro objeto de estudio.

En este mismo apartado se hace referencia a la relación entre moral y ética, con el propósito de aclarar estos conceptos sujetos con frecuencia a confusión.

En el capítulo 2 se aborda de manera central el tema de la ética pública como elemento de acción gubernamental, en relación con diversos medios, escenarios, estrategias, instrumentos, circunstancias y coyunturas en los que ella puede o no florecer y desarrollarse.

El capítulo 3 inicia con un breve repaso a la evolución de la administración pública en nuestro país, mencionando las diversas etapas y herramientas de que se han valido los gobiernos en turno a lo largo del tiempo, para hacer más eficiente su gestión, hasta concluir con la llegada de Vicente Fox Quesada a la presidencia de la república.

Posteriormente, se hace un recuento de las seis líneas estratégicas de la Agenda de Buen Gobierno desarrollada en su sexenio, así como de los alcances de programas considerados en el marco de cada una de ellas. Un elemento

central de la investigación es el análisis de éstos en el contexto de la ética pública y de la mejora de la gestión gubernamental.

En el capítulo 4 se hace mención de los elementos y referentes utilizados en la revisión de dichos programas, tanto conceptuales (ética pública), como aquellos desarrollados por distintas instituciones como TI, la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

El capítulo 5 incluye una revisión crítica de las líneas estratégicas y programas de la Agenda de Buen Gobierno considerados, a la luz de la evidencia mostrada mediante el uso de los elementos y referentes descritos en el capítulo 4.

En la parte última de la investigación se incluye el apartado de conclusiones en donde se combinan los datos y aseveraciones más importantes derivados de la misma, así como aquellas inferencias que se desprenden del análisis de la información realizado.

Finalmente, se incluye el apartado de bibliografía, en donde se da cuenta de las obras que de distinta naturaleza fueron consultadas para llevar a cabo este trabajo.

CAPITULO I. LA CORRUPCIÓN Y LA ÉTICA

El presente capítulo aporta elementos conceptuales que forman parte del marco teórico de esta investigación. En él se define por un lado lo que se entiende por corrupción y la forma en que este fenómeno se manifiesta en la administración pública, a la par que se incorpora como tema central el de la ética y su inserción en el quehacer del gobierno. Conceptos ambos transversales y totales de esta tesis, su significado y contextualización en el ámbito de lo público, así como su diferenciación de otros términos (por ejemplo ética y moral), son una herramienta de gran valía que en este apartado nos irán llevando de lo general a lo particular, en el proceso de análisis del objeto de estudio de este trabajo.

1.1. LA CORRUPCIÓN

Existen diversas posturas y percepciones con respecto al tema de la corrupción. Para Zapatero, ésta consiste en “la violación de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio [...] extraposicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado, que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado.”⁶

“[El Banco Mundial, en el 2000*] distingue dos grandes formas bajo las que se presenta el fenómeno de la corrupción: aquellas prácticas que [implican] una captura del Estado (*state capture*) y aquellas que suponen corrupción administrativa (*administrative corruption*). [Las primeras] se refieren a aquellas acciones de individuos, grupos o empresas, tanto en el ámbito público como privado, que tratan de influir en el contenido de las leyes, regulaciones y otras políticas públicas en beneficio propio a través de la provisión de réditos ilícitos o no transparentes a los servidores públicos. [...] la corrupción administrativa se refiere a la imposición deliberada de distorsiones en la aplicación de las leyes, reglas y regulaciones existentes para otorgar ventaja a actores públicos o

*Se utilizan datos de este año, por el periodo que abarca la investigación.

⁶ Zapatero, Virgilio. *La Corrupción*. Ed. Coyoacán. México, 2007. p.18.

privados a través de la provisión de retiros privados ilícitos o no transparentes a los servidores públicos.”⁷

Cuando este cáncer social llega a estar tan arraigado y se muestra incluso como algo normal y natural al funcionamiento de una sociedad se dice que la corrupción es endémica y sistémica a la misma. Para entender lo anterior, considérese la acepción etimológica y conceptual de ello. De acuerdo con María Moliner, endémica se aplica a cualquier mal social que se ha hecho habitual y permanente en un sitio, en tanto que lo sistémico es perteneciente o relativo a la totalidad de un sistema, es general, por oposición a lo local.⁸

La corrupción está presente tanto en el sector público como en el privado e informal, y abarca diversos ámbitos como el político-partidista, el sindical, el empresarial, el profesional y gremial, entre otros.

En el caso del poder público se presenta en sus diversos niveles y ramas (municipal, estatal, federal; judicial, legislativo y ejecutivo), además de ser un fenómeno de muy remota fecha, encontrándose en las propias debilidades de la naturaleza humana, y surgiendo como un grave problema de conducta.

El funcionamiento administrativo, que exige atención al sistema de controles y contrapesos en el ejercicio del poder, reclama condiciones que le permitan a la sociedad desarrollarse de forma regular; esto es, un sistema en el que las relaciones sean continuas y múltiples entre el entramado institucional y las redes sociales.

La corrupción ha llegado a comprender y penetrar a muchas instituciones no sólo en el ámbito nacional, sino también a nivel mundial, aunque en distintos grados y manifestaciones según sea su penetración y desarrollo en cada momento y circunstancia.

⁷ Alonso, José Antonio. et.al, *Corrupción Cohesión Social y Desarrollo: El caso de Iberoamérica*. Ed. Fondo de Cultura Económica. España, 2011. p. 26.

⁸ Cfr. Moliner, María. *Diccionario de uso del español*. Ed. Gredos. Tomos A-H, I-Z España, 1998. pp.1099-1110.

Los actos de naturaleza corrupta que dañan el patrimonio público afectan al sistema político de manera integral, involucrando a la economía en general, al crecimiento, al desarrollo y las inversiones, a la educación y la cultura (en cuanto a los valores que se fomentan y practican), a la estabilidad de las instituciones, a la seguridad y la defensa nacional, a la legitimidad del propio régimen democrático, a la sociedad con sus comunidades, a los sectores civil y militar, público y privado, laico y religioso, a la familia como núcleo matriz de la sociedad, a la escuela y al individuo como persona humana, en su propia dimensión y proyección⁹.

Las consecuencias de estos actos no sólo se dan en el terreno de lo moral, sino a su vez en lo político y en lo económico, pues la corrupción encarece las transacciones comerciales y desvirtúa los principios de la sana competencia en el mercado. Los implicados en este fenómeno son tanto el servidor público que se corrompe como el particular que la promueve, formando dichas interacciones un binomio que parece indisoluble.

Desde el punto de vista económico los países con más renta per cápita presentan menores niveles de corrupción, confirmando que mayores cuotas de riqueza incrementan la calidad institucional y, por tanto, la capacidad de exigencia por parte de los ciudadanos sobre la rendición de cuentas de la gestión pública. Los países más pequeños, con menor población, presentan menores niveles de corrupción.¹⁰

El combate a este mal de la sociedad es un tema que demanda el esfuerzo común y solidario de los países y sectores que intervienen y que son afectados por ella, debiendo orientar sus acciones a fortalecer su estructura institucional, a evitar distorsiones de la economía y vicios en la gestión pública, así como el deterioro de la moral social y de los valores éticos, que implican el compromiso de

⁹ Cfr. Marrebo Carpio, Jesús. *14 lecciones para políticos honestos*. Ed. Panapo. Venezuela, 1997. p. 99.

¹⁰ Cfr. Alonso, José Antonio. et.al. *Corrupción, cohesión Social y Desarrollo: El caso de Iberoamérica*. Ed. Fondo de Cultura Económica. España, 2011. p. 137.

una actuación sustentada en la probidad y en la eficiencia. La corrupción existe porque hay una valoración que depende de un criterio ético.

Eficacia y eficiencia, palabras de gran relevancia para el quehacer gubernamental, están actualmente supervisadas por una sociedad civil vigilante, ansiosa de participación en su gestión y, sobre todo, solícita y demandante de transparencia y control ante la arbitrariedad, el privilegio y las prácticas corruptas. Mediante el control social que sintetiza elementos éticos e instrumentales, el acto y el individuo corruptos son rechazados por la sociedad.

A partir de la presión que ejerce la ciudadanía, los estándares de transparencia tienden a volverse cada vez más exigentes; la corrupción, en un sentido amplio, no es una práctica que sólo tiene lugar entre los funcionarios públicos y en el ámbito del gobierno. En una gran cantidad de actos corruptos existen dos partes que acuerdan beneficiarse a expensas de los demás y en contra de la ley. Por lo tanto, es real y factible que los particulares se involucren también en los ilícitos.

Con el objeto de evitar la usual dispersión de esfuerzos que caracteriza el tratamiento de un tema tan complejo, la propuesta del combate a la corrupción plantea en una primera etapa, i) el conocimiento profundo y sistemático del fenómeno en todos sus aspectos; ii) la implementación de un plan educativo y de comunicación social responsable de transparentar, en primer término, el fraude y la corrupción y, a mediano plazo, generar las condiciones para modificar las prácticas y valores actualmente aceptados, y iii) privilegiar los distintos modos de participación ciudadana, como política conducente al cierre del ciclo de control¹¹.

“De nada sirve implementar medidas legislativas de lucha contra la corrupción. De nada sirven las campañas anticorrupción en los medios de comunicación. De nada sirven los esfuerzos educativos contra la corrupción si luego las correspondientes sanciones punitivas no se aplican.”¹² Más dañina y perjudicial que la corrupción, lo es la impunidad.

¹¹ Cfr. Ídem, p. 50.

¹² Zapatero, Virgilio. op.cit. p. 183.

Una de las maneras eficientes para combatirla es crear coaliciones entre la sociedad civil y el Estado. La apertura de canales para que tanto dicha sociedad como los grupos de interés puedan demandar mayor responsabilidad de ambas partes, genera y sustenta una dinámica ciudadano-gobierno que apoyará sustancialmente las reformas para hacerle frente.¹³ Si las relaciones entre gobierno y sociedad son transparentes, permiten observar las razones que subyacen a la toma de decisiones y los motivos por los que se dispone de los recursos públicos, además de que las autoridades se obligan a rendir cuentas de ellos y de los resultados que obtienen.

La responsabilidad central en la lucha contra la corrupción debe descansar, necesariamente, en los Estados nacionales. Son ellos los que tienen que alterar el marco normativo y los procedimientos administrativos para cerrar espacio a las oportunidades de corrupción y deben ser ellos también los que establezcan los mecanismos de identificación y de sanción a las prácticas corruptas detectadas.

Sin embargo, una presencia excesiva del sector público en la vida económica puede ser una fuente de oportunidad para las prácticas corruptas, al ampliar la magnitud de los recursos objeto de desviación, y al abrir más espacios a la discrecionalidad de las decisiones. La liberación económica debe venir acompañada de un fortalecimiento institucional, si se quieren obtener resultados positivos.

Desde la perspectiva internacional y en el caso de los organismos más representativos de ella, se han hecho múltiples esfuerzos en el combate a la corrupción. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), tanto en su Asamblea General como en el Consejo Económico y Social (ECOSOC), ha expresado su preocupación por la corrupción y ha adoptado importantes

¹³Cfr. Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*. Ed. IAPEM. México, 2006. p.280.

resoluciones¹⁴. La Asamblea General de dicho organismo, en su Resolución 3514 del 15 de diciembre de 1975, condenó las prácticas corruptas en el comercio, incluido el soborno, por empresas transnacionales en violación de las leyes y reglamentos de los países en donde están instaladas. También ha coadyuvado a la consideración del tema de la corrupción, la labor que a partir de 1992 realiza la Comisión de Prevención del Delito y de Justicia Penal, establecida ese año por la ECOSOC, la cual se abocó al tema como un serio problema que exige la adopción de diversas medidas por parte de los Estados.

Diversos foros internacionales como la Convención contra la Corrupción de la propia ONU y la Convención para Combatir el Cohecho de los Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), coinciden en que este fenómeno afecta los procesos electorales y lesiona el estado de derecho. De las organizaciones intergubernamentales, probablemente sea la Organización de los Estados Americanos (OEA), la que haya hecho una contribución más efectiva a esta lucha, al haberla abordado a través de la llamada “Primera Aproximación al Enfoque Jurídico de la Corrupción en las Américas”. Por su parte, la Asamblea General, mediante la resolución 1294, instruyó al Consejo Permanente de la OEA para que estableciera un Grupo de Trabajo con el fin de estudiar el tema de la probidad y ética cívica¹⁵.

TI define a la corrupción como: “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados. Esta definición incluye tres elementos: (i) el mal uso del poder, (ii) un poder encomendado, es decir, puede estar en el sector público o privado, y (iii) un beneficio privado, que no necesariamente se limita a beneficios

¹⁴Cfr. “*Crime Prevention and Criminal Justice in the Context of Development; Realities and Perspective of International Cooperation, Practical Measures Against Corruption*”, International Review of Criminal Policy No. 41 and 42. United Nations, 1993.

¹⁵ Cfr. CJI/SO.11/doc. 2/92.

personales para quien hace mal uso del poder, sino que puede incluir a miembros de su familia o amigos.”¹⁶

En su Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) correspondiente al año 2000, de una lista de 90 países ubicó a México en el lugar 59, con una puntuación de 3.3 muy por debajo de Chile el mejor país colocado de América Latina en el lugar 18; en 2006, México ocupó el lugar 70 con una puntuación de 3.3, de nuevo muy por debajo de Chile, ubicado en el lugar 20.¹⁷

Los factores que propician las prácticas corruptas, incorrectas desde el punto de vista moral, son extensos. José Antonio Alonso nos muestra una clasificación concisa de los motivos más comunes que dan pie a la corrupción desde su perspectiva, como son:

La codicia. Es el deseo excesivo por apropiarse de algo. Este vacío, que no tiene límites, anhela poseer lo que otro tiene.

La avaricia. Es el afán desordenado de poseer riquezas para atesorarlas. Este vicio ha crecido en exceso porque es el principio bajo el cual el sistema económico internacional se ha desarrollado. Cuando se descuida la educación ética y filosófica explotan los deseos y se ama demasiado el dinero, dando paso a la avaricia. En contraposición a esta acumulación de riqueza hay una disminución de los valores internos, de los principios éticos.

El anhelo de poder. El deseo de poder político atrae a ciertos individuos a la vida pública, entre otras razones porque este tipo de poder no existe en el campo de lo privado.

La historia demuestra que los seres humanos sin formación ética, una vez en el poder, son incapaces de gobernar bien y son movidos por el deseo de riqueza generándose la corrupción en las personas y en las instituciones.

¹⁶ Transparencia Internacional. www.transparency.org. Consultado el 7 de febrero de 2013.

¹⁷ Cfr. Zamitiz Gamboa, Héctor. *Transición política alternancia y proceso de gobierno en México 2001-2006*. Ed. Gernika. México, 2008. p. 188.

El vacío de existencia. El ser humano conforme progresa en términos científicos sufre la pérdida de otro elemento importante en su vida, como son las tradiciones, las cuales han cumplido la misión de establecer valores que dan equilibrio a la conducta pero que ahora se han ido diluyendo a pasos agigantados. El vacío existencial se manifiesta en un estado de tedio, de soledad y hasta de angustia.

Cuando el vacío existencial alcanza a los servidores públicos, éste impide que exista en ellos un espíritu de servicio y un compromiso que verdaderamente les motive a actuar en beneficio de la sociedad; tal vacío implica una ausencia de principios y valores en el pensamiento que dificulta generar una conducta íntegra.¹⁸

El problema es muy complejo. Se pueden enumerar una serie de elementos que desalientan todo enfoque simplista. Visto desde cualquiera de sus aristas, el fenómeno es generalizado, interiorizado y sofisticado. El hecho, como ya se dijo, de que estas prácticas sean multicausales, estén generalizadas, tengan escala internacional y cuenten para su supervivencia y reproducción con un complicado apoyo técnico de distintas disciplinas, pone de manifiesto el carácter prácticamente cultural de su status. En dicha reproducción, la cultura y la familia pueden crear valores que le agregan una complejidad adicional a su efecto negativo en la sociedad, y en la medida en que son aceptados sin crítica, retroalimentan el ciclo de las prácticas corruptas y degradan la moral de una comunidad.

Óscar Bautista realiza una amplia clasificación de los diversos factores que la fomentan, destacando entre ellos: “los políticos, económicos, administrativos y sociales”.¹⁹ Dentro de estos últimos, los valores de consumo en la sociedad contemporánea giran en torno a tres ejes: el tener, el placer y el anhelo de poder. La prioridad actual por el desarrollo de las ciencias exactas ha dejado de lado al

¹⁸ Bautista, Oscar Diego. *Ética para Corruptos*. Ed. Descleé de Brouwer. España, 2009. pp. 54-57.

¹⁹ Ídem. p. 54.

humanismo y a las disciplinas sociales, situación a la que ha contribuido también la influencia mediática al formar una generación basada en antivalores cuyos referentes de conducta son el éxito a cualquier precio, la mentira, la violencia y la corrupción.

“Cuando se cuenta con una realidad de decenas de millones de habitantes y pobres, quizás lo más relevante sea que una sociedad menos corrupta sea más próspera y más justa. Ésa es una dimensión de la moral que no debemos olvidar.”²⁰

No sólo se trata de un problema moral o ético, sino que se ha convertido a su vez, en un gran obstáculo para el desarrollo de las naciones. Además, es un fenómeno de carácter internacional que debe ser evaluado, medido y expuesto, sin ningún tipo de consideraciones diplomáticas o políticas. Los países no son menos corruptos por ser desarrollados sino, a la inversa, son desarrollados por ser menos corruptos.

Otro elemento que dificulta tratar con este cáncer social es que es un tema de larga data y ha estado presente a través de la historia en distintas formas de organización política. Culturas distintas y ajenas entre sí la han encarado, y han obtenido diferentes respuestas que van desde su tolerancia y fomento hasta su enérgica represión. Su combate mediante normas o acciones internacionales, comenzó formalmente a partir de la década de los noventa.

Aunado a ello, la internacionalización del tema hace que se trate de un problema que no puede ser resuelto de manera local. Gran parte del dinero obtenido por prácticas corruptas goza, por así decirlo, de la protección del secreto bancario que rige en numerosos “paraísos financieros”, lo cual genera ilícitos del crimen organizado.

²⁰ Reyes Heróles, Federico. *Entre las Bestias y los Dioses*. Ed. Océano de México. México, 2004. p. 92.

La corrupción es una amenaza al buen gobierno, al desarrollo sustentable, a los procesos democráticos y a las prácticas de negocios. De ahí la importancia de poder medirla y combatirla.

En el mundo existen alrededor de 140 indicadores utilizados para medir la corrupción, destacando entre ellos (por recomendación de la OCDE), el *International Country Risk Guide* (desarrollado en 1996 por el Banco Mundial) y el IPC que elabora TI.

1.2. LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Hablar de los cuestionamientos al quehacer público hoy en día, inevitablemente nos remite al tema de la corrupción. Como se mencionaba anteriormente al citar a Huntington, ésta puede concebirse como una desviación de la conducta de los funcionarios públicos hacia las normas establecidas, que los pone al servicio de intereses privados (individuales o colectivos, de familia, amistad o afinidad política).

Para observar las diversas manifestaciones de la corrupción en la función pública podemos considerar diferentes puntos de partida: el moral, el jurídico, el histórico y el sociológico. Por lo que toca a lo moral, se ha considerado a la corrupción como un fenómeno que provoca efectos negativos al erosionar la ideología legitimadora y encarecer los bienes y servicios que ofrece el Estado. Por tal motivo, dichos efectos perjudiciales no sólo se circunscriben a dicho terreno, sino que invaden también el ámbito de lo económico. Al costo de la actividad gubernamental en la provisión y prestación de bienes y servicios que realiza, se agregan costos que se imponen de forma irregular e ilegal, como el caso de los sobornos.

Por su naturaleza, esos costos en que incurren los individuos en un actuar ilegal de los servidores públicos se convierten en una “inversión” improductiva que

resta capacidad recaudatoria al Estado, pues buena parte de los ingresos potenciales (que de ello se derivan) no se enteran a las instituciones del mismo²¹.

En esas circunstancias de restricción a la actividad recaudatoria y, por ende, de financiamiento a la actividad gubernamental, estaríamos frente a un escenario de posible ingobernabilidad. “La corrupción es más un síntoma que un resultado. Es síntoma de que las relaciones Estado-sociedad se orientan hacia el debilitamiento de la justicia y la legitimidad social del Estado, y generan despilfarros y malversaciones del gasto público.”²²

Desde el punto de vista jurídico, la corrupción en la administración pública es:

“[...] el incumplimiento de las normas por parte de los responsables públicos; de acuerdo con el criterio del mercado, es la cometida por el empleado público que utiliza su cargo como un negocio cuya cuenta de resultados desea maximizar; como atentado al interés general se concreta en el favoritismo arbitrario hacia los intereses de un grupo frente a la obligada ecuanimidad que debe regir el comportamiento del empleado público. Finalmente, desde el punto de vista histórico y sociológico, [esto] incluiría una reflexión sobre las peculiaridades de cada sociedad antes de poder definir y valorar su cuerpo ético.”²³

La corrupción se anquilosa en actitudes y comportamientos de las personas que ejercen funciones públicas y que además, representan intereses y lideran movimientos en la sociedad. Esta puede ser una práctica menor, excepcional, que implica el pago por un servicio gratuito. El comportamiento corrupto si bien inicialmente es clandestino, poco a poco se acepta como parte de la normalidad; como un costo para que las cosas funcionen y las solicitudes sean despachadas (característica endémica ya mencionada).

Esta característica endémica hace parecer que sin ella las instituciones no funcionan adecuadamente. En ese momento, el problema adquiere grandes

²¹ Cfr. Peter Eigen. “*Combatting Corruption Around the World*. Journal of Democracy. EEUU, 1996. Vol. 7. Núm. 1. pp. 158-168.

²² Merino, Mauricio. *Ética pública*. Ed. Siglo XXI. México, 2010. p. 134.

²³ Villoria Mendieta, Manuel. *Ética pública y Corrupción: curso de ética administrativa*. Ed. Tecnos y Universidad Pompeu Fabra. Madrid, 2000. p. 840.

dimensiones y afecta a todo el espectro del servicio público y de la sociedad. La corrupción endémica (grande y pequeña) sobrevive a las personas que forman las instituciones en todos los niveles de la administración y en ese momento también se vuelve sistémica. Eso significa que ya no depende de las conductas de las personas, sino que se ha convertido en una característica institucional, en una forma de gobernar.²⁴

Una vez que la corrupción se ha convertido en un componente necesario para administrar se hace necesario ocultar el manejo de los asuntos públicos, de establecer procedimientos no transparentes, de esconder la información, de no rendir cuentas y de alejar a la sociedad de cualquier participación en la toma de decisiones y del ejercicio de control.

Calificarla como endémica es similar en cierta forma a decir sistémica, pues implica la constitución de una lógica de funcionamiento. No es algo circunstancial; se trata de un sistema organizado al servicio de la misma en donde la estabilidad del sistema político depende en gran medida de la repartición lícita o ilícita de los recursos del Estado. Esa repartición se hace a través de la simulación, la ineficiencia pública y la corrupción. Esta última puede ser cada vez más sofisticada y acompañarse de más retórica, más seminarios y más leyes, mientras que otras veces es encubierta.

Una de las claves para la gobernanza moderna es el desarrollo de un servicio público creíble, confiable y profesional, comandado por dirigentes públicos honrados. Nada destruye tanto la credibilidad de las instituciones públicas, como la corrupción en los círculos oficiales o la mínima sospecha de que las manos de los gobernantes están sucias. Ella mina la confianza de la gente en sus

²⁴Cfr. Iturralde, Diego. *Gobernabilidad y reducción de la corrupción en gobiernos locales indígenas*. Banco Mundial-Fondo Indígena. Disponible en: http://urbegestion.com/images/Documentos/Iturralde_Banco_Mundial_sf_Gobernabilidad_y_Reducion_de_la_Corrupcion_en_Gobiernos_Locales_Indigenas.pdf. Consultado el 23 de enero de 2009.

instituciones. En resumen, contribuye a perforar la gobernanza como hacen las termitas con la madera y esto no sólo es un problema delictivo, sino también es un problema político y de la administración pública.²⁵

Cuando quienes representan el interés común lo dejan de hacer (omisión); cuando los que fiscalizan negocian y los que administran actúan impunemente, nos hallamos ante una condición de vulnerabilidad, en la que se establece y fructifica la corrupción como un mal que se generaliza y aumenta exponencialmente.

Al hacerlo, corroe las instituciones y altera sus relaciones. Es un fenómeno que afecta el entramado público, pero también llega a las organizaciones de la sociedad y enrarece su interactuar con el gobierno.

“El nepotismo y el cabildeo (*lobbying*) son dos prácticas que, de forma clara en el primer caso y de manera más difusa en el segundo, están ligadas a ella. El primero de ellos supone la vulneración de los criterios de mérito que deben regir el reclutamiento y promoción de cargos públicos para permitir el acceso de familiares o personas relacionadas, mientras que el cabildeo consiste en la presión a los cargos públicos para que éstos adopten decisiones favorables a quienes promueven el proceso.”²⁶

Nadie niega hoy en día que el financiamiento político forma parte del debate actual sobre corrupción y tiene, precisamente por ello, repercusiones muy importantes en la ética de la función pública. El costo creciente de las campañas electorales provoca que la incidencia del dinero sea cada vez más determinante. Como bien se ha señalado, en política hay cuatro cosas que son relevantes: “el dinero, la disponibilidad del dinero, el uso que se le dé al dinero y los efectos del dinero”²⁷.

Con demasiada frecuencia, desafortunadamente, se identifica el tema del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales como una de las

²⁵ Cfr. Sánchez González. Op.cit. pp. 272-280.

²⁶ Alonso, José. Op.cit. p. 31.

²⁷ Melecio, Juan R. *El financiamiento de los Partidos Políticos y los Candidatos en Puerto Rico y en los Estados Unidos de Norteamérica*. Ponencia Presentada en el Seminario Taller Comparado sobre: Financiamiento a Partidos políticos y Campañas Electorales Guatemala, 1 al 5 de Septiembre de 1997, organizado por el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. pp. 1-2. Versión mimeografiada.

causas principales de la corrupción política, que supone un mal uso y abuso del poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales, violando las normas de derecho. Más corrupción significa mayor riesgo/país, lo cual inhibe las inversiones, retrasa el ahorro interno y obstaculiza el desarrollo. Es un impuesto altamente regresivo, un impuesto que vuelve más ricos a los ricos y más pobres a los pobres.

Sin duda, el costo que implica la corrupción es demasiado alto para la vida de cualquier Estado. La falta de ética en el sector público no es una mera cuestión de palabras; políticos y funcionarios utilizan su autoridad y sus atribuciones en muchos, casos para beneficio propio. Las repercusiones que genera este cáncer social campean en los diferentes ámbitos de la vida estatal, como son:

En el político: el Estado se devalúa, el gobierno y la administración pública pierden credibilidad.

En el económico: se distorsionan los presupuestos y se afecta a la operación del comercio; es un factor inflacionario que contribuye al déficit y a la evasión fiscal, desalienta la inversión, socava la economía, genera fuga de capitales y concentra la riqueza en unos cuantos.

En el social: acrecenta las desigualdades al impedir que los fondos lleguen a los más necesitados, desviando los recursos para fines personales o de partido; fomenta la injusticia al dar prioridad a los que pueden sobornar para agilizar algún trámite o servicio.

En el cultural: aleja los valores éticos y hábitos de educación de la conducta ciudadana y es causa de la alteración o pérdida de valores y tradiciones, lo que a su vez ocasiona que se altere la cultura del país con la consecuencia de que los miembros que la conforman modifiquen su comportamiento.²⁸

²⁸Cfr. Bautista, Op.cit. pp.59-61.

Max Weber afirmaba que el sistema legal era uno de los factores responsables para el surgimiento del capitalismo²⁹. En un sistema en el cual proliferan las leyes, también lo hacen los requisitos y todo tipo de trámites, situación que genera amplios espacios para la discrecionalidad de los funcionarios, con lo cual se crea un caldo de cultivo para las prácticas corruptas. Esto se ha dado con tanta frecuencia, que se ha vuelto parte del *modus vivendi* de los empleados gubernamentales y es ya, lamentablemente, parte del sistema.

En el caso mexicano, el desencanto de la sociedad por el gobierno, los políticos y los partidos se explica, en cierta medida, por la corrupción sistémica y endémica que ha prevalecido. En México, por ejemplo, la salida del PRI de la presidencia de la república después de más de 70 años en el poder, fue parte de un proceso en el que la sociedad manifestó en las urnas su desencanto por las acciones de los gobiernos anteriores. Las elecciones que llevaron a Vicente Fox a los Pinos, significaron una alternancia democrática que buscaba legitimar el ejercicio de gobierno y responder a dicho hartazgo social.

La sociedad esperaba un cambio y cifraba sus expectativas en una nueva manera de realizar la función pública, que combatiera eficazmente la corrupción. De lo realizado al respecto por el gobierno foxista, se hablará más adelante.

Dentro de los esfuerzos más significativos que el gobierno mexicano ha realizado a través de su ideario político y sus programas para combatir la corrupción destaca el de la pretendida institucionalización de la plataforma política llamada *renovación moral de la sociedad*, que preveía, por un lado, la primera cruzada nacional anticorrupción, hasta ese entonces promovida por las instituciones de gobierno y, por el otro, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, promulgada por el presidente Miguel de la Madrid.

²⁹Cfr. Weber, Max. *Ética Protestante*. Ed. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1974. p. 122.

Estos hechos se daban en respuesta a la situación prevaleciente hacia 1982, último año del gobierno de José López Portillo, cuando se conjugaron cuatro componentes disruptivos para la vida pública: 1) desprestigio del grupo gobernante; 2) ineficiencia económica; 3) corrupción a alta velocidad; 4) profunda crisis política. Por ello no fue fortuito que al iniciar su mandato, Miguel de la Madrid Hurtado hiciera uso de la citada plataforma para intentar inyectarle un mínimo de legitimidad a su gobierno.³⁰ Sin embargo, el problema enunciado ha sido recurrente en el desarrollo del país por parte de algunos servidores públicos y de diversos actores políticos, y ha sido una muestra palpable de la poca o nula responsabilidad que un servidor gubernamental tiene frente a los ciudadanos y frente a su propia organización burocrática y/o administrativa.

La corrupción en el servicio público hace que se antepongan los intereses particulares o de grupo al bienestar social. Al mismo tiempo, la confianza que el ciudadano debe depositar en las autoridades e instituciones se ve, por ello, afectada considerablemente. La pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en sus autoridades provocan una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas que se les presentan, generando un círculo vicioso que puede desembocar en una espiral de ingobernabilidad. “Todo servidor público se debe al Estado, su sueldo es pagado por la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con la comunidad a quien además debe lealtad y respeto.”³¹

La sociedad juega un papel fundamental en el problema de la corrupción. Existe un razonamiento del tema derivado de la Encuesta Mundial de Valores organizada por la Universidad de Michigan. La tesis es sencilla: donde los ciudadanos no tienen confianza entre ellos, muchas de las instituciones públicas y privadas se topan con un camino lleno de obstáculos. La confianza interpersonal

³⁰Cfr. Calva, José Luis. *Democracia y Gobernabilidad*. Ed. Porrúa. México, 2007. p. 253.

³¹Bautista, Oscar. *Necesidad de la Ética pública*. Op.cit. p. 33.

está vinculada con la democracia, con el respeto a la ley y con el asociacionismo.³²

Apelar al colectivo social, en cuyo seno se desarrollan actos fraudulentos, tampoco asegura una solución mágica contra la corrupción. Si bien incluir a la ciudadanía es necesario desde el punto de vista de un diseño institucional que privilegie su rol como agente de prevención, no debemos perder de vista que gobernar y ser gobernados, son roles transitorios. Por lo tanto, no se trata de ubicar el mal en la función pública y el bien en la sociedad civil, sino en generar un sistema de lazos comunicantes que potencie el control y asegure la responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas de ambas instancias (*accountability*).

Son variados los problemas que enfrentan los organismos administrativos relacionados íntimamente con la responsabilidad de sus funcionarios que pueden derivar en actos de corrupción. Entre ellos encontramos:

- Falta de capacitación del personal, antes, durante y después de ingresar a la administración pública. No se requiere preparación previa. No hay concursos reales y efectivos de inducción para acceder a los cargos. Existe un favoritismo inexcusable en la selección del personal. Tampoco se exige una preparación para los ascensos.
- Lentitud en los procedimientos. Exceso de trabas y de pasos administrativos.
- Falta de estímulos. Sueldos bajos y ascensos demorados.
- Solapamiento o duplicidad de funciones.
- Planta física inadecuada. Oficinas estrechas, mal estructuradas y alejadas de la vista del público.
- Equipos insuficientes y obsoletos.

³² Cfr. Reyes, Heróles. Op.cit. p. 76.

- Uso excesivo de los teléfonos y móviles. Muchas horas-hombre perdidas en conversaciones telefónicas improductivas.
- Funcionarios con trabajos particulares, incompatibles con sus labores públicas.
- Elusión de responsabilidades. Escasa capacidad de resolución.
- Escasez de manuales de procedimientos y obsolescencia de los pocos que existen.
- Poca o ninguna autoestima.
- Débil formación ciudadana. Fallas de formación en el núcleo familiar y en la escuela.
- Carencia de controles. No hay supervisión ni evaluación permanente de los servicios.
- Exceso de personal y mala distribución del existente.
- Inflexibilidad estructural. Organizaciones muy jerarquizadas que impiden la autonomía de gestión.
- Fallas en los mecanismos de coordinación.
- Falta de capacidad gerencial.
- Lentitud y resistencia a la adopción de cambios.

Todos estos problemas, de una u otra manera, son factores que inciden necesariamente en la pérdida de los valores éticos y en el surgimiento o aumento de la corrupción en los entes públicos.³³

José Juan Sánchez González señala cómo “el empobrecimiento del Estado priva a los pobres de muchos servicios públicos necesarios; socava la confianza de los ciudadanos en el gobierno y corroe el apoyo y la respetabilidad del sector público. [...] se reconoce que un sistema político corrupto desalienta y enajena a la

³³Cfr. Calva, Op.cit. p. 248.

ciudadanía y provoca todo tipo de ineficiencias y distorsiones en las operaciones y servicios del gobierno.”³⁴

Hablar de ética y de la responsabilidad en las actuaciones del poder público y de sus agentes como armas poderosas para combatir la corrupción no es solamente una moda, una buena intención, o elemento discursivo, sino es hacer referencia a uno de los temas que hoy ocupan un lugar predominante en el debate social. A la luz de esta discusión y en especial de su reflejo en los medios de comunicación, vemos surgir serias dudas sobre la solidez moral de nuestra vida pública. Estas dudas son percibidas por los empleados del gobierno como un ataque indiscriminado e injusto contra su labor, dedicación y tarea de servir a la sociedad. Esto es, además, un importante factor de desmotivación al percibir su trabajo como una actividad insuficientemente valorada.

Por ello surge la necesidad de reaccionar desde el aparato público contra quienes se apartan de los valores vulnerando el compromiso de defensa de los intereses generales para el que han sido contratados y haciendo llegar a la sociedad, por el contrario, una percepción que pone en duda la honestidad de la función pública. Por lo anterior, las políticas y programas públicos deben dirigirse a mejorar las condiciones estructurales generadoras de incentivos para la corrupción, ya que de otra manera las medidas para su combate no tendrán efectos de largo plazo.³⁵

Un fuerte liderazgo moral contra ella es necesario, pero insuficiente. Hace falta considerar de manera directa opciones políticas radicales en términos de políticas y programas públicos de combate a la corrupción. Es bien sabido que el control efectivo y duradero de este vicio social es un magnífico y raro logro. Sin embargo, éste no es inalcanzable ni tiene por qué quedar fuera de los objetivos de reformadores y políticos. Debido a la complejidad del fenómeno y por los múltiples

³⁴Sánchez, González. Op.cit. p. 279.

³⁵ Cfr. Merino, Mauricio. Op.cit. p. 155.

factores involucrados en estas prácticas se vuelve primordial establecer mecanismos integrales de acción que tengan alcance en todos los actores implicados y que a su vez se traduzcan en un mejor funcionamiento de la administración pública.

1.3. LA ÉTICA. LOS CRITERIOS DE LA CONDUCTA HUMANA

Al abordar el tema de la ética, el primer supuesto del que se debe partir es que no hay ética sin libertad; es decir, sin la capacidad de opción, de valoración y de decisión. Dado que existen de un modo u otro, alternativas y posibilidades abiertas, la realidad ética se manifiesta como obra del esfuerzo, de la lucha, del empeño y de la acción constante y voluntariamente asumida. En nada quizás como en esta, la libertad moral se expresa como autonomía de la voluntad, que se cifra precisamente en su pureza y su pureza en su vacío o su ruptura con la realidad; la razón ética, extrema y consolida el tajante dualismo entre naturaleza y moralidad y, consecuentemente, entre deseo y deber, entre felicidad y racionalidad.

La ética por su origen etimológico procede de una voz griega que significa “costumbre”, porque originalmente se le entendió como la teoría de la costumbre. Aristóteles así lo interpretó al distinguir las virtudes éticas de las dianéticas. Las primeras se ponen en evidencia, según el filósofo griego, en la práctica de los actos humanos, mientras que las segundas se refieren a principios abstractos, como la inteligencia, la razón, la prudencia y la sabiduría.

Los romanos recogieron el concepto como *ethica*, que para los antiguos era la parte de la filosofía que pertenecía a la cultura. La ética es la teoría de la conducta humana vista desde la perspectiva moral. Es la teoría del fin al que deben dirigirse los actos humanos y los medios para alcanzarlo, e intenta disciplinar el comportamiento para que el hombre busque, en conformidad con lo que es su

naturaleza; es decir, con lo que le es esencial, el bien y la virtud.³⁶ La ética por raíces etimológicas puede entenderse con un doble sentido; por un lado como “costumbre” y por el otro como “deber ser”. En el primer caso nos remite a su carácter social, a la norma acatada por todos y que se transmite a través de la enseñanza, ya pública, ya familiar, de las “buenas costumbres”. Por lo que toca al “deber ser”, generalmente se ha entendido como circunscrita al ámbito individual de las personas, a “hacer lo correcto” frente a los demás. En tal sentido, se le reduce, desde una perspectiva post-kantiana, a una cuestión individual antes que social.

Lo que entendemos por ética ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, pero nos quedamos con la concepción post-metafísica de Kant quien sostiene que los seres humanos podemos decidir entre distintas propuestas éticas, pero hay que aceptar un punto de vista moral y desde el imperativo categórico de que son válidas todas y sólo las normas que todos podrían querer.³⁷

Para comenzar a entender el tema de la ética, tomemos en consideración algunos señalamientos de Jean Paul Sartre. Para este autor, al existencialismo le son conocidas las críticas de pretender fundar una auténtica vida ética sobre los supuestos de la “total gratuidad y, más aún, de la esencial soledad”. No hay ética sin libertad, pero tampoco hay comunicación sin comunidad. “Si no se cree en nada, si nada tiene sentido y no podemos afirmar valor alguno, todo es posible y nada tiene importancia. Nada de pro ni de contra, el asesino no tiene ni deja de tener razón. Se pueden atizar los crematorios como puede uno dedicarse al cuidado de los leprosos”³⁸. Y al no existir ningún horizonte trascendente se piensa, además, que no hay tampoco metas o ideales que motiven o muevan la fuerza de

³⁶ Cfr. Martí Capitanachi, Luz del Carmen. *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*. Ed. Arana. México, 2011. p.20.

³⁷ Cfr. Villoria, Mendieta. Op.cit. p.18.

³⁸ Camus, Albert. *“El hombre rebelde”*. Ed. Lozada. Buenos Aires, 1978. p.11.

superación humana³⁹. Las morales son, sin duda, expresiones particulares de la moralidad universal o esencial. Son formas concretas en las que se plasman unos valores, unas normas y unos ideales éticos determinados, históricamente definidos; se hallan siempre circunscritas a aquello que en un tiempo y en una situación, los seres humanos conciben como “bueno” y “malo”, como blanco y negro, sin matices de gris.

La ética, según Raúl Gutiérrez Sáenz, tiene diversas características:

CUADRO 1. CARACTERISTICAS DE LA ÉTICA

ES UNA CIENCIA.-	El hombre se eleva por encima de los conocimientos puramente empíricos y alcanza el nivel científico cada vez que sabe dar la causa de lo que conoce, cada vez que puede explicar el porqué del fenómeno o hecho de que se trata, cada vez que conoce la razón de lo estudiado. Un “conocimiento de las cosas por sus causas” es lo que tradicionalmente se ha llamado ciencia. La ética, según el autor, es una ciencia justamente porque explica las cosas por sus causas. Efectivamente, no se trata aquí de emitir una opinión más acerca de lo bueno o lo malo; se trata de emitir juicios sobre la bondad o maldad moral de algo, pero dando siempre la causa o razón de dicho juicio.
SE CAPTA CON LA RAZÓN.-	La ética, en cuanto ciencia que es, tiene un carácter eminentemente racional. Esto significa que no es un producto de la emoción o del instinto. Tampoco es resultado de la “intuición” del corazón, ni mucho menos de la pasión. La ética tiene como órgano básico la razón.
ES UNA CIENCIA PRÁCTICA.-	Práctica significa que está hecha justamente para realizarse en la vida diaria. La ética, a diferencia de otras ciencias, las llamadas especulativas o teóricas, es una ciencia cuya finalidad principal está en la realización de esos conocimientos. Pero la ética va más allá del puro saber por saber, y sólo cumple su finalidad propia cuando se encarna en la conducta humana.
ES UNA CIENCIA NORMATIVA.-.	Es decir, de normas para la vida; orienta la conducta práctica, dirige y encauza las decisiones libres del hombre. Es rectora de la conducta humana. No estudia lo normal de hecho, sino lo normal de derecho. Lo normal de hecho es lo que suele suceder, lo que estamos acostumbrados a constatar. Lo normal de derecho es lo que debería de suceder, aunque no suceda siempre, o tal vez nunca.

³⁹ Sobreviene, en términos de Nietzsche, “el nihilismo” del “último hombre” y se hace cada vez más lejana y “romántica” la esperanza de una transvaloración afirmativa y creadora de nuevos valores y la correlativa “superación” del hombre, como quiera que ésta sea concebida.

SU OBJETO MATERIAL Y FORMAL.-	El tema de una ciencia se define por su objeto material y su objeto formal. Objeto material de una ciencia es la cosa que se estudia. Objeto formal de una ciencia es el aspecto de la cosa que se estudia. En la ética el objeto material está constituido por los actos humanos, y el objeto formal es la bondad o maldad de esos mismos actos.
-------------------------------	---

FUENTE: Elaboración propia a partir del libro: *Introducción a la ética*. Gutiérrez, Sáenz, Raúl. Ed. Esfinge. México, 1993. pp.17-23.

El término ética, desde su significado, refleja el modo de ser del que las personas se van apropiando a lo largo de su existencia. Esa apropiación se lleva a cabo mediante la repetición de actos que generan hábitos (virtudes o vicios), de modo que el *ethos* es carácter impreso por el hábito.

La propia estructura compleja del mundo moral, sus conflictos entre lo real y lo ideal, lo interno y lo externo, lo racional y lo irracional, expresan en el fondo la oposición originaria y fundamental, o mejor dicho, la permanente tensión entre la libertad y la necesidad. Tienen, en suma, la forma de ser del hombre y su condición ética.

El individuo tiene que estar configurado de alguna manera específica para producir moral, para regir responsablemente su vida. La condición humana es la última explicación de la condición ética. La moral puede cambiar y el hombre puede dar contenidos distintos a lo que considera “bueno” o “malo”, “mejor” o “peor”, “valioso” o “no valioso”. Lo que varía y es una nota permanente de la naturaleza humana, es su necesidad de distinguir y valorar ética y responsablemente. La eticidad es lo universal y constitutivo de las diferentes morales, sean cuales sean⁴⁰. El hombre es capaz, ciertamente, de crear un reino cualitativo de valores que no se reduce sólo a las diferencias de orden puramente físico o biológico. Nuestro destino es vivir dentro de una escala de bondad-maldad, teniendo necesariamente que valorar la vida en términos de “bien” y “mal”. La no indiferencia es la esencia de la eticidad (quizás en un marco maniqueo, pero es así) y la responsabilidad. Es la propia fuerza moral evolutiva o

⁴⁰ Cfr. González, Juliana. *Ética y libertad*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1997.

cambiante, la que exige la transformación concreta de las morales: la vida moral, precisamente en cuanto vida, promueve su renovación.

Actuamos moralmente y juzgamos las conductas efectivamente realizadas por cada persona, cuando hay valores más o menos nítidos que nos ayudan a discernir lo que está bien y lo que está mal.⁴¹ Pareciera, en efecto, como si la propia moralidad llevara en sí misma una permanente necesidad de autocrítica y autosuperación, por lo cual la moral y los valores que ayer pudieron parecer genuinos, hoy se descubren con un significado diferente y a veces contrario.

Son ciertamente frágiles las fronteras que separan la teoría de la praxis en ética y responsabilidad. Desde luego éstas, en sentido estricto, son la reflexión filosófica sobre la moralidad en general. Tienen, como se sabe, valor fundamentalmente teórico, cognoscitivo, descriptivo y no práctico o normativo. Su objetivo propio es el esclarecimiento de los problemas y los hechos de la realidad moral, en uno o en todos sus aspectos reunidos y no busca la instauración de una moral determinada⁴².

Desde sus orígenes en la filosofía griega, la ética se extendió constantemente para proporcionar la clave, el criterio, la fórmula universal y necesaria para la valoración moral; ha buscado aquello que permitiría establecer a nivel filosófico (racional y objetivamente fundado), algo así como los principios éticos, las categorías de valor, o bien la pauta de validez universal, racionalmente justificada que instaure una moral verdadera. Estas filosofías morales (la socrático-platónica, la aristotélica, la tomista, la estoica, la spinoziana, la kantiana, la axiológica y hasta la existencialista y la analítica) han trascendido de un modo u otro su propio campo teórico y han orientado la realidad moral.

⁴¹Cfr. Merino, Mauricio. Op.cit. p. 29.

⁴²Ídem, p. 27.

La responsabilidad y la ética, ciertamente, son razones que fundan la esperanza para mejorar la acción de gobierno. Es necesario vencer esa otra dicotomía entre un saber carente de esperanza, importante para promover el movimiento de la vida humana, y una existencia práctica que discurre a ciegas o que basa sus afanes, en concepciones e ideologías carentes de sustrato objetivo⁴³. La crítica de la ética sólo se supera con una ética crítica; no es posible simplemente echar marcha atrás desdeñando la conciencia crítica y la veracidad.

Ante éstas no caben actitudes “revisionistas”, nuevamente ilusas y regresivas, que intentan mantener sin más la existencia de un mundo “bueno”, “noble” y “valioso”. El saber y la praxis moral no se agotan en el ámbito de la pura racionalidad.

Es cierto que tratándose de la realidad moral, no puede desconocerse, desde luego, que la razón es esencial: no hay moralidad sin racionalidad. Ha de admitirse, con Kant, que moralidad es una dimensión de la razón. La reflexión ética, en suma, ha de ser en todo momento consciente de que en el reino de la moralidad, la ética resulta inconcebible sin el humanismo y no hay manera de separarlos.

Para Sócrates “el bien es sabiduría” y “el mal es ignorancia”. El examen de sí mismo y de los otros produce un genuino cambio en el modo de ser porque se trata de una acción continua e íntegra, y no de un acto aislado y eventual de reflexión. El tránsito entre el “ser” (ontología) y el “deber ser” (ética) se hace posible, entonces, en la medida misma en que, como es obvio, del ser de que se trata es exclusivamente el del hombre; pues es evidente que toda realidad que no sea la humana es, en sí, indiferente y axiológicamente neutral. El reino del valor es privativo de lo humano.⁴⁴

Esta disertación sobre las concepciones éticas y las implicaciones morales, pese a abordarse desde una perspectiva abstracta, refiere la multiplicidad de

⁴³ Ídem. p. 31.

⁴⁴ Cfr. Goñi Zubieta, Carlos. *Historia de la filosofía 1. Filosofía antigua, Palabra*. Ed. Colección Albatros. España, 2002. p. 107.

bemoles en el actuar individual. La acción humana es la que resulta de esta disquisición.

De acuerdo con Manuel Villoria, citando a Gortner, “definir unos valores apropiados y socializar a los miembros de la organización en los mismos, se convierte en una labor ética de la máxima importancia. Los valores cumplen tres funciones esenciales:

1. Son muy importantes para la selectividad de la percepción.
2. Influyen en la interpretación de los productos de las respuestas, de forma tal que algunos productos son considerados positivamente y otros negativamente.
3. Proporcionan guías no detalladas para la selección de fines”.⁴⁵

Max Weber, en su célebre conferencia sobre la política como vocación, distinguió dos máximas de la acción ética que, en su opinión, se enfrentaban entre sí: la “ética de la convicción” y la “ética de la responsabilidad”⁴⁶. Preocupado por la pérdida de sentido de la acción política, se refirió a las miserias de ella: la ausencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad. “Rescatar los valores es iluminarnos más con los valores de la más genuina tradición occidental⁴⁷”.

De acuerdo con Oscar Diego Bautista, el proceso de interiorización de valores éticos en el individuo, considera las siguientes etapas o momentos:

- a) “Reflexiona y delibera
- b) Adquiere conciencia
- c) Distingue entre lo conveniente y lo nocivo
- d) Adopta principios positivos o convenientes
- e) Asume deberes de manera voluntaria
- f) Actúa de manera íntegra y responsable

“[...] son los principios y los valores que anidan en el pensamiento de cada persona lo que le lleva a actuar de una u otra manera. Por tanto, cuanto más principios y valores positivos posee la persona en el cargo más correctamente

⁴⁵ Villoria Mendieta. Op.cit. p. 124.

⁴⁶ Weber, Max. Op.cit. p. 62.

⁴⁷ Ídem, p. 165.

actúa, y viceversa; a menor fortaleza en valores éticos mayor es la inclinación hacia las conductas indeseables.”⁴⁸

El modo de la pregunta ética no sólo funciona en el momento de la toma de decisiones. No es sólo cuando pensamos acerca de los cursos de acción, sino también a la hora de explicar nuestra conducta y dar razones aceptables. En este sentido, dar motivos implica construir argumentos que justifiquen que nuestras decisiones son buenas; es tomar en cuenta diferentes aspectos de una situación determinada y actuar con base en criterios, que conforman el universo moral en el cual basamos y desplegamos nuestra conducta, pero a diferencia de lo que ocurre en sistemas en los cuales la reflexión ética está ausente, dichos criterios no están avalados por autoridades irrefutables y pueden y deben ser cuestionados y revisados periódicamente. La pregunta ética nos pone frente a cada situación con la certeza de que somos nosotros quienes decidimos que nuestros actos son éticamente aceptables y, por eso, somos responsables de lo que hacemos.

1.3.1. LA ACCIÓN HUMANA. LA RELACIÓN ENTRE MORAL Y ÉTICA

Si la conducta humana o la ética parten de un supuesto filosófico de libertad, ¿cómo puede el poder decisorio del Estado imponer una acción a sus agentes, sin trasgredir la esfera de individualidad? la relación entre moral y ética puede dar luz a este respecto.

Desde esta perspectiva, los términos moral y ética “tienen un significado muy parecido porque el vocablo latino ‘mos’, del que moral deriva, significa también un modo de vida del que nos hemos apropiado, tanto en el nivel de los sentimientos, como en el de las costumbres y el carácter”⁴⁹.

⁴⁸Bautista Oscar. Op.cit. pp. 68-69.

⁴⁹ Cortina, Adela. *Ética aplicada y democracia radical*. Ed. Tecnos. España, 2007. p.163.

“Los especialistas de filosofía moral no se ponen de acuerdo sobre la distribución de sentido de los términos (moral y ética). La etimología es a este respecto inútil, en la medida en que uno de los términos viene del latín y el otro del griego, y los dos se refieren de una manera o de otra al ámbito común de las costumbres. Supongo considerar el concepto de moral como término fijo de referencia y asignarle una doble función: la de designar, por una parte, la región de las normas o, dicho de otra manera, los principios de lo permitido y de lo prohibido, y por otra parte, el sentimiento de obligación en tanto cara subjetiva de la relación de un sujeto con las normas.”⁵⁰

Por tanto, desde el punto de vista etimológico, e incluso teniendo en cuenta el significado que se da en el lenguaje ordinario a expresiones como “valores morales”, “valores éticos”, “normas morales”, “normas éticas”, las voces “moral” y “ética”, son prácticamente idénticas. No obstante, lo moral y lo ético son cosas distintas. Se suelen confundir cuando no se distingue en ellas un orden fáctico o existencial (sociológico, histórico) y un orden radical o constitutivo (ontológico) que sería el de la eticidad.

La moral es, sin duda, una expresión particular de la moralidad universal o esencial. Son formas concretas en las que se plasman unos valores, unas normas y unos ideales éticos determinados, históricamente definidos; se encuentran ceñidos a aquellos que, en un tiempo y en una situación, los seres humanos conciben como “bueno” y “malo”, orientado hacia la religiosidad.

Así mientras existe la diversidad y el devenir interminable de la moral, hay algo radical y universal que se produce como una constante, y ésta es precisamente la ética, que es común y permanente en todas las morales.

“La ética, como parte de la filosofía, es un enunciado normativo general. La moral es una convicción y conducta personales: es la aplicación de los principios éticos a los actos particulares de la vida. La ética es un conjunto de valores comunitarios, aceptados como buenos por un grupo dado en un tiempo determinado. La moral es un valor personal. Se ocupa de la administración que cada cual hace de su propia vida. A diferencia de la ética, que es un principio

⁵⁰ Ricoeur, Paul. *Lo Justo 2: Estudios, lecturas y ejercicios de ética aplicada*. Ed. Trotta. Closas Orcoyen. S.L, 2001. p.47.

general que pretende regir una comunidad, la moral es algo íntimo: es la concepción individual del bien y del mal. José Ortega y Gasset la definió como [...] una cualidad matemática: es la exactitud aplicada a la valoración ética de las acciones.”⁵¹

Las diferentes valoraciones morales, válidas en un tiempo y espacio definidos, se encadenan entre sí y van formando un consenso temporal, una conformación de valores, de modo que no existen propiamente rupturas absolutas en la sucesión histórica, por notables y marcados que sean los cambios. El movimiento histórico de las valoraciones morales, va haciendo irreversibles ciertos pasos que el hombre ha dado, y torna en “regresivas” las tendencias que prescinden de ellos.

En tal contexto, podemos hablar de los deberes posicionales y de los llamados deberes naturales. Estos últimos valen para todos y con respecto a todos los individuos, sin que importe el papel social que ellos desempeñen. De estos deberes se ocupa la “moral natural”. En cambio, los posicionales se adquieren a través de algún acto voluntario en virtud del cual alguien acepta asumir un papel dentro de un sistema normativo.

La moral que se ocupa de los deberes posicionales suele ser llamada “moral adquirida”. En tal sentido, lo que conocemos como el deber caería dentro del ámbito de la moral natural y sería equivalente a deber natural. La obligación en cambio, correspondería al ámbito de la adquirida y sería el equivalente a deber posicional.⁵²

Por esa razón, ciertas sentencias éticas, resultado de una valoración moral, permiten hablar (siempre con reservas) de un cierto progreso o evolución, por el cual se va acumulando una experiencia de sabiduría moral tan fundamental e irrenunciable, que configura la “humanidad” del mismo hombre⁵³.

Todo comportamiento moral ésta sujeto a normas. Cuando alguien las sigue, se considera que lo hace porque la acepta por sus propios méritos, es decir, no la

⁵¹ Martí, Capitanachi. Op.cit. p. 20.

⁵² Cfr. Zapatero, Virgilio. Op.cit. p. 15.

⁵³ La idea de progreso moral es sumamente cuestionable y cabe considerarla desde peligrosa hasta simplemente obsoleta. Sin embargo, el problema reside en que tampoco los tiempos son indiferentes ni cabe, éticamente, eliminar las posibilidades de “ser mejores” o “ser peores”.

asume porque le conviene o sea un medio adecuado para alcanzar un fin determinado. En tal sentido se puede afirmar que ese alguien adopta un punto de vista interno con relación a esas pautas de conducta.

Como ya se mencionó el ser humano produce moral para gobernar su vida desde esa perspectiva, y puede cambiar y dar concepciones distintas a lo que considera como bueno o malo, prevaleciendo el hecho de que es necesario para él distinguir y valorar sus actos desde un punto de vista ético.

El hombre es mucho más que materia e instinto. Su posibilidad de construir un reino cualitativo de valores puede llegar a constituir lo que da sentido a la vida y aquello que realmente vale por encima de las cualidades y valoraciones naturales, como el placer-displacer, vida-muerte o éxito y fracaso. Más allá de ellas, mucho más allá, se produce la naturaleza ética, la cual puede llegar a realizar distinciones tan determinantes de la acción humana que, inclusive cuando se contraponen con las pautas naturales, éstas se llegan a sacrificar en favor de los valores morales.

En teoría, la libertad y obligación moral expresan la capacidad humana de enfrentar y trascender de algún modo el destino, sobre todo el interior; de abrir posibilidades en el seno de lo fatal y determinado, y además expresan lo contrario: la necesidad de limitar, de determinar, de preferir, de optar y de definir un ser que brota desde su propia indeterminación.

La tensión permanente entre la libertad y la necesidad, lo real y lo ideal, lo racional y lo irracional, remite a la forma de ser del hombre y a su condición ética. La acción humana en su ejercicio de libertad y libre albedrío, tiene la posibilidad de elegir y escoger. Ese curso de acción elegido puede derivar en actos contrarios a la ética o a la moral. En el caso que nos ocupa, la corrupción también es un curso de acción que nos remite a la necesidad de contar con una ética pública, como poderosa herramienta que guíe, de mejor manera, la gestión y el desarrollo de quienes se dedican al servicio público.

1.4. LA ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desde hace algunos años, el tema de la ética pública ha sido recurrente en la agenda de gobierno; la necesidad de crear mecanismos para regular la actuación de quienes tienen el compromiso y la responsabilidad de generar progreso y desarrollo para la sociedad, se ha vuelto un tema de relevancia del quehacer público. Si bien algunos aspectos continúan pendientes, se hace necesario pasar del discurso a los hechos, a fin de que la proclama no se quede en la generalidad, en lo abstracto y sea asequible para que pueda ser asumida voluntariamente. De acuerdo con Jannik Lindbaek, la ética se entiende como responsabilidad social de todos los sectores de convivencia. Al gobierno le toca ejercer una ética de responsabilidad, de bienestar, de inclusión, de facilitamiento del desarrollo, sin prácticas corruptas, clientelares, favoritistas y con información y transparencia.⁵⁴

Antes de agregar otras acepciones sobre ética pública podemos decir que ésta, como acción de gobierno, se centra en la idea de servicio. La ética puede considerarse como ciencia de la actuación de los funcionarios orientados al servicio público; se puede ubicar en la actuación de los mismos en pro del bien común y, por tanto, se afirma en la conducta imparcial, objetiva e íntegra de ellos en la gestión de los asuntos públicos.

Para Villoria, citado por José Juan Sánchez, la ética pública puede entenderse como “un hacer colectivo. Un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano.”⁵⁵

No es que se trate de una ética especial para los asuntos de gobierno y administración pública, sino que se refiere sencillamente a la ética aplicada y puesta en práctica en el ámbito público. Implica un cambio esencial en las

⁵⁴ Cfr. Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Innovación gubernamental*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2004. p. 57.

⁵⁵ Sánchez, González. Op.cit. p. 272.

actitudes de cada individuo, lo cual se traduce en actos concretos orientados hacia el interés general; es lo que Weber denominó como 'ética de la responsabilidad'. Se entiende por ética pública la parte de la disciplina ética que trata los comportamientos de los gobernantes, políticos, legisladores, jueces, funcionarios en el desarrollo de su trabajo, y tiene por fin lograr que el servidor público aplique el sentido del deber en beneficio del Estado. "[...] pide no rebasar límites, no quebrantar las fronteras que sirven para establecer dónde termina lo público y dónde comienza el predominio de los intereses privados."⁵⁶

La relación de la ética con el factor humano en la administración pública, corresponde con los valores que rigen a las personas en las instituciones. Se ha señalado que mediante su implementación, el individuo adopta como suya y por sí mismo una conducta dada, y de esa manera contribuye a la consecución del fin de la vida colectiva, armoniosa, justa, sin desigualdades.⁵⁷ En este sentido, los principios de la ética pública se deben interiorizar, razonar, comprender, pero fundamentalmente asumir para después exteriorizarlos en acciones y hechos concretos. Para el factor humano es importante considerar los valores que guían a los individuos y a las organizaciones, los estándares de conductas y normas definidas y promovidas en las instituciones, así como los contextos en los que se toman las diferentes decisiones.

El objetivo material de la ética en el ámbito gubernamental, se enfoca hacia los actos humanos de los servidores públicos, esto es, a la rectitud moral de su actuación. Adoptar la ética pública como parte de su conducta, es una necesidad, ya que es precisamente su ausencia la que provoca que muchos de ellos, en diferentes instituciones, caigan en escándalos de corrupción. La ética es un instrumento indispensable en la política y en la gestión pública, porque al instar al individuo, y en concreto al servidor público, a acompañar su proceder de una

⁵⁶ Merino, Mauricio. Op.cit. p.21.

⁵⁷ Cfr. Villoria Mendieta. op.cit. p.28.

filosofía en valores, él podrá actuar bajo autocontrol, con un dominio de sí mismo y según la idea de servicio colectivo.

Algunos principios éticos que deberían acompañar a los servidores públicos con *decorum*, son los siguientes:

Autoridad. Es la facultad que tienen los gobernantes para instruir la realización de tareas que beneficien a los gobernados.

Honor. Éste se entiende como el reconocimiento a las acciones emprendidas que tienen algún mérito.

Justicia. Éste principio tiene que ver con un bien para otro. Es la práctica de la virtud total para con los demás.

Libertad. Principio que permite que el hombre libre pueda gobernarse a sí mismo y sea capaz de dominar sus deseos por medio de la razón.

Prudencia. Es una disposición de la acción que va acompañada de una deliberación con respecto a lo que puede ser benéfico o nocivo para la persona.⁵⁸

La ética en el terreno de lo público supera, entonces, el ámbito individual aunque por supuesto no lo anula. Tiene que ver con los asuntos que nos atañen a todos dentro de una sociedad y, en este sentido, es interés de todos que los “negocios” públicos se lleven a cabo con probidad, transparencia e integridad, en atención a la ventaja recíproca que es la ventaja de todos.

Sin embargo, en nuestro sistema la cuestión social no es un asunto obvio ni gravitante dentro de la teoría administrativa, ni dentro de su aplicación práctica, aunque sí de la filosofía política. Según una afirmación de la contraloría del Ecuador, “toda la lógica y la práctica económica giran alrededor de la maximización del beneficio individual, de la minimización de costos para alcanzar dicho beneficio particular, el cual consiste en una preferencia seleccionada de entre un *stock* de posibilidades.”⁵⁹ En este punto surge un problema de la ética

⁵⁸ Cfr. Ídem. pp. 20, 21.

⁵⁹ *Ética pública y actividad contralora*, Ed. Contraloría General del Estado. Ecuador, 2005. p.2.

pública: ¿cómo conciliar el interés particular con el interés social?, ¿cómo hacer posible que en la búsqueda del beneficio individual no se lesione, no se deje de lado, no se menoscabe el beneficio público? sobre todo cuando las instituciones de la administración pública no tienen una motivación basada en el interés económico.⁶⁰

La ética pública permite profundizar en la sensibilidad de que tienen que hacer gala los funcionarios y políticos, porque no sólo implica honestidad y honradez, sino también trabajo bien hecho, gastos razonables, consecución de objetivos, rendición de cuentas y, sobre todo, la configuración de un entorno laboral de verdadera humanización del trabajo.⁶¹

De acuerdo con Oscar Diego Bautista, los elementos a considerar para la aplicación de la ética en la administración pública son los siguientes:

- Reconocimiento de la importancia de la ética pública.
- Asignación de uno o varios responsables del fomento de la ética (consejo ético).
- Instrumentos de trabajo.
- La operación del trabajo.
- Supervisión, control y evaluación.
- Un espacio de actuación (área, oficina o departamento).
- Proyección de la ética en los ámbitos privado, social y académico.
- Proyección de la ética en el ámbito internacional.⁶⁵

⁶⁰ Las organizaciones del servicio público son diferentes. Una organización de este tipo difiere de la mayor parte del resto de las instituciones, al punto que la confianza del público en el gobierno puede descansar en su integridad y desempeño. Es especial porque a los funcionarios del servicio público se les confía el manejo de los fondos y recursos públicos, y porque pueden actuar como defensores de la constitucionalidad y probidad en el gobierno. Introducción a las Series de Principios, Convenciones y Prácticas. Guía, OCDE (1995).

⁶¹ Cfr. Bautista, Oscar. *La gestión de la ética pública*. Op.cit. p. 21.

La ética de lo público presenta una gama muy amplia de temas, entre los que es conveniente señalar: conflictos de intereses de los servidores públicos; códigos de conducta para ellos; interacción entre el gobierno y la empresa privada; auditoría y control interno; participación de la sociedad civil, compras y licitaciones públicas; políticas y programas preventivos; probidad administrativa y los indicadores de efectividad de los programas.

Hace casi un siglo, Max Weber ya había identificado a la ética de la responsabilidad como el signo distintivo de los funcionarios públicos y de los políticos.⁶² La ética impacta a los servidores públicos al estar relacionada con las conductas y valores que requieren los individuos dentro de las instituciones, los cuales están dirigidos a alcanzar los objetivos.

Dicha característica puede estar orientada a lograr el buen funcionamiento de las instituciones promoviendo conductas como la lealtad, el uso racional y económico de los recursos públicos, la búsqueda de los criterios de imparcialidad y honestidad en la actuación administrativa, la denuncia a la corrupción, el objetivo de los intereses colectivos y el deseo de mejorar la formación personal.

En la administración pública habría al menos tres perspectivas de la ética: a) su consideración como actividad social que persigue un bien público; b) su aspecto organizativo, habida cuenta que una organización es un grupo humano integrado por personas especialistas que trabajan juntas en una tarea común y; c) una cultura organizacional o sólido grupo de creencias sobre las que se orientan la política y las acciones, porque las organizaciones son comunidades morales que interactúan y desarrollan relaciones humanas, resultando muy importantes en ellas las buenas relaciones, y las relaciones de cooperación entre ellas y los ciudadanos.

⁶²Cfr. Merino, Mauricio. Op.cit. p. 30.

Según la OCDE en los países existe una “infraestructura ética” que implica factores formales e informales, en función de su cultura política, de su historia y de su contexto y de los cuales se pueden señalar como relevantes, los siguientes: a) el apoyo y el compromiso político; b) el marco legal existente; c) los mecanismos de formación y de socialización de los empleados públicos; d) los códigos de conducta aprobados; e) la existencia o no de mecanismos de imputación y de responsabilidad efectivos; f) el liderazgo adecuado; g) las condiciones de trabajo y el clima laboral de los empleados públicos; h) la existencia de una sociedad civil activa y vigilante; e i) unos sistemas de control interno y externo de la gestión pública, coordinados y eficaces.

Para que la ética pública se constituya en un elemento de acción gubernamental es necesario además de legislar e instituir normas, la participación activa de los gobernantes en la construcción de una infraestructura de cambio, que no se limite a la creación de leyes. Para entender el proceso por el cual la ética puede ser un eje de transformación se requiere que el compromiso de los responsables políticos a favor de su inserción en el servicio público sea real, coherente y efectivo, y que vaya más allá del interés particular.

Oscar Bautista sugiere también algunas medidas para fomentar la ética pública:

- a) Atención al comportamiento de los servidores públicos.
- b) Creación de un área de ética pública que fomente y generalice valores en la conducta de los servidores públicos.
- c) Establecer un marco jurídico y normativo ético.
- d) Fomentar el interés por la ética en los asuntos públicos.
- e) Identificar los valores éticos deseables y plasmarlos en un código para los servidores públicos.
- f) Buscar la interiorización de los valores éticos en todo servidor público.
- g) Situar a la ética como eje conductor en la vida profesional y personal.⁶³

⁶³ Cfr. Bautista, Oscar. *Necesidad de la Ética pública*. Op.cit. pp. 21-25.

Si la actitud ética se tuviera que imponer por medio de una ley a los empleados y servidores públicos se reduciría a una imposición, a una obligación contraria a la voluntad, que es componente central de la conducta. No es necesario esperar una ley, una dependencia o que el gobierno señale el camino para acceder a la integridad, la honestidad y la lealtad; en este sentido, “es solamente, y no puede ser de otra forma, una decisión y disposición personal. Luego hay que identificarnos y reconocernos, para articular ese cuerpo social de intolerancia, y seguidamente imponernos a quienes practican y encubren la corrupción”.⁶⁴

Desempeñarse con ética en la esfera gubernamental, no sólo se sujeta a la censura de las conductas corruptas, sino que se extiende también a la calidad y perfección del trabajo, al llamado clima laboral, a la atención al ciudadano. Exige un trabajo bien hecho y, principalmente, una continua y constante referencia a la ciudadanía. La importancia de educar y formar a la autoridad política y a quienes tienen como función administrar bienes con base en principios de la ética pública es que éstos los proveerán de las normas de conducta que guiarán sus relaciones individuales y sociales, así como su actividad profesional o política.

Una actuación basada en la ética pública permite un análisis objetivo de la efectividad de los programas de gobierno. De ahí que sea importante la honestidad y honradez en el diseño y planeación de los mismos pero, además, en la toma de decisiones y en el conjunto de sus actividades. Allí estriba la necesidad de contar con un servidor público que desarrolle un servicio de gran calidad humana, que sea efectivo para el bien común y no para un beneficio personal. Éste es posible si se logra sustentar en un proceder ético. En caso de que no se logre ese enfoque, no se puede esperar que un programa gubernamental o cualquier otra actividad del gobierno sean positivos, puesto que los encargados de planearlos e instrumentarlos estarían más preocupados en sacar ventaja, que en verificar si realmente benefician a la población.

⁶⁴ Boletín Probidad No. 29, marzo de 2002, URL: <http://www.probidad.org>. Consultado el 4 de septiembre del 2012.

Las prácticas corruptas que lesionan y entorpecen el desarrollo de un país tienen como castigo la desconfianza de la sociedad hacia las instituciones; para evitarlo se requiere necesariamente adoptar a la ética pública como parte fundamental de la conducta personal, tanto entre los funcionarios y políticos como en la sociedad en su conjunto; esto es, una conducta basada en valores que contribuya a ser más justa y digna la vida en sociedad. La ética pública debe hacer actuar al individuo contra los comportamientos que tienen su origen en la ambición y en la falta de sensibilidad hacia las necesidades colectivas.

CAPITULO 2. LA ÉTICA PÚBLICA COMO ELEMENTO DE ACCIÓN GUBERNAMENTAL

En este capítulo se incorporan elementos relacionados con la parte dinámica del quehacer gubernamental, con el gobierno en acción y en el mismo contexto reaparece la ética pública, tema central de esta investigación. El desarrollo del apartado ayudará a entender la importancia del Estado como promotor e impulsor de la misma, dando cuenta también de los esfuerzos que a lo largo del tiempo se han realizado con el objeto de que la función pública sea más eficiente y útil para la sociedad, mencionándose a su vez aquellos modelos que se han adoptado para tal finalidad, como el caso de la nueva gestión pública y el papel que en tal sentido han jugado, las políticas y programas públicos.

Continuando con el esquema de ir de lo general a lo particular, este capítulo concluye con el arribo del gobierno de Vicente Fox, mencionándose algunas de las características y circunstancias de su llegada, así como el rol que para los efectos desempeñaron actores, como la sociedad misma. De igual manera, este apartado da cuenta de cómo la mejora de la gestión pública se manifestó como uno de los objetivos centrales de su administración, y dentro de ella y como elemento teórico preponderante la ética pública, que desembocaría en la construcción de la Agenda de Buen Gobierno, de la que se dará cuenta más adelante.

2.1. EL ESTADO COMO GRAN IMPULSOR DE LA ÉTICA PÚBLICA

La crisis del estado de bienestar y la economía de mercado han contribuido a agravar la falta de resultados en la administración pública. Se ha puesto en evidencia que el terreno de la discrecionalidad ha ido en aumento al tiempo que los Estados agobiados por la necesidad de obtener logros, ser eficaces y mejor vistos a los ojos de la sociedad, se alejan con frecuencia de la observancia a

determinadas normas de actuación, generándose ambientes propicios para la corrupción en diversas formas.

Estos esfuerzos eficientistas, desafortunadamente fallidos en sus alcances esperados, son sin embargo una muestra de que la ética pública y la corrupción, como fenómenos sociales y antítesis uno del otro, pueden ser orientados, dirigidos, promovidos e impulsados, por la organización política de la sociedad, es decir, por el Estado. Para que haya homogeneidad, unidad y generalización tanto de un ejercicio de la ética como del combate a la corrupción es necesario que un poder que detente el uso de recursos de distinta índole, los emplee para tal finalidad.

Los conceptos o términos por sí mismos no arrojan ejemplos para formalizar esquemas que nos permitan concebir la realidad⁶⁵. Por ello, es deseable que se establezca un vínculo claro entre el concepto y esta última. Si no es así, todo intento por ejemplificar un hecho, a partir de sólo un concepto, será infructuoso.

Analizar los conceptos sin que se establezca una relación directa con lo que existe, remite a manifestaciones subjetivas que sólo responden a un momento y situaciones determinadas⁶⁶. Para que un concepto coadyuve y sea útil para “esquemmatizar” la realidad social será necesario entenderlo en su verdadera relación con los demás conceptos que le rodean.

En el caso del Estado (elemento central de este apartado), es necesario realizar el mismo ejercicio. Para poder comprender qué es y cuál es su utilidad social se requiere observarlo a partir de la relación que mantiene con otras instituciones y considerar sus características particulares, como son:

⁶⁵ Cfr. Popper, Karl. *La Sociedad abierta y sus enemigos I*. Ed. Planeta-Agostini. España, 1992. p. 206.

⁶⁶ Cfr. Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Ed. FCE. México, 1971. pp. 76-82.

- Surge y opera en un ámbito espacial delimitado dentro de los cuadros de un territorio.
- Es intransigente en materia de soberanía territorial y organiza el espacio político a modo de que ello corresponda a la jerarquía de su poder y de su autoridad y asegure la ejecución de las decisiones en el conjunto del país sometido a su jurisdicción.
- No es una creación política instintiva o improvisada.
- Simultáneamente presupone, ahonda y se consolida de manera creciente entre gobernantes y gobernados.
- Pretende la autonomía, la supremacía totalizadora o de inclusión total.⁶⁷

Adentrándonos en el concepto, la doctrina jurídica siguiendo la tradición clásica, lo ha definido como:

“la corporación por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio; Eduardo García Máynez, lo define como ‘*la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio*’, al cual se agregarían la población y el gobierno como los tres elementos que lo integran.

“El elemento personal del Estado, el conglomerado humano que lo forma, suele indistintamente ser designado como población del Estado o como pueblo del Estado. [...] [esto es, el] conjunto de personas que por determinadas cualidades jurídicas que les son aplicables, son parte integrante del elemento personal que con el territorio y el gobierno componen al Estado.”⁶⁸

A partir de dichas connotaciones que son intrínsecas a esa forma de organización social, algunas de las funciones que el Estado desempeña habitualmente son:

⁶⁷ Cfr. Campos Álvarez Tostado, Ricardo. *Apuntes sobre el Estado, la Administración pública y sus reformas, Liberalismo y Democracia*. Ed. Géminis. México, 2000. p.1.

⁶⁸ Pérez de León, Enrique. *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*. Ed. Porrúa. México, 1990. pp. 43-44.

- La institucionalización
- La legitimidad en el uso de la fuerza
- El consenso
- La legalidad
- La coacción social

El Estado se constituye como la organización política de la sociedad, la que a su vez es resultado de una creación político-militar que está referida a configurar instituciones para regular la adquisición, el ejercicio y la distribución del poder, el monopolio y la organización de la violencia legítima.

La palabra Estado es utilizada para designar la estructura permanente del poder en una comunidad política. Se contrapone a gobierno que designaría los modos concretos y contingentes del ejercicio de este poder.

En todos los países europeos hay una división clásica entre jefe de estado y jefe de gobierno. En este sentido, conviene a cualquier clase de comunidad política y es la razón de que todos los traductores coloquen la palabra Estado allí donde Platón o Aristóteles mencionaban la "*Polis*".

Al ejercer las potestades con que cuenta, se hace patente su poder decisorio. Por eso, cuando actúa a través de sus diferentes formas de organización colectiva, política y económica, desarrolla lo siguiente⁶⁹:

- La acción general y específica sobre la orientación, la estructura y el funcionamiento de la economía del sistema social.
- La regulación de la disponibilidad, la asignación y el uso de los recursos escasos.
- El reconocimiento, evaluación y jerarquización de las necesidades colectivas, sectoriales e individuales y la determinación y movilización de los medios necesarios para su satisfacción.

⁶⁹ Cfr. Ídem. p. 4.

- La regulación y gestión de servicios públicos o de interés general.
- La promoción del desarrollo en sus etapas iniciales de estabilización y crecimiento.
- La organización y coordinación de la comunidad y de sus principales aspectos y sectores participantes.

El Estado es una forma política históricamente determinada y no es una categoría universal válida para todo tiempo y lugar. A través del tiempo, adquiere rasgos peculiares respecto de otras formas de organización política. Así, su papel como poder decisorio —que puede, si lo desea, beneficiar o perjudicar al grupo social organizado en colectividad— se manifiesta claramente, cobrando fuerza la perspectiva de una concepción que ve en él a una institución dotada de habilidad conductora y capaz de coordinar las fuerzas sociales en torno a una perspectiva de desarrollo⁷⁰. Conforme a esta posición, el principal obstáculo que se observa, es el de armonizar el progreso económico con la seguridad social y la democracia política. El Estado puede coadyuvar al impulso social, pues sus funciones lo remiten a enfrentar decisiones que: i) afectan la vida de las personas, ii) se toman en nombre de la sociedad y iii) emplean recursos públicos.

Su participación implica tomar decisiones con base en las leyes, las normas y las tradiciones públicas. Pero también cuando la administración pública opera a nivel concreto —de la aplicación a una situación específica— sus decisiones reflejan juicios fundados en valores y en apreciaciones subjetivas. La complejidad de esta situación, así como lo personal e impersonal que en ello se manifiesta, se observa más claramente en las instituciones que materializan al Estado⁷¹.

El contenido de este apartado alude, conforme a lo que se ha señalado, a su potestad como organización que puede dirigir a la sociedad, que tiene para sí el ejercicio legítimo de la coacción y autoridad, mediante las cuales puede conminar

⁷⁰ Cfr. Cansino, César. “Estado”, en: *Léxico de la Política*. Ed. FCE. México, 2000. p. 224.

⁷¹ Aquí lo que se resalta es el papel que desempeñan las instituciones dentro de la actuación pública, a partir de juicios de valor.

a sus agentes, los servidores públicos, para llevar a cabo una acción específica de determinada manera.

Lo que en efecto se requiere para establecer y desarrollar una ética pública, es precisamente el impulso del Estado a través de su poder decisorio. Para que esas decisiones sean correctas y efectivas se exige tener conocimiento de la forma en que las personas actúan, de sus motivaciones y de los criterios para determinar su conducta. En este caso, dichas medidas derivan de una relación causa-efecto, en donde la causa se integra por las razones que subyacen a las acciones de los individuos y, el efecto, a la decisión adoptada por el gobierno para modificar esas razones subyacentes; “esa exigencia de prosperidad [que] ahora mina los cimientos de cualquier Estado-Nación. [Debiéndose entender] sin embargo, [que] la prosperidad es un proyecto a largo plazo el cual sólo se cumple con gobernanza.”⁷²

“Un Estado-o un gobierno- es fuerte en la medida en que genera desarrollo e inclusión; cuanto más eficiente, productivo, con capacidad de respuesta y capacidad para estimular la creatividad y el respeto a la libertad sea un gobierno, será más fuerte; un *Buen Gobierno* con esas premisas se torna apreciado y bien valorado por los ciudadanos a los que sirve en primera instancia.”⁷³

Para que el poder decisorio sea efectivo al regular la actuación de sus agentes y poder impulsar la adopción de la ética pública es necesario entender los criterios de la conducta humana. Sólo mediante un diagnóstico preciso la acción del Estado podrá ser efectiva para regular la gestión de los empleados a su servicio.

⁷² Reyes Heróles. Op.cit. p.33.

⁷³ Muñoz Gutiérrez. Op.cit. p. 35.

2.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El estudio de la historia de la administración pública revela un incesante esfuerzo por mejorar su actuación, y por darse a sí misma mayores posibilidades en la satisfacción de las necesidades colectivas y del bien común. La perfectibilidad que persigue a la administración pública se deriva de la evolución intrínseca de la sociedad. Los problemas y fenómenos sociales cambian de un momento y de un lugar a otro; ante ello, la función pública necesita ser críticamente revisada para observar la pertinencia de adecuarse. En este caso, tender a perfeccionarse es parte de la esencia de la administración pública; ello no es un defecto, sino la virtud para enfrentar los nuevos requerimientos y demandas sociales. Esgrimir y buscar nuevos derroteros —tendencias, modas y enfoques— ha sido parte de la administración pública desde su origen.

Desde el punto de vista formal, la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del poder ejecutivo⁷⁴ y que está encaminada a la ejecución de la ley. En este sentido, conviene precisar si es sólo la ejecución de la ley, o incluye también la realización de otras tareas alternas, como pueden ser aquellas de carácter jurisdiccional o regulador. Asimismo, la función administrativa tiene por objeto manejar los asuntos ordinarios y cotidianos de la ciudadanía, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales (por ejemplo las funciones de policía y la organización de los servicios públicos).

Así pues, la administración pública es el conjunto de organismos públicos que han recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde el punto de vista material, es aquella que se compone de aspectos de gestión y de existencia o administración propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como las que

⁷⁴ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. México, 2000. pp. 53-57.

establece con particulares para asegurar la consecución de sus fines.⁷⁵ Gran parte de la discusión actual sobre su desempeño, se centra en el hecho de identificar qué es lo que tiene encomendado y lo que realmente quiere efectuar.⁷⁶

Es ampliamente difundida la versión de la administración pública como una organización inadecuada para responder a los cambios de los últimos años, tanto así que sus prácticas y valores son cuestionados de forma constante⁷⁷. Esa situación no debería darse, puesto que para realizar su función, existe una estructura creada y los elementos necesarios para ayudarle a cumplir con el objetivo que le ha sido confiado.

En virtud de eso, el papel y desempeño de las nuevas tendencias deben verse a la luz de la función pública, porque si lo que proponen tiene un fin, entonces también tiene correspondencia con la función en general.

En tal sentido se alude a la esencia de la actuación pública, y ella, como bien señaló Gabino Fraga, está supeditada a la ejecución y observancia de las leyes de derecho público y no sólo a disposiciones de naturaleza eminentemente administrativa. Una relación real y una correspondencia entre su trabajo y la pretensión, en el marco del desarrollo propio de las actividades de la administración, es precisamente lo que se busca; que lo que se diga sea lo que se realice.

Para llevar a cabo sus propósitos, los órganos administrativos y sus titulares se ordenan de determinada manera a fin de constituir y dar unidad a la administración pública. Por tal virtud, las formas de organización que se han dado son la centralización, la descentralización y la desconcentración.

⁷⁵ Ídem, p.119.

⁷⁶ Cfr. el trabajo de Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron (Comp), Administración pública, el estado actual de la disciplina, y el más detallado de Subirats, Joan, Análisis de políticas y eficacia de la administración, así como también el de carácter monográfico de Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto, La Nueva Administración Pública, Alianza, Universidad Textos, España.

⁷⁷ Cfr. Rivera Lugo, Fidel Roberto. *"Hacia una nueva cultura en la calidad de los servicios públicos"* en: *Prospectiva*. Ed. Agrupación política Nueva A.C., Año 6, Número 18, abril-junio 2001.

La centralización se da cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia jerárquica en cada uno de ellos, hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el titular de la administración pública. La descentralización es empleada cuando se desea confiar la realización de algunas actividades a organismos con personalidad jurídica y patrimonio propio, desvinculados en mayor o menor grado de la administración central.

La desconcentración es la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente. Finalmente, las empresas de participación estatal son una forma de organización a la que se recurre como uno de los medios directos de realizar la intervención en la vida económica del país⁷⁸. Por ser la organización centralizada la que con mayor prontitud y claridad se observa en la administración pública, y por ser también de utilidad para los fines de esta investigación, es que se le prestará más atención a la misma.

Se ha de considerar primero que la centralización administrativa se distingue por la relación de jerarquía que une a los órganos inferiores con los superiores, lo que implica la existencia de poderes que mantienen la unidad de ella a pesar de la diversidad de los órganos que la conforman —poderes de decisión y de mando que conserva la autoridad superior—. El poder de decisión consiste en que no todos los empleados tienen la facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones.

Existe además, una concentración de la fuerza pública de forma tal que las medidas de ejecución forzada de las resoluciones administrativas no pueden llevarse a cabo por cualquier órgano, sino por un número limitado de ellos a quienes legalmente se les otorga competencia para el efecto⁷⁹. Dichos poderes son los siguientes: i. Poder de nombramiento, ii. Poder de mando, iii. Poder de

⁷⁸Cfr. Fraga, Gabino. Op. cit., p. 165.

⁷⁹ Cfr. Ibídem.

vigilancia, iv. Poder disciplinario, v. Poder de revisión, y vi. Poder para la resolución de conflictos de competencia.

La forma de organización y administración en la que el poder se concentra en manos de funcionarios con las capacidades técnicas indispensables es la burocracia. Con base en lo señalado por Weber, la administración burocrática moderna opera en una arena jurisdiccional definida y caracterizada por una serie de factores, como son:

- Las actividades regulares de los agentes de la organización que se definen como “tareas oficiales”.
- Las tareas relativamente estables y la autoridad para desempeñarlas que se hallan estrictamente limitadas por reglas, al igual que la autoridad coercitiva de que se dispone para llevarlas a cabo.
- Formas regulares y establecidas existentes para asegurar el desempeño continuo de dichas tareas por —y sólo por— las personas que cumplen con reglas o aptitudes generales.

Sí sólo consideramos los aspectos descriptivos y normativos de la administración pública todo el bagaje de la teoría de su organización resulta imperfecto para la labor encomendada; por ello es necesario incorporar algo más que la mera forma de la administración. Es fundamental humanizarla y que lo intrínseco a la actuación de las personas sea contemplado. Por ello, los valores, la moral y la ética, son aspectos que se deben considerar también.

Existen dos grandes directrices en torno al replanteamiento de sus actividades. Una de ellas proviene de sí misma —es decir, ha surgido con base en criterios metodológicos y teóricos que son parte del andamiaje científico de la propia administración, aunque con distingos e influencia externa (como la administración de personal con base en méritos). La otra, tiene sus orígenes en un ambiente distinto al que priva en el sector público (como sería el caso de las cartas compromiso al ciudadano-cliente). La experiencia *per se* y la experiencia empírica,

son dos medios para observar los programas que buscan mejorar el accionar de la administración pública y su contenido científico-social.

En este contexto de lo que pudiera llamarse “mejora de su gestión”, la administración pública también debe examinar los medios y métodos para poder contar con una organización que responda a las necesidades sociales, y que con base en la racionalidad y la factibilidad, pueda emitir determinaciones congruentes con lo que acontece.

El sector público se integra por un conjunto de instituciones gubernamentales que revisten la forma de organismos, dependencias y entidades a partir de las cuales tiene contacto con la sociedad. La forma en que se relaciona con lo social, deviene de su razón de ser. Sus atribuciones -que se estructuran con base en el estado de derecho— y configuraciones, determinan su función en y para con la sociedad. No actúa *motu proprio*, sino a partir de un mandato.

Dicho mandato engloba lo que no es privado, pero sí de interés público y se manifiesta en lo que beneficia y repercute en todos.

El vínculo del sector público con la sociedad está representado por su intervención —provisión de bienes y prestación de servicios— en la misma. La manera en que esta última puede manifestarse, significan las formas en que él interviene y se reorganiza a partir de nuevas necesidades. La labor que desempeña también tiene que ver con la atención a problemáticas sociales y en este caso, su participación debe ser la adecuada y pertinente. Atendiendo a este principio, se busca que las actividades de la administración pública se realicen conforme a criterios de idoneidad.

A partir de estándares de calidad, eficacia y eficiencia, el funcionamiento del sector público se cuestiona desde los objetivos, medios y estrategias que emplea. Una vigilancia y observación precisa a lo que hace, es lo que se realiza desde la sociedad. Por tal motivo, el desempeño preciso y adecuado de la administración pública implica la adopción de indicadores y parámetros para medirlo. Más que

una enunciación exhaustiva de las formas en que se ha basado para mejorar su actuación o de los instrumentos técnicos de los que se ha hecho valer, la atención se centra en los programas y propuestas que se han implementado. En este sentido, calidad, eficacia y eficiencia se consideran medios para lograr el desempeño adecuado de la administración pública, que no necesariamente surgen en su seno, sino también a consecuencia del reclamo social y son una oportunidad para legitimarse.

La mejora en la acción de gobierno (administración pública) no es un concepto simple que emerja sólo con base en consideraciones de la misma. En este proceso se pueden distinguir dos tendencias principales: la primera de ellas en la esfera de lo privado, se remite a la organización de la producción misma y a los esfuerzos por obtener un mejoramiento de los procesos; y la segunda, a lo que se conoce como cultura del servicio público. Sobre la primera tendencia, puede decirse que su búsqueda obliga a las organizaciones a mejorar el proceso de producción, a prestar especial atención al resultado final de los bienes y servicios, a minimizar los defectos, a evitar que un trabajo se realice más de una vez, y a estandarizar los productos, a fin de que los costos se reduzcan y así poder aumentar la productividad que se encuentra íntimamente ligada con la calidad. En el caso de la administración pública esta concepción difiere un tanto, debido a que la mejora en la acción de gobierno tiene que ver con proporcionar a los usuarios, derechohabientes o clientes, un producto o servicio que en forma constante satisfaga sus necesidades.

La eficacia es una característica que se demanda mayormente al nivel jerárquico medio de la administración pública, y puede ser vista y evaluada con un enfoque sobre la funcionalidad y calidad del aparato público. El eje estructural sobre el que se asienta el cambio organizacional es el de la eficacia, y ésta demanda que los procesos administrativos correspondan a los cometidos de la organización⁸⁰. El aspecto humano es un elemento central en el tema de la

⁸⁰ Cfr. Herrera, Alejandro. *"Tendencias actuales en la administración pública: retos y perspectivas"*. Revista del Senado de la República, volumen 3, número 6, México, enero-marzo 1997. p. 90.

eficacia, ya que a través de él se da la coordinación entre el nivel operativo y estratégico de las organizaciones, que se desarrolla en dos ámbitos: el administrativo y el político. I) en el caso administrativo, el criterio se centra en la lógica interna de la organización y; II) por lo que toca al político, la dimensión de éste subyace en la propia organización y su entorno.

Un siguiente elemento a considerar, la eficiencia, presupone el uso racional de los recursos materiales y financieros destinados a un fin; su prudente y más óptima colocación en las economías bajo criterios cuantificables y claramente expresados. La eficiencia se demanda principalmente en los niveles operativos de la administración pública y requiere en su apoyo, de una modernización de la tecnología administrativa. El cambio organizacional tiene como criterios los procesos decisorios bajo cánones cuantificables, claros y explícitos⁸¹ e implica la participación de personal público de alta jerarquía, pues es en este nivel donde surge la inmediata resolución de los procesos administrativos, siendo por ello su principal preocupación, la maximización de los recursos disponibles.

Luther Gulick propuso, en lo meramente administrativo, que la organización se fundara en cuatro principios⁸², i) el área geográfica cubierta, ii) los procesos aplicados, iii) los tipos de personas o de cosas con los que se trata y, iv) el propósito perseguido; lo cierto es que ninguno de los postulados ofrece una solución idónea al problema de la organización de los servicios públicos, y cada uno de ellos ofrece ventajas y desventajas.

Dentro de los problemas en la estructura administrativa que se observan en el caso mexicano destacan por su relevancia los que suceden a nivel interno, principalmente, los que sobrevienen al control jerárquico y a la comunicación dentro de las oficinas. Ambos factores constituyen elementos centrales en el estudio de las organizaciones formales.

⁸¹ Cfr. Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*. Ed. INAP. México, 1995. p. 19.

⁸² Cfr. Peters, Guy B. *La Política de la Burocracia*, Ed. FCE. México, 2001. pp. 259-284.

La pertinencia de las organizaciones nítidas, piramidales, que suponen que los individuos en la cima de la jerarquía son responsables de tomar decisiones y que éstas son imperativas para todos los miembros de la institución, está puesta hoy en duda; el enfoque no jerárquico puede resultar especialmente aplicable al sector público, debido a que pareciera que las mismas carecen de definiciones claras del éxito o del fracaso —no tienen un parámetro análogo al de las utilidades en el sector empresarial—. Asimismo, debe valorarse el hecho de que los empleados, en la mayoría de las organizaciones del sector público, son servidores permanentes o semipermanentes, lo que dificulta el uso de mecanismos de coerción y de incentivos como los que se emplean en el sector privado.

Antes de abandonar lo relativo a la teoría de la organización en la administración pública, vale la pena mencionar que los problemas organizacionales —referidos a la estructura— son también la causa de que su desempeño no sea el deseable. Es más, lejos de abordarse, son soslayados la mayoría de las veces, mediante posturas ambiguas y superficiales. El contexto formal que dicta la conformación y funcionamiento de la administración pública, está conformado por disposiciones normativas que son incapaces de prevenir el fuero interno de los individuos.

Por lo que toca a la delegación de funciones y actuación de los servidores públicos, los teóricos del derecho administrativo explican que “la competencia del funcionario [derivada de un acto de tal naturaleza], parte de la base de que en ella y de acuerdo con el régimen constitucional (artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), el presidente de la república constituye el órgano en quien se deposita todo el ejercicio de las facultades administrativas; pero en la imposibilidad de que él sólo pudiera realizarlas, se ve en la necesidad de delegar algunas de ellas a otros órganos que en esta forma, obran en representación de aquél, manteniéndose, por lo mismo, la unidad del poder ejecutivo que presupone el régimen constitucional [aludido]”⁸³.

⁸³ Fraga, Gabino. Op.cit. p. 124.

En este contexto, los servicios públicos son el medio a través del cual la administración del gobierno se hace patente y se materializa con la ciudadanía. Dicho contacto presencial no se realiza a través de su intervención en la economía, sino de la prestación de los citados servicios y la provisión de bienes, pues estas actividades son las que constituyen el funcionamiento orgánico y viviente del Estado. La prestación eficaz y responsable de ellos es pues, uno de los instrumentos básicos de la política, porque al buscar el Estado su propio beneficio, éste mismo garantiza su eficacia como instrumento del bien común.

Es importante mencionar que las acciones del gobierno mexicano, en materia administrativa, han tenido avances en diversos campos a lo largo del tiempo⁸⁴. La Constitución de 1917 sentó las bases para convertir al Estado mexicano en un Estado moderno, derivándose de ahí la legislación que regula la vida del país. Tan sólo por mencionar algunos ejemplos, considérese que el Departamento de Contraloría, entre 1928 y 1932, efectuó estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública, mientras que el Departamento del Presupuesto de la Federación tenía encomendado estudiar la organización administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos. A partir de la década de los cuarentas y hasta 1970, los deseos por avanzar se reflejaban en las leyes que regulaban la integración, estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal⁸⁵; adicionalmente se crearon Comisiones Internas de Administración auxiliadas por Unidades de Organización y Métodos, para vincular las reformas con los objetivos y metas de las dependencias y con la programación del sector público.⁸⁶

Sin embargo, los programas de reforma administrativa implementados por y desde el poder ejecutivo no han mejorado de forma sensiblemente exitosa el desempeño del aparato administrativo mexicano. Una administración pública ágil y

⁸⁴ El cambio de paradigmas que supuso el desarrollo de la nación mexicana y su actual situación, hacen que se reformule la idea de las instituciones; en este supuesto, es de particular relevancia el aporte teórico y metodológico del neoinstitucionalismo.

⁸⁵ La referencia es a las leyes orgánicas o adjetivas.

⁸⁶ Cfr. López, Héctor. *“La reforma administrativa y sus tropiezos”* en: Revista del Senado de la República. Op.cit. pp. 25-28.

flexible no se ha logrado concretizar a pesar de los múltiples esfuerzos traducidos en reformas puestas en marcha a lo largo de las últimas décadas. Es más, muchos de los rezagos que vive el país, han sido resultado de una estructura obsoleta e incapaz de responder a los cambios, por lo que es posible decir que hasta el momento, no se ha podido instrumentar una verdadera y profunda transformación en la función pública.

2.3. LA NUEVA GESTIÓN Y FUNCIÓN PÚBLICA

Los caminos de la adaptación son las vías que ha debido seguir la administración pública como parte del replanteamiento de su actuación, adicionalmente al equilibrio general a establecer entre el marco normativo y su desempeño, que debe dirigirse hacia un balance entre calidad, eficacia y eficiencia. Todo esto con el afán de racionalizarla y mejorarla a fin de superar el distanciamiento excesivo existente entre los paradigmas descriptivos y la aplastante realidad.

En las democracias modernas, así como en las nuevas estrategias de gestión pública, la prevención desempeña un papel importante en el proceso de mejora, al considerarse como resultado de un ejercicio de concientización entre servidores públicos más y mejor capacitados y con un alto profesionalismo ético, a la vez que existen estructuras administrativas competitivas y de calidad, que simplifican tanto la gestión como la participación ciudadana, que en conjunto son transparentes. La transparencia presupone honestidad y permite la difusión de la información. Los controles son indispensables para asegurar el adecuado ejercicio de los recursos públicos y la sanción deberá convertirse, con el tiempo, en un verdadero caso de excepción.⁸⁷

⁸⁷ *Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 2005. p.16.

Desde los años sesentas y setentas se desplegó un importante movimiento reformista en el que se mezclaban términos como democratización, descentralización, modernización o planificación, como antítesis de los llamados defectos del sistema administrativo —centralismo, corrupción, clientelismo, entre otros— cuyas particularidades —principios genéricos, ambiguos y arraigados— demostraban la dificultad de llevar a cabo una transformación de la administración pública, en un contexto tan variado y diverso.

En varios países, las reformas modernizadoras de la gestión pública han probado ser eficaces para elevar la competitividad, disminuir significativamente el riesgo-país y aumentar la calidad de los servicios para la ciudadanía, entre otros beneficios. La insistencia de organizaciones internacionales en aplicar lineamientos que mejoren los procesos de la administración pública ha hecho que actualmente la mayoría de los países del mundo tengan como prioridad en sus agendas de gobierno este tipo de reformas.

En los ochentas, Gran Bretaña comenzó a instrumentar profundas transformaciones en materia de gestión pública, toda vez que el modelo del “Estado Benefactor” se encontraba agotado. Para efectos de lo anterior se creó una agenda llamada de “Buen Gobierno” que incluía todos los modelos anglosajones, cuyo objetivo central era efficientar, transparentar y reducir la burocracia. Así, Gran Bretaña fue pionera en efectuar reformas en esta materia, impulsando también una serie de iniciativas relacionadas con la ética y la conducta de los servidores públicos.

En los noventas el gobierno inglés implementó el llamado *Open Government White Paper*, que contenía propuestas para un código de práctica sobre el acceso a la información gubernamental. Este documento entró en vigor en abril de 1994 con la finalidad de mejorar la transparencia en la administración pública y dotar de mayor responsabilidad a las acciones de los funcionarios.

El caso de Nueva Zelanda no es muy diferente, pues ha aplicado reformas de fondo para diseñar políticas encaminadas a incrementar la eficiencia de la gestión

pública. En 1982, como ejemplo y para reforzar las medidas de modernización del sector público, creó la Ley de Información Oficial.

Canadá no se ha quedado atrás en cuanto a este tipo de esfuerzos se refiere. Ha invertido cantidades importantes de recursos en capacitación para poder adaptarse a los nuevos modelos, que permitan mantener sus niveles de competitividad. Un ejemplo claro de ello es su impulso permanente para dotar a los ciudadanos con herramientas de tecnologías del conocimiento, mediante políticas eficaces.

Actualmente es muy difícil generar importantes niveles de desarrollo social, si la gestión pública no cuenta con nuevas estrategias y mecanismos que le permitan impulsar decididamente a la economía en un mundo tan competitivo.

En Brasil y Chile, por ejemplo, se realizaron cambios en el sistema de pensiones y constantemente se vigilan las políticas destinadas a disminuir la corrupción, con programas que cuentan con el apoyo internacional.

En Bolivia se ha aplicado un programa con buenos resultados (Plan Nacional de Integridad, septiembre de 1998), que consiste en seleccionar agentes por su honestidad, como primer requisito, mejorar los salarios y las condiciones laborales, cambiar las normas y los procedimientos en materia de castigo a la corrupción.

Las tendencias mundiales apuntan hacia la adopción en el sector público de algunas técnicas y métodos que se utilizan en el sector privado, por las ventajas que supuestamente representan para el ciudadano. Existe la creencia de que insertar la cultura de la eficiencia y la efectividad en el servicio público, aunque sea difícil medirla con indicadores “objetivos”, redundará necesariamente en un mayor y mejor desempeño de sus labores.⁸⁸

⁸⁸Ídem. p.14.

Dentro de las muy diferentes vías de adaptación que se fueron gestando se trataba de adecuar los aparatos administrativos a la satisfacción de las demandas sociales.⁸⁹ El objetivo era expandir la capacidad operativa de los órganos más representativos⁹⁰, restableciendo el papel central de la administración pública en materia de dirección y control de su actividad.

Esta necesidad permanente de mejorarse ha llevado a dicha administración a explorar innovadores caminos como el de la nueva gestión pública.

Koldo Echebarria precisa cuatro modelos distintos de ella: el garantista, el efficientista, el contractualista y el servicial. Lo común de estos modelos es que toman como valores centrales cuatro variables: el servicio civil, las estructuras organizativas, los procedimientos de toma de decisiones y las relaciones con los ciudadanos.

Las tendencias de los modelos académicos internacionales marcan algunas pautas principales a seguir para adaptarse a la nueva gestión pública:

1. Desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad.
2. Fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto.
3. Mejorar la capacidad de formulación y coordinación de estrategias y políticas públicas que protejan la estabilidad macroeconómica, que se aboquen a la lucha contra la pobreza y promuevan la equidad y la integración regional.
4. Mejorar las formas de gestión de los servicios públicos para hacerlos más receptivos a las demandas de los ciudadanos, en especial de los sectores tradicionalmente excluidos.

⁸⁹ Con elementos diferenciados pero siguiendo un mismo objetivo.

⁹⁰ El trabajo de Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, Tomos I y II, Miguel Ángel Porrúa, México 1980, es especialmente ejemplificativo al respecto.

5. Capacitar el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información.⁹¹

Las vías de adaptación existentes en el entorno público son de naturaleza muy diversa: hay las que atienden aspectos estructurales, las que resuelven aspectos organizacionales, las que retoman la relación con el público, las que cambian la forma de ver los asuntos públicos, las que se basan en la tecnología, las que niegan la participación estatal y las que recuperan influencias de otras áreas del conocimiento, por mencionar algunas. El orden, ya no teórico sino en el acontecer en la administración pública, es nulo; las perspectivas de actuación se tienden en un puente sin cuota al interior de la organización administrativa; no hay un punto de acuerdo a partir del cual medir las vías propuestas.

“La administración pública enfrenta grandes retos ante la globalización. Cada día es más importante que los gobiernos sean competitivos, que puedan ser eficientes; es decir, hacer más con menos, que cuenten con funcionarios honestos y capacitados, con menos carga regulatoria que impida su regulación ágil y efectiva y que tenga calidad en el proceso.”⁹²

La calidad se ha convertido en un elemento central en la búsqueda de los gobiernos para ser más competitivos. En este apartado se reseñan algunos de los razonamientos que han servido como base para su instrumentación. Se aportan algunos de los conceptos centrales que podrían ser la plataforma lógica, secuencial y racional para ser utilizados dentro del cambio organizacional⁹³. La implementación de ellos en la administración pública, dado el carácter general que precisan, pudiera contribuir a darle a ésta una mayor capacidad de respuesta.

⁹¹ Cfr. Koldo Echebarria y Francisco Longo. *La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias Latinoamericanas*, documento del Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre de 2000. Citado en Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública. pp.25-28.

⁹² Ídem. p. 39.

⁹³ Cfr. Campuzano Paniagua, Gabriel, *“Condicionantes para una Administración pública de Calidad”*, en: Suplemento de la Gaceta de Ciencia Política. Ed. ITAM. Año 1, Número II. México, primavera/verano 2001. p. 34.

La nueva gestión pública, que se basa de manera preponderante en la implementación de esquemas de calidad, incorpora una serie de condicionantes para hacer de ella un ejercicio de mayor efectividad. Entre éstos destacan:

Reestructuración

- ▶ Definir competencias centrales en la organización.
- ▶ Eliminar de la organización todo aquello que no agrega valor a sus servicios, especialmente las reglas que inhiben el desempeño.
- ▶ Contratar externamente todo aquello que no sea una competencia central de la organización.
- ▶ Utilizar herramientas como la administración de la calidad total, el análisis de la cadena de valor y la estimación de costos sobre la base de las actividades.

Reingeniería

- ▶ Empezar de nuevo en vez de modificar los procesos existentes.
- ▶ Utilizar las tecnologías de información en las operaciones, cuya renovación implicará un costo para la institución.
- ▶ Sustentar el funcionamiento organizacional en procesos más que en funciones y posiciones en el organigrama.
- ▶ Centrar el esfuerzo en el mejoramiento de la calidad del servicio y en la reducción del tiempo del ciclo productivo y de los costos.

Reinvención

- ▶ Desarrollar la planificación.
- ▶ Establecer estrategias de servicio y de mercado.
- ▶ Desplazar la organización a nuevas modalidades de suministro de servicio y nuevos mercados.
- ▶ Utilizar herramientas como: la planificación estratégica, la investigación de mercados, la determinación de costos de metas, redes y alianzas.

Realineación

- ▶ Alinear las estructuras administrativas y de responsabilidad de la organización con las estrategias de mercado y de suministro de servicios.

- ▶ Alinear la estructura de control/recompensas de la organización con sus estructuras administrativas y de responsabilidades.
- ▶ Utilizar herramientas como: organizaciones basadas en el desempeño, estructuras multi-divisionales, producción mínima, presupuesto y rendición de cuentas de las responsabilidades, precios de transferencia, e incentivos atractivos.

Reconceptualización

- ▶ Incrementar el ciclo de observación, orientación, decisión y acción, para mejorar el desempeño y para aprender con más rapidez.
- ▶ Dar poder a los trabajadores de la línea del frente para evaluar el desempeño y dar retroalimentación acerca del suministro del servicio y de la estrategia.
- ▶ Utilizar herramientas como: la descentralización, controles flexibles, capital de trabajo, análisis rápido, nuevos modelos de aprendizaje.

Es importante mencionar que la instrumentación de la calidad en el sector público es un asunto tan difundido y tan pretendido que la distinción entre factibilidad e idoneidad es difícil de llevar a cabo y que su aceptación a ultranza impide analizar en forma crítica lo que realmente es necesario y útil para el sector público.

Por ejemplo, la atención desmedida hacia los procesos imposibilita el cuidado sobre los aspectos estructurales, tanto de la organización pública, como de los componentes y del contexto que existen para lograr la calidad.

Se trata evidentemente de un incesante afán de mejora, que debido al carácter perentorio con que es tratado, no muestra avances significativos en un ambiente de reestructuración desde esquemas propios y diseñados al interior. El entusiasmo desbordante que en ocasiones motiva, evidencia un desconocimiento general sobre la labor pública; compaginar elementos de mercado eminentemente económicos, de apertura y conquista de nichos comerciales con el quehacer

público es una tarea harto compleja y con muchas aristas por sus diferentes naturalezas y objetivos.

2.3.1. LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS COMO ELEMENTOS DE ACCIÓN GUBERNAMENTAL

Dentro de las nuevas tendencias en la administración pública debemos también considerar a las llamadas ciencias de *policy*⁹⁴, como esquemas de análisis del comportamiento gubernamental, cuyo estudio se inició hacia 1951 por parte de Harold Lasswell.

Omar Guerrero ha manifestado que como parte del ocaso del modelo decisorio racional surgió el análisis de *policy*, auspiciado a la vez por la crisis y falta de resultados en la administración pública, durante la época de la posguerra en los Estados Unidos. La concurrencia multidisciplinaria en la elaboración de *policy* ha sido de gran provecho para la administración pública. Las definiciones se han dado en dos grandes apartados: i) las que se refieren a un curso de acción gubernamental y, ii) las que representan la acción misma.

Uno de los aspectos en el tema a los que se ha dado mayor énfasis es el relativo a la metodología de la investigación, derivado de la cual surgieron diversos enfoques a través de los que se puso en práctica el análisis de *policy*. El término se utiliza también para designar la conducta de cualquier actor, que incluye desde un servidor público hasta una oficina gubernamental, e igualmente se refiere a un conjunto de actores en un área de actividad determinada.

Este tipo de análisis fueron particularmente útiles en la etapa en que se definieron los objetivos de la acción del gobierno, pues proporcionan métodos y técnicas probados que aportan certidumbre al proceso. De igual forma, las *policies*

⁹⁴ Entiéndase por ciencias de *policy*, lo que comúnmente se denomina políticas públicas.

pueden regular la conducta social, organizar las burocracias gubernamentales, repartir los beneficios y cobrar los impuestos⁹⁵.

Una de las alternativas de actuación de la administración pública ante un cambio inminente de su funcionamiento son las políticas públicas⁹⁶. Se consideran una opción para gobernar en contextos plurales y democráticos y a través de ellas se tiende a evitar la burocratización de los problemas sociales y públicos y a que permanezcan estáticos, porque su origen les brinda elementos adecuados para utilizarlas con base en documentos normativos sin necesidad de que éstos sean aprobados por el poder centralizado.

“Las políticas públicas [son herramientas] de gobierno que tienen como propósito publicitar el proceso de toma de decisiones relacionadas con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana”.⁹⁷

Las demandas crecientes de la sociedad, así como la mayor vigilancia mediática y de diversos organismos que se realiza sobre el quehacer público, exigen acciones y respuestas precisas —por ejemplo ante problemas tan sensibles y fundamentales de resolver como la pobreza y la inseguridad—. En este supuesto, las políticas públicas se insertan de manera pertinente y son de una gran ayuda, debido a que aluden a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, que es el mayor reto al que actualmente se enfrentan los gobiernos.

⁹⁵ Ídem, p. 262.

⁹⁶ Las políticas públicas son un campo de conocimiento desarrollado en 1951 en los Estados Unidos, a partir de los aportes de Daniel Lerner y Harold Lasswell; se ocupa por abordar problemas de la civilización humana desde una dimensión pública. Este enfoque pone énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento. Lasswell, Harold. “La orientación hacia las políticas” en: *El Estudio de las Políticas Públicas*. México, 1996. pp. 81-94.

⁹⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. *Los Nuevos Derroteros de la vida Estatal*. Ed. IAPEM. México, 1994. p. 112.

Al ser una herramienta que pretende contribuir a resolver una problemática pública-social, este tipo de políticas observan los criterios que tienen relación con el impacto o resultado social; entre ellos podemos ubicar los siguientes aspectos⁹⁸:

Agregación, ¿cuántas personas piensan que el problema es importante?

Organización, ¿cuál es el grado de organización de esas personas?

Representación, ¿qué acceso tienen a los niveles decisorios?

Aceptación, ¿la solución se topa con creencias, costumbres, tradiciones o valores de otro tipo de gente?

Sustentación, ¿la solución favorece o deteriora la imagen del gobierno?

Conflicto, ¿la solución generaría algún conflicto político o social?

Costo social, ¿la solución implicaría sacrificio social de grupos sociales?

Legitimación, ¿quiénes apoyarían la solución y cómo se puede mantener ese apoyo?

Al permitir la participación de los afectados, las políticas públicas hacen posible que los diversos grupos sociales beneficiarios influyan en la decisión y en la determinación de las mismas, a lo que habría que sumar los criterios técnicos —recursos tecnológicos— y los criterios administrativos —eficiencia y eficacia de las diferentes alternativas de actuación—. tales políticas se insertan, a diferencia de otras disciplinas, en la forma de abordar la concepción pública, y se consideran incluso una disciplina hermana de la ciencia de la administración pública.⁹⁹

Gracias a su aplicación que redundará en una mejoría social y organizativa, estas herramientas tienen aplicación en la administración pública para alcanzar el fin del Estado, —el bienestar de los ciudadanos—. Por tal motivo, deben ponerse en acción las máximas del proceso para la actividad gubernamental que son materia

⁹⁸ Cfr. Ruiz Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de Políticas Públicas*. Ed. UIA y Plaza y Valdés. México, 1996. p. 22.

⁹⁹ Cfr. Guerrero Orozco, Omar. “Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas”, en: *Gestión y Política Pública*, Ed. CIDE, vol. VI, núm. 2, México, segundo semestre de 1997.

de las deliberaciones, y que son conocidas como *policy making* (hechura de políticas).

Finalmente, podemos decir que una política pública es una práctica social caracterizada por la forma reiterada con que se realiza y no es un evento singular o aislado y, además, está ocasionada por la necesidad de reconciliar demandas en conflicto o para establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros¹⁰⁰. Si bien este modo de ver los asuntos públicos, muestra el auxilio que puede significar en términos prácticos su empleo en las labores del gobierno, es, además, particularmente significativo porque retoma el papel del público contestatario¹⁰¹ y la razón de ser del sector público respecto de los requerimientos y necesidades sociales existentes, permitiendo revitalizar el papel del gobierno con una postura de complementariedad frente a la acción social.

Los programas públicos son resultado de las políticas gubernamentales. “Son esfuerzos concretos, legales y burocráticos para convertir las intenciones de la política general en acciones gubernamentales específicas. Son medios con el fin de obtener metas y valores políticos mayores, aunque no necesariamente bien definidos”¹⁰².

Un programa combina recursos del gobierno, autorizaciones legales y personal, en una serie de actividades que lleva a cabo una instancia pública particular. Los resultados de los programas son una preocupación primordial de los ciudadanos, por los beneficios que suponen para ellos (resultados deseables) y por los costos necesarios para su implementación.

Pueden diferenciarse en cuatro tipos: 1) intensivos en dinero y en mano de obra (por ejemplo de salud y educación); 2) intensivos en dinero (por ejemplo subsidios de mantenimiento del ingreso de los pensionados y desempleados); 3)

¹⁰⁰ Cfr. Ruiz Sánchez, Carlos. Op.cit., p. 15.

¹⁰¹ Cfr. León y Ramírez, Juan Carlos. “*Gestión Pública y Público Contestatario*” en: Revista IAPEM, Instituto de Administración pública del Estado de México, No. 54, enero-abril 2003.

¹⁰² Rose, Richard. *El Gran Gobierno*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1998. p.270.

medianos en términos de dinero y de empleo (por ejemplo programas de defensa militar en algunos países); 4) intensivos en leyes.

Se han identificado cuatro causas principales que pueden afectar a un programa en mayor o menor medida: 1) las presiones demográficas (incremento en la demanda de consumo); 2) la ampliación del acceso a los mismos (se afectará a más personas si el gobierno amplía las condiciones para acceder a él); 3) el mejoramiento de la calidad o la cantidad de sus beneficios individuales); 4) el incremento en su costo.

Los programas públicos son sujetos de evaluación, entendiendo por ésta el proceso de medición sistemática y continua de los resultados obtenidos y la comparación de ellos con estándares u objetivos previamente definidos.

El objetivo de evaluarlos tiene que ver con el apoyo al proceso de toma de decisiones, a contar con información sobre el impacto de las políticas públicas y a valorar la contribución de las acciones gubernamentales en la ejecución de dichas políticas y de los mismos programas. Todo ello con el ánimo de mejorar el resultado de las intervenciones del gobierno.

Los aspectos que normalmente se evalúan de ellos son los relacionados fundamentalmente con los resultados, la gestión y el impacto que se obtiene con su implementación.

2.4. EL GOBIERNO DEMOCRÁTICO ¿TRANSICIÓN O ALTERNANCIA? EL CASO MEXICANO EN EL SIGLO XXI

La transición política que tuvo su clímax en nuestro país en el año 2000, fue resultado de una serie de cambios que se vinieron gestando en diferentes ámbitos¹⁰³. Al menos tres circunstancias confluyeron para que arribara al poder el PAN. En primer lugar, una alternancia social y cultural resultado de una sociedad más compleja, plural y participativa; en segundo lugar, una alternancia económica resultado de programas de ajuste y reestructuración, aunados a la liberalización del mercado y a la privatización de las economías y, por último, una alternancia política caracterizada por el fin del acaparamiento de lo público por parte del Estado y por un amplio reconocimiento a los derechos humanos. Junto a estos hechos, se desarrolló un proceso de transición a la democracia caracterizado por un cambio en el patrón legitimador de las normas que regulaban el acceso, distribución y ejercicio del poder político.

El nuevo gobierno autodenominado como el “gobierno del cambio” asumió el poder con todo un cúmulo de promesas que ofreció realizar en un tiempo determinado, y precedido de una abundante votación que configuraba el llamado “bono electoral” o “bono democrático”. Era un gobierno que inició su gestión con todos los elementos propicios para avanzar en la esperada transición política y el camino de la alternancia.¹⁰⁴

Para entender de mejor manera dicho proceso es necesario explicarlo con mayor abundamiento sobre todo para determinar el por qué la ética pública, el buen gobierno y la mejora de la gestión, eran elementos que se consideraban parte importante de este cambio democrático.

¹⁰³ Algunos de los cambios que se acentuaron con la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la república, fueron el Estado gerencial y sus teorías acerca del servicio público y el cambio de paradigmas de servidor público a gerente.

¹⁰⁴ Cfr. Zamitiz Gamboa. Op.cit. p.7.

El régimen político mexicano ha sufrido diversas transformaciones durante los últimos años. En diferentes etapas, por ejemplo, ha cambiado sustancialmente su sistema electoral, pasando de uno burocrático y centralizado (dirigido por el gobierno), a otro institucional ciudadano, con rostro de mayor legalidad y certeza jurídica. En el terreno político, se pasó de un sistema unipartidista y con muy poca o nula competencia, a uno de alternancia y disputa cerrada. Se pasó entonces de la imposición a la negociación.

Pese al intenso debate que pueden generar temas como el de la transición y consolidación de la democracia en México durante el período que nos ocupa. Cabe precisar que en esta investigación no abordaremos tal problemática. Sólo se reconocen y consideran las razones de la transición y sus diferentes bemoles y, por lo tanto, aquellas cuestiones y aspectos que se modificaron con la nueva gestión gubernamental.

El cambio democrático en México estuvo —no sin dificultades— acompañado de un cambio también en el gobierno, el cual se dio como resultado de un proceso de consolidación democrática que se había gestado desde finales de los setentas y hasta 1997, en el que las reglas del juego político se institucionalizaron, volviéndose más sólidas, estables y previsibles. Con la llegada de Acción Nacional y de Vicente Fox a la presidencia de la república se dieron una serie de acontecimientos de primer orden (como la realización de los llamados actos fundadores) que marcaban, en apariencia, la terminación del antiguo régimen y daban paso al nuevo orden. Los actos debían ser ejemplares y no dejar lugar a dudas de que la transición a la democracia había llegado, y de que se estaba en un momento de consolidación en el que las nuevas formas de hacer política habían empezado a manifestarse.

La idea del cambio promovida como consigna de campaña y luego como señal de identidad del gobierno de Vicente Fox fue adoptada para marcar las distancias

respecto del viejo y anquilosado régimen priísta, cuya derrota en las elecciones del año 2000 representó un hecho de enorme significación.

La alternancia apareció como el corolario de una larga serie de reformas electorales y expresaba los anhelos de renovación democrática de la sociedad mexicana; sin embargo, ya en el ejercicio de gobierno, Fox y su equipo de trabajo no supieron comunicar e instrumentar esa visión, y parte de las limitaciones y desencantos del cambio anunciado se gestaron por la vaguedad e ineficiencia en el tratamiento de un tema duro como el de la lucha contra la corrupción, orientando el cambio político, en la realidad, hacia otros ejes más suaves del buen gobierno, como la libertad de expresión, la transparencia y el derecho a la información.¹⁰⁵

Reorganizar la actuación del sector público era a su vez uno de los temas centrales del nuevo gobierno cuyos principales programas se concibieron y desarrollaron desde la propia oficina de la presidencia. En tal sentido, se entraba en la misma dinámica que otros países en vías de desarrollo y naciones desarrolladas, independientemente de sus sistemas políticos, sociales y económicos.

En los países emergentes existían dudas por parte de su población, acerca del nivel de la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades y carencias de la sociedad. “Las poblaciones de [estos] países [estaban] informadas del nivel de vida del resto de las naciones y, por tanto, del fracaso en la satisfacción de sus necesidades humanas fundamentales [...] lo que [ponía] a prueba a sus autoridades políticas y administrativas”¹⁰⁶.

A consecuencia del crecimiento desordenado, la administración pública en dichos países presentaba diversas características en lo que se refiere a su integración estructural y funcional¹⁰⁷, como eran:

¹⁰⁵Cfr. Ídem. p. 72.

¹⁰⁶ Campos, Ricardo. *Modernización Política, Burocracia y Democracia*. Ed. Universidad de Guanajuato, Facultad de Derecho. México 2002. p. 113.

¹⁰⁷ Naciones Unidas, *Seminario Interregional sobre Reforma Administrativa en gran escala en los países en Desarrollo*, Vol. 1, Informe del Seminario, Nueva York, 1973. Falmer Brighton, 25 de octubre al 2 de noviembre de 1971.

- Excesivo centralismo.
- Duplicación de funciones o existencia de vacíos.
- Persistencia de “criterios feudalistas” en las estructuras de poder.
- Excesivo formalismo o legalismo —regulación o normatividad—.
- Procedimientos ineficientes.
- Falta de coordinación.
- Problemas de tipo financiero y económico.
- Alta sensibilidad del aparato burocrático a las presiones ejercidas por grupos de interés.

Derivado de fenómenos que afectan el desempeño de la administración pública, la imagen del gobierno se ha tornado cada vez más negativa; se cuestiona su tamaño, las labores que realiza y el hecho de que en la época contemporánea, las fronteras existentes entre él y la sociedad son cada vez más difusas¹⁰⁸, situación que a la postre supuso un cambio de paradigmas en el caso mexicano.

El modo de intervención tradicional del Estado evidenciaba un notable agotamiento demostrando que ya no era capaz ni eficaz para tiempos de competencia abierta¹⁰⁹, de revitalización de la vida pública y de una globalización sin precedente que tenía en la tecnología a una de sus fuerzas más productivas¹¹⁰. El Estado y la forma en la que se organizaba hasta entonces se consideró poco eficiente para la sociedad moderna, ya que las bases, procesos y alcances, habían cambiado drásticamente¹¹¹. La administración pública y su actuación eran replanteadas, tanto en la praxis como en la academia y en el ámbito de la participación ciudadana.

¹⁰⁸ Cfr. Guy, Peters y Martin, Heisler, “Thinking about Public Sector Growth”, en: *Why Government Grows, measuring public sector size*, Sage, Beverly Hills, 1983.

¹⁰⁹ Como ejemplo tenemos la crisis estructural de instituciones básicas para el país, como la que padecen el ISSSTE y el IMSS con sus problemas de financiamiento.

¹¹⁰ Cfr. Uvalle Berrones. Op.cit. p. 93.

¹¹¹ Ídem. p.94.

La administración pública había entrado en una crisis en sus planos instrumental y contextual. El primero de ellos se refería tanto a los insumos que requiere el sistema como al proceso por el cual se transforman las demandas en eventuales políticas o programas. En este supuesto, la racionalidad instrumental era insuficiente para estudiar el comportamiento del sistema en su conjunto y se identificaba una crisis en los medios para alcanzar ciertos fines, esto es, una crisis cercana a los aspectos funcionales. Lo instrumental, o sea el uso de medios tradicionales para el logro de objetivos, se consideraba agotado.

Esta crisis se intentaría subsanar en el nuevo gobierno, mediante el uso de herramientas importadas del sector empresarial a la administración pública.

En el otro plano, el contextual, existía una segunda crisis de la administración pública, que se daba a partir de una relación dual organización-contexto; con ello se demostraba que este último era tan complejo que la racionalidad estaba limitada para dar una explicación clara e integral.

El carácter multicausal de esta crisis por la ausencia de resultados había traído como consecuencia la falta de consenso en la prospectiva de la administración pública. Las nuevas herramientas a utilizar daban cuenta de aportes distintos a los ofrecidos por la teoría administrativa clásica. El origen, funcionamiento y desempeño de estas prácticas nuevas, como se mencionó, provenían de ámbitos de aplicación distintos a lo público, y se expresaban en conceptos característicos de la administración empresarial como el de calidad total, certificación, *benchmarking*, reingeniería de procesos y mejora continua, entre otros.

Otra de las críticas que se habían hecho a la participación de la administración pública, y que dieron lugar también a la búsqueda de nuevas opciones se centraba en dos temas distintos: el primero de ellos se refería al tamaño que el sector público debía tener¹¹² —en el debate sobre el intervencionismo estatal se discute cuál es el mínimo técnico o el tamaño óptimo para que aquel pueda

¹¹² Cfr. Ayala Espino, José. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Ed. Miguel Ángel Porrúa y Facultad de Economía. México, 1996. p. 439.

orientar el desarrollo—, y el segundo se explicaba por las intervenciones estatales y las áreas o temas dónde ocurrían, cuya calidad se mide en última instancia por la eficiencia de sus instituciones y políticas, lo cual según José Ayala, depende entre otros factores de:¹¹³

- La habilidad de las élites estatales para crear e instrumentar las políticas intervencionistas.
- Los esquemas organizacionales y los factores institucionales.
- El lugar que ocupe el Estado en las complejas relaciones entre la economía y sociedad.
- La capacidad para asignar a los agentes, los papeles que deben desempeñar en la economía.
- La legitimidad, consenso y autonomía estatales.
- La flexibilidad estatal para seleccionar áreas de intervención.
- El modo en que los modelos intervencionistas pueden vincularse y operar conjuntamente con el mercado.

En tal sentido, el Estado debe ser meticuloso y sensible para identificar las señales provenientes de la sociedad, de los grupos fácticos y de los mercados, para poder juzgar objetivamente la eficiencia dinámica de sus intervenciones y redefinir sus objetivos. Ello es indispensable para apoyar las nuevas políticas públicas y, al mismo tiempo, prevenir o eliminar las que no sean propicias.

En el sexenio de Vicente Fox, “una administración pública accesible, moderna y eficiente [era] un imperativo para contribuir al crecimiento de la productividad nacional. Bajo esa premisa, la capacitación [constituía] un mecanismo que sustenta[ba] los procesos de cambio y mejora que [requerían] las instituciones, al ser la herramienta a través de la cual se forma, actualiza y desarrolla el capital humano”¹¹⁴. Esto fue un objetivo superior en el gobierno, que si bien como se verá

¹¹³ Ibídem.

¹¹⁴ Zamitiz Gamboa. op.cit. p. 75.

más adelante, tuvo cambios significativos, se convirtió a la luz de las expectativas suscitadas en un intento fallido.

2.4.1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LA LEGITIMIDAD DEL CAMBIO

La transición a la democracia en México no se construyó únicamente desde los partidos políticos. Todos los cambios que se gestaron fueron resultado también de una amplia y creciente participación ciudadana. Organizaciones civiles, periodistas, disidentes, escisiones del partido oficial, empresarios y demás actores de distintos ámbitos de la vida nacional, participaron en ese significativo cambio político.

El régimen del presidente Fox, en un afán de consolidarse, precisaba conducir esos valores que la sociedad ya había hecho suyos. Aún con la incuestionable diferencia de votos que lo había llevado al poder se hacía necesario legitimar un régimen que se estrenaba en sus pasillos. La más eficiente y conveniente forma de hacerlo, según su percepción, fue a partir de dos supuestos: la mejora de la gestión y el buen gobierno. La problemática se planteaba así: ¿Cómo incidir en la percepción del cambio en la sociedad? ¿Cómo magnificarlo? ¿Cómo legitimarlo? Y la respuesta que se daba y que se trató de instrumentar a lo largo de sexenio era: cambiando y mejorando las instituciones del Estado que tenían contacto directo con la sociedad, esto es, cambiando a la administración pública.

Como ya en algún sentido lo mencionamos, la tarea de los gobiernos hasta nuestros días, se materializa fundamentalmente en la relación entre gobernantes y gobernados a través de sus instituciones y del servicio público. Así, este último es un medio para que el gobierno se acerque y atienda a los diversos integrantes de la sociedad y es el canal para que las expectativas, necesidades y esperanzas de los ciudadanos tengan respuesta óptima.¹¹⁵

¹¹⁵ Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. Ed. UAEM, México, 1996.

El Estado moderno requiere de mejores instrumentos para gobernar y conducir a una sociedad. Uno de estos instrumentos que permiten lograr una mayor aceptación de la misma y construir vínculos más estrechos con ella, es un servicio público profesional, “carácter [que le dan] las reglas que definen cómo formar, preparar y capacitar a los servidores públicos. Implica crear las condiciones óptimas para que los profesionales de la administración pública demuestren su aptitud, calidad y eficacia en la administración y solución de los asuntos públicos”¹¹⁶, en beneficio del colectivo social.

“En el actual contexto de globalización, los Estados nacionales se ven amenazados y disminuidos en sus tareas. Por ello necesitan la cooperación a través del diálogo y la coordinación con otros Estados, pero también la complicidad de una sociedad civil sólida. Una sociedad civil fuerte equivale a una sociedad con cultura cívica, con un nivel elevado de capital social.”¹¹⁷

Un gobierno moderno necesita redefinirse constantemente, es decir, ser cada vez más receptivo a las demandas de los grupos sociales y reformular sus planteamientos para abordar de mejor manera los problemas públicos y tener una clara visión del futuro. Estas características también pueden ser vinculadas con un servicio público profesional, que escucha, enfrenta problemas y tiene una orientación a largo plazo.

La apertura de los gobiernos y su orientación democrática ha permitido hacer partícipes a los ciudadanos de los asuntos públicos y una buena manera de efectuarlo es convertirlos en actores de la vida gubernamental. Esto se ha logrado al integrarlos como parte de un servicio público profesional, que garantice contar con la gente más preparada y dispuesta a servir a la sociedad. En este sentido la utilidad más destacada puede ser, sin duda, la construcción de una *nueva cultura del servicio público*, que oriente las acciones hacia la obtención de resultados, la transparencia, la rendición de cuentas y la imparcialidad, en lugar de orientarla hacia lealtades personales o de grupo. Durante el sexenio de Vicente Fox, todos

¹¹⁶ Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México*. p. 203.

¹¹⁷ Villoria Mendieta. Op.cit. p.844.

estos aspectos mostraban las ventajas de contar con un servicio público profesionalizado, situación que por su importancia se elevaría a rango de ley en su administración.

Institucionalizar el cambio y reconocer la importancia de la participación ciudadana fueron aspectos específicos a los que la administración pública tuvo que enfrentarse como parte del replanteamiento de su actuación, a lo que debía agregar la búsqueda de un equilibrio entre el marco normativo y su desempeño.

El objetivo era expandir la capacidad operativa de los órganos más representativos, restableciendo el papel central de la administración pública en su dirección y control. La idea fue centrarse en la forma de reorganizar al aparato administrativo. Se pensaba que un gobierno debía contar con una gestión eficaz y eficiente que permitiera crear las condiciones necesarias de la vida en sociedad y fortalecer la democracia, la cual se concebía en relación estrecha con la participación ciudadana y la propia actuación del gobierno. Por ello y como objetivo superior se determinó modificar la gestión gubernamental.

CAPÍTULO 3. LA ÉTICA PÚBLICA EN EL SEXENIO DE VICENTE FOX. PRINCIPALES PROGRAMAS ENMARCADOS EN LA AGENDA DE BUEN GOBIERNO

El presente capítulo inicia con un breve repaso de la evolución de la administración pública en nuestro país dando cuenta de los procesos de reforma, modernización e innovación administrativa, como los medios de los que se ha valido el gobierno para ser más eficiente y dar mejores respuestas a las demandas de la sociedad, recorrido en el tiempo que concluimos con la llegada de Vicente Fox al poder.

En este mismo apartado se abordan los seis principios de la Agenda de Buen Gobierno y programas representativos que se desarrollaron en el sexenio foxista en el marco y al amparo de dicha agenda, señalando sus características principales, así como los resultados obtenidos a lo largo del período que abarca esta investigación.

3.1. BREVE REPASO A LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO. LA LLEGADA DE VICENTE FOX AL PODER

A fin de conocer y comprender el estado que guardaba la administración pública en nuestro país al inicio de la gestión del presidente Vicente Fox, se consideró la necesidad de hacer un breve recorrido histórico de la misma, desde la perspectiva de sus responsabilidades y medidas adoptadas para contener la corrupción y fomentar la mejora de su gestión.

Adecuar el aparato de gobierno a las situaciones y circunstancias prevalecientes en un tiempo y lugar ha sido una tendencia desde épocas remotas en el tema del desarrollo administrativo.

Ejemplo de esto lo observamos desde la época de la Nueva España donde el quehacer público debía adaptarse a los requerimientos de la corona española. Las reformas borbónicas llevadas a cabo en el siglo XVIII relativas a la serie de cambios aplicados por los monarcas españoles de la casa Borbón y que tuvieron como objetivo readecuar la situación interna de la península, así como su relación con las colonias, fueron también clara muestra de ello.

En México, “la necesidad de reformar la administración pública surge con mayor vigor con los primeros movimientos de emancipación como país independiente”.¹¹⁸ Las acciones de mejora del quehacer público han seguido tres estrategias o grandes vías: a) a través de reformas administrativas; b) mediante programas de modernización; y c) a través del uso de programas de innovación.

Las primeras dos estrategias, implementadas en el siglo XIX y el siglo XX, fueron utilizadas de forma independiente o bien de manera combinada. Las reformas administrativas de mayor calado efectuadas en nuestro país durante el siglo pasado se realizaron en los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982).

A partir del sexenio del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) y durante la administración de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se llevaron a cabo programas de modernización administrativa cuyo objetivo era resolver problemas específicos como la descentralización, la modernización y la simplificación, entre otros, de la administración pública.

Para el caso de las reformas administrativas implementadas en nuestro país, José Juan Sánchez,¹¹⁹ las divide en siete etapas:

¹¹⁸ Sánchez González, José Juan. “La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno.” Revista de Administración Pública. México, 2009. p. 9.

¹¹⁹ Ídem. p.10.

- 1) La reforma administrativa de 1833 con la que se intentaba debilitar desde sus bases, a la antigua sociedad colonial.
- 2) La reforma administrativa de 1853 que implicó una reorganización de la administración pública y desembocó en la creación de la Secretaría de Fomento (con funciones relativas a la vida económica, la colonización y la estadística);
- 3) La reforma administrativa de Benito Juárez en 1857 (misma que lamentablemente fracasó);
- 4) Las reformas administrativas posteriores al movimiento revolucionario de 1910 que crearon los departamentos administrativos como órganos dependientes del presidente de la república;
- 5) Las reformas del periodo posrevolucionario (1917 a 1970) que intentaron instrumentar políticas de coordinación eficaz en las entidades públicas y establecer sistemas institucionales de modernización administrativa, buscando una mayor eficiencia y un adecuado ejercicio de los recursos públicos.
- 6) La reforma administrativa del presidente Echeverría que pretendió ser un proceso técnico-programático, innovador, flexible y permanente, que diera respuesta a las nuevas condiciones y problemáticas imperantes en el país.
- 7) La reforma administrativa en el sexenio de López Portillo. En este periodo se dio inicio a un proceso de modernización del aparato gubernamental mexicano, el cual no fue lo suficientemente profundo para impactar sus estructuras e incluso, en algunos casos, fue revertido. Un ejemplo de ello fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la que se le asignaron funciones de gasto que pertenecían anteriormente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Asimismo, se configuró la base jurídica del Programa de reforma administrativa y se implementó el Sistema Nacional de Planeación.

Por lo que se refiere a los programas de modernización administrativa, éstos iniciaron con el gobierno de Miguel de la Madrid y continuaron con el de Carlos Salinas de Gortari y el de Ernesto Zedillo.

Durante esta década de los ochenta, las circunstancias cambiantes del mundo hicieron necesario -desde la óptica gubernamental y empresarial- incorporar al país en el proceso de globalización y cambio tecnológico que caracterizaba al nuevo orden mundial; para ello se impulsaron desde los planes gubernamentales, estrategias tendientes a la modificación de la estructura gubernamental, lo cual pasaba inevitablemente por una revisión y adecuación del tamaño y atribuciones del aparato estatal. Para llevar a cabo esta tarea se consideró a la modernización del gobierno como parte fundamental.

El presidente Miguel de la Madrid efectuó una serie de acciones encaminadas a reducir dicho aparato gubernamental, lo que se acentuó por la crisis económica de aquel entonces y el acelerado crecimiento de la inflación, más que por una conciencia real de reformar la gestión pública.

En este mismo sexenio existió un tema central en la agenda gubernamental que dominó parcialmente las políticas de gestión pública: el combate a la corrupción. Prueba de ello lo fue la estrategia anunciada desde la campaña del entonces candidato de la Madrid, denominada como “la renovación moral de la sociedad”. Si bien existieron razones de tipo político en la decisión del gobierno de contrarrestar la imagen negativa generada por los excesos en la gestión de José López Portillo, no se puede soslayar el hecho de que el país tuvo un avance sustancial en este período en materia de control, gracias a la creación de la Secretaría de la Contraloría.¹²⁰ Adicionalmente a ello, destacan los siguientes logros en la administración delamadridista:

¹²⁰ *Transparencia, Buen Gobierno...* Op.cit. p.14.

- Impulso al Programa de Descentralización Administrativa.
- Reforma Municipal (modificaciones al artículo 115 de la Constitución).
- Descentralización de los servicios educativos y de salud.
- Promoción del desarrollo regional.

Durante el periodo del presidente Salinas de Gortari no hubo avances significativos en cuanto a la gestión administrativa, pues concentró mayoritariamente sus esfuerzos políticos en consolidar el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Canadá y los Estados Unidos.

Los logros obtenidos en la materia, correspondientes al periodo 1988-1994, se enuncian a continuación:

- Puesta en marcha del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal.
- Reducción de trámites administrativos.
- Reducción de tiempos y pasos para gestionar la prestación de bienes y servicios del sector público.
- Reintegración de diversas funciones de carácter programático y presupuestal. En este rubro destaca el hecho de que la nueva concepción del presupuesto por programas desarrollado en el periodo, significó un avance en la administración de los recursos públicos.

En el sexenio del presidente Ernesto Zedillo se ejerció una presión muy fuerte por parte de la OCDE para implementar cambios en la gestión pública en México, pero los resultados fueron muy limitados, toda vez que los esfuerzos del gobierno se centraron en superar los estragos económicos ocasionados por la tristemente célebre crisis de 1995¹²¹, derivada del llamado error de diciembre.

No obstante ello, los avances reportados en la administración zedillista, en el período que nos ocupa, fueron los siguientes:

¹²¹ Ídem. p.30.

- Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).
- Planeación estratégica.
- Enfoque de calidad.
- Reingeniería de procesos.

En esta administración y por primera vez se incorporaron técnicas de la gerencia privada enfocadas, entre otros apartados, a la eficacia y a la eficiencia.

En el año 2000, como resultado de la inconformidad generada por las condiciones sociales y económicas prevalecientes en el grueso de la población y por el hartazgo de la sociedad suscitado por los reiterados casos de corrupción que se habían dado a lo largo del tiempo, el candidato a la presidencia de la república del PAN asumió la conducción del gobierno federal con un gran bono democrático derivado de un proceso electoral en el que recibió una copiosa cantidad de votos. La llegada de Vicente Fox al poder dio paso a una nueva estrategia de mejora del aparato y la gestión gubernamental. En su sexenio se llevaron a cabo algunas transformaciones en el aparato público para tratar de resolver problemas de viejo cuño como la existencia de altos niveles de corrupción y obsolescencia de las estructuras, aplicando para ello estrategias de innovación consistentes en trasladar al ámbito público modelos o sistemas de gestión, enfoques, teorías o términos propios de instituciones privadas o empresariales, como lo fue el caso del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental (MEIG).

Las herramientas utilizadas para modernizar la función pública en la administración foxista –aunque existían algunos antecedentes previos expresados en planes, programas y leyes,- consistieron, entre otras, en modelos de innovación, sistemas de gestión basados en la calidad (apoyados en la Norma ISO), la profesionalización del servicio público y la certificación de capacidades gerenciales.¹²²

¹²² Es lo que llama Fernando Guilherme, la tendencia de las estructuras en los sistemas sociales u organizaciones, de volverse más elaboradas y menos diferenciadas (Proyectos de Desarrollo, Planificación Implementación y Control. p.34).

Se pretendía iniciar una profunda transformación en la calidad de los quehaceres del gobierno que les diera una nueva orientación y los dotara de una mayor pertinencia y capacidad de respuesta, a fin de atender de mejor manera las demandas y expectativas de la sociedad y recuperar con ello la confianza en sus gobernantes.

Si bien existieron diversos cambios dentro del gobierno foxista en distintos órdenes, como el económico, el cultural, el social y el político, el que encierra para nosotros especial importancia, por la naturaleza de la presente investigación, es el que se generó en el seno de la administración pública. Dos de los principales instrumentos normativos para su accionar, como son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, fueron modificados aunque no substancialmente¹²³. Ambos ordenamientos quedaron como legislación marco, a partir de la cual se construyeron las bases del nuevo enfoque en materia de gestión pública.

El actuar de la administración pública fue reformado como consecuencia de la falta de legitimidad y de la carencia de los resultados esperados en las pasadas administraciones. Diversos planteamientos se realizaron al respecto, alguno de los cuales se han mencionado ya y otros se abordarán a lo largo de esta investigación.

Con la llegada de Fox a la presidencia de la república se actualizaron diversos supuestos y se generó la posibilidad de acceder a un cambio sustantivo con relación al anterior régimen. Era la oportunidad y el tiempo adecuado para incidir de fondo en la administración pública. Por ello, se plantearon e instrumentaron diversas acciones con el objeto de mejorar su gestión.

Esta investigación brinda una visión general sobre las principales propuestas surgidas a partir de la crisis que experimentaba el desempeño del sector público,

¹²³ Por lo que se refiere a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se realizaron cambios como en el caso de las extintas SECODAM y SECOFI.

al tiempo de reconocer y enfatizar el papel que han jugado las instituciones de la administración pública en el país.

Los programas en la administración pública durante su gobierno, dan cuenta de aportes distintos a los ofrecidos por la teoría clásica de la propia disciplina. Su origen, funcionamiento y desarrollo provienen de ámbitos de aplicación diferentes a dicha teoría. Esta nueva forma de abordar los problemas públicos nos llevó a la necesidad de determinar la idoneidad y factibilidad de los postulados que se pretendían adoptar.

En este sentido, se realizó un análisis que incluye la concepción ortodoxa tradicional de la administración pública y por otro lado, lo que planteó la administración empresarial cuyos principios fueron incorporados al quehacer del gobierno.

La evolución y desarrollo de la administración pública ha sido un proceso de larga data en el que ha habido instituciones que permanecieron en el tiempo, mientras que otras han caído en desuso. Herramientas administrativas que se implementaron con eficacia en algún momento se hicieron obsoletas con los años, dejando en algunos casos, una herencia de desorden e inadecuación (como es el caso del control de inventarios, del pago al personal y de las adjudicaciones de bienes y servicios, entre otros). Para evitar caer en el futuro en una situación similar, un análisis a fondo de los nuevos programas que se pretendieran implementar se volvió una necesidad imperiosa, pues así se tendría la posibilidad de discernir lo que en verdad era útil y lo que resultaría estéril poner en marcha. La metodología empleada implicaría a su vez el análisis de los diversos escenarios y actores que confluyen en la administración pública; aquellos que le determinan y que constituyen su razón de ser. En tal sentido, la hipótesis podría sostener que las instituciones son la base que da vida a la administración pública, en tanto que las disposiciones normativas la configuran y prescriben.

En el nuevo gobierno se pretendía una mejora de la administración pública a través de la adopción de la llamada Agenda de Buen Gobierno, que en su nombre

dejaba vislumbrar sus objetivos. “El *buen gobierno*, además de ser eficaz, eficiente, productivo y democrático, debe forzosamente ser honesto y transparente, tener una ética propia incólume, pues debe generar confianza en sus ciudadanos y en quienes del exterior acuden a él.”¹²⁴

Uno de los elementos que la sociedad reclama en la gestión de un gobierno, es el de la eficiencia. Ésta es demandada debido a que las circunstancias económicas requieren de un uso adecuado de los recursos, lo que hace que los criterios eficientistas tengan altas posibilidades de subordinar a otros mediante la obtención de resultados deseables. Es decir, tal criterio es el predominante en un cambio de la administración pública y exige que los funcionarios utilicen técnicas administrativas claras y de impacto inmediato, por lo que su instrumentación tiene como referente el corto plazo.

La Agenda de Buen Gobierno foxista se basó en un programa muy ambicioso de investigación e intercambio de las mejores prácticas con distintos países, que tenían avances ejemplares en diversos campos de la innovación gubernamental, en especial los destinados a lograr una mayor eficiencia y a dar una mejor respuesta a la relación con los ciudadanos.

El programa también tomó como referencia a los países más avanzados, miembros de la OCDE, que contaban con programas de modernización del sector público. Algunos ejemplos de ello son los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) de Chile, la Agenda Presidencial de Estados Unidos y el Libro Blanco para la Mejora de Servicios de España.

Para 2005 la Secretaría de la Función Pública (SFP), dependencia responsable del seguimiento de dicha estrategia, contaba ya con una cartera importante de socios internacionales (países y organismos) que habían apoyado con recursos humanos, técnicos y financieros, el diseño y la implementación de la Agenda de Buen Gobierno. Tal fue el caso de los gobiernos de España, Chile, Francia, Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Nueva Zelanda, Suecia, Australia, Corea,

¹²⁴Muñoz Gutiérrez. Op.cit. p. 36.

Argentina, Alemania, Bélgica, Italia, Brasil, China, Japón, Singapur, Malasia y Filipinas.¹²⁵

La agenda en México no fue propiamente un instrumento de planeación conforme al Sistema Nacional de Planeación Democrática de la Administración Pública Federal. Sin embargo, se trató de un instrumento de gestión orientador de lo que el titular del ejecutivo federal en nuestro país, consideraba como innovación y cambio gubernamental. Se trataba de la visión de un gobierno cuya gestión la concebía como aquella requerida por la sociedad: un gobierno ágil, eficiente, honesto y transparente. Dicha agenda fue presentada por el presidente de la república durante el 2º Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública en 2002.

En palabras del presidente Vicente Fox: “la Agenda de Buen Gobierno [tenía] el propósito de simplificar, unificar y hacer más efectivos los esfuerzos que [permitían] el cambio y la transformación de la administración pública y focalizar los resultados hacia la consolidación de un gobierno que [funcionara] como todos [querían], gracias a la honestidad, la transparencia y a la entrega de más y mejores servicios”¹²⁶. Es decir, que la agenda de Buen Gobierno tenía como esencia un cambio en la gestión de la Administración Pública Federal hacia resultados, los cuales se planteaban en cada una de las 6 estrategias que la conformaban.

El gobierno decidió transformar la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la SFP a fin de ampliar su campo de acción y permitir a la administración pública y a los servidores públicos, contar con nuevas y mejores herramientas para el desempeño de sus funciones.

“En congruencia con este proyecto, se realizaron profundas transformaciones en la Secretaría de la Función Pública –que a su vez participaba ya en la aplicación de la Agenda en la Administración Pública Federal-, cuyo objetivo fue

¹²⁵Cfr. *Transparencia, Buen Gobierno... Op.cit. p.40.*

¹²⁶Cfr. *Modelo para Evaluar la Agenda del Buen Gobierno.* Diplomado en Innovación Gubernamental. TEC. de Monterrey. EGAP. pp. 33-34.

primordialmente dar más énfasis a la prevención de la corrupción, el fomento a la transparencia y el apoyo al Buen Gobierno. En este marco surgió precisamente esta [Secretaría de Estado en 2003], simultáneamente a la aprobación, por parte del Congreso [de la Unión], de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y la transferencia de la política informática al ámbito de la [misma] Secretaría.”¹²⁷

La visión de la nueva dependencia tenía que ver con recuperar la confianza y credibilidad de la sociedad en su gobierno, mientras que su misión se traducía de la siguiente manera:

“Abatir los niveles de corrupción en el país, dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal e impulsar la mejora en la calidad de la gestión pública.

Sus cinco objetivos estratégicos [eran]:

- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
- Controlar y detectar prácticas de corrupción.
- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.
- Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.
- Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.”¹²⁸

Inmerso en esta tendencia y surgido de la transición, el ejecutivo federal operó un cambio en la responsabilidad del diseño de los planes gubernamentales y políticas públicas, dejando esta tarea a empresas consultoras, *outsourcings* o bufetes. Tal vez por ello se considera que desde hace mucho tiempo, no tenemos realmente un plan de desarrollo propio, surgido a partir de nuestras necesidades y de la naturaleza del país; a lo anterior habría que agregar que desde finales de los años ochenta, los organismos financieros internacionales nos han venido imponiendo sus recetas económicas.¹²⁹ Bajo esta nueva perspectiva se quisieron desarrollar capacidades y actitudes empresariales entre los servidores públicos, y por otro lado y en concordancia con la misma tendencia privatizadora, se contrató cada vez más a empresas consultoras, despachos y otro tipo de “especialistas” para elaborar y evaluar las políticas y programas gubernamentales.

¹²⁷ *Transparencia, Buen Gobierno...* Op.cit. p.40.

¹²⁸ Ídem. p. 14.

¹²⁹ Cfr. López Obrador, Andrés Manuel. *La Mafia nos robó la Presidencia*. Ed. Grijalbo, México, 2007. p.110.

El gobierno de Vicente Fox anunció con “bombo y platillo” que pretendía ir a fondo para lograr un mejor desarrollo de su gestión y para hacer de la ética pública y de las buenas prácticas, guías y características de la nueva administración. Por ello, una de las primeras medidas adoptadas por su administración, fue hacer jurar a los principales funcionarios el siguiente código de ética al que supuestamente ajustarían su comportamiento durante el sexenio:

“Bien común: Asumo un compromiso irrenunciable con el bien común, entendiéndolo que el Servicio Público es patrimonio de todos los mexicanos y de todas las mexicanas, que sólo se justifica y legitima cuando se procura [el mismo], por encima de los intereses particulares.

Integridad: Ceñiré mi conducta pública y privada, de modo tal que mis acciones y mis palabras sean honestas y dignas de credibilidad, fomentando una cultura de confianza y de verdad.

Honradez: Nunca usaré mi cargo público para ganancia personal, ni aceptaré prestación o compensación de ninguna persona u organización que me pueda llevar a actuar con falta de ética en mis responsabilidades y obligaciones.

Imparcialidad: Actuaré siempre en forma imparcial, sin conceder preferencias o privilegios indebidos a persona alguna.

Justicia: Ceñiré mis actos a la estricta observancia de la ley, impulsando una cultura de procuración efectiva de justicia y de respeto al estado de derecho.

Transparencia: Garantizaré el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de particulares, establecidos por la ley, así como el uso y aplicación transparente de los recursos públicos, fomentando su manejo responsable y eliminando su indebida discrecionalidad.

Rendición de cuentas: Proveeré la eficacia y la calidad en la gestión de la administración pública, contribuyendo a su mejora continua y a su modernización, teniendo como principios fundamentales la optimización de sus recursos y la rendición de cuentas.

Entorno cultural y ecológico: Adoptaré una clara voluntad de comprensión, respeto y defensa por la preservación del entorno cultural y ecológico de nuestro país.

Generosidad: Actuaré con generosidad especial, sensibilidad y solidaridad, particularmente frente a los chiquillos, las personas de la tercera edad, nuestras

etnias y las personas con discapacidad y en especial [con] todas aquellas personas que menos tienen.

Igualdad: Haré regla invariable de mis actos y decisiones el procurar igualdad de oportunidades para todos los mexicanos y mexicanas, sin distingo de sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.

Respeto: Respetaré sin excepción alguna la dignidad de la persona humana y los derechos y libertades que le son inherentes, siempre con trato amable y tolerancia para todos y todas las mexicanas.

Liderazgo: Promoveré y apoyaré estos compromisos con mi ejemplo personal, abonando a los principios morales que son base y sustento de una sociedad exitosa en una patria ordenada y generosa”.¹³⁰

Los deseos, como puede observarse, eran de gran envergadura. Lo complejo fue traducirlos en la realidad.

3.2. PROGRAMAS DE BUEN GOBIERNO EN EL SEXENIO FOXISTA

Los principios emanados de la Agenda de Buen Gobierno se ilustran en el siguiente cuadro:

CUADRO 2. PRINCIPIOS DE LA AGENDA DE BUEN GOBIERNO

PRINCIPIOS	DESCRIPCIÓN
GOBIERNO QUE CUESTE MENOS	Un gobierno que redujera la corrupción, que fuera transparente, que tuviera servidores públicos bien capacitados y honestos, que avanzara en la digitalización, en la calidad de sus servicios, en la regulación clara, sencilla y transparente, y que generara ahorros en los recursos que se pudieran destinar a programas de gobierno sustantivos.
GOBIERNO DE CALIDAD	Que el gobierno fuera eficiente, eficaz, productivo y competitivo, que tuviera la obligación de ser honesto y actuar con transparencia, pues la calidad pretendida no podía lograrse sin honestidad.
GOBIERNO PROFESIONAL	Se tenía la certeza de que contar con mejores servidores públicos, más capacitados, que brindarían mejor atención a la ciudadanía y que

¹³⁰ Presidencia de la República, <http://fox.presidencia.gob.mx>. Consultado el 4 de septiembre de 2013.

	ocuparan un puesto en la administración pública por méritos propios, contribuiría a la honestidad y al combate a la corrupción.
GOBIERNO DIGITAL	Que mejorara y agilizará, con tecnologías de la información, los procesos de gestión interna, pero, sobre todo, los relacionados con la atención a la ciudadanía en la prestación de bienes y servicios.
GOBIERNO CON MEJORA REGULATORIA	Debido a que una normatividad compleja y una regulación excesiva frenaban la productividad dentro y fuera del gobierno, reducían la competitividad del país y propiciaban acciones de corrupción para solventar, con ilegal agilidad, trámites complejos.
GOBIERNO HONESTO Y TRANSPARENTE	Se asumió como la guía fundamental de la acción gubernamental que requirió de políticas y acciones paralelas para alcanzar su objetivo.

FUENTE: Elaboración propia a partir del texto de Sánchez González, José Juan. La Administración Pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno. Espacios Públicos, vol. 12, núm. 24, abril, 2009, pp. 8-31, Universidad Autónoma del Estado de México. p.18.

Los principios enunciados en el cuadro intentaban abarcar el amplio espectro de la actividad del gobierno, buscando una mayor eficiencia y una mejor respuesta a las demandas de la sociedad.

3.2.1. GOBIERNO QUE CUESTE MENOS

A través de este programa se buscó fomentar un gobierno eficiente, competitivo y austero, mediante el establecimiento de mejores prácticas y estándares en el ejercicio del gasto público, para reducir aquellas erogaciones que no agregaban valor a la ciudadanía y poder ofrecer mayores beneficios a la sociedad.

Se partía de concebir la misión central de toda administración, como la de mejorar las condiciones y la calidad de vida de sus ciudadanos, propiciando con ello un desarrollo armónico y sustentable. Un gobierno que no lo entendiera así, estaba condenado irremediabilmente al fracaso.

Considerando que sin importar el país de que se trate, ningún gobierno cuenta con los recursos suficientes para satisfacer todas las necesidades que la

ciudadanía le demanda, resultaba imprescindible que la administración entrante adoptara las medidas necesarias que le permitieran hacer más con los mismos recursos. No se trataba solamente de “gastar menos”, sino de gastar mejor y de combinar un gobierno austero con uno de calidad, poniendo especial énfasis en devolver a la sociedad mayores satisfactores por cada peso que pagaran de impuestos.

A lo largo de las últimas tres décadas, diversos factores han transformado radicalmente la visión y la orientación de los gobiernos y su enfoque en el ejercicio del gasto público; una amplia gama de países con situaciones distintas y resultados variados han trabajado para replantear su balance fiscal, disminuir el gasto gubernamental y ganarle la batalla al crecimiento de las burocracias. El reto no se ha limitado tan sólo a los esfuerzos por reducir el déficit.

Se ha podido constatar que las naciones que emprendieron dicha tarea de reducir su gasto, lo hicieron de manera distinta, dependiendo de su visión sobre cuál debía ser el papel del gobierno con la sociedad.

Para algunos, “menos gobierno significa un mejor gobierno”, por lo que aquellos que cuestan menos son los que supuestamente hacen menos de manera directa, y dependen más de las fuerzas del mercado. Esa concepción lleva a una desregulación acelerada y a la transferencia de activos e instrumentos del sector público al sector privado, con resultados muy diversos. Para otros, el gobierno es un “mal necesario y por naturaleza ineficiente”, por lo que si se les deja muy sueltas, las instituciones gubernamentales desperdician recursos valiosos y se convierten en criaturas obesas. Por lo tanto, la tarea de reducir el costo del gobierno implica erradicar las ineficiencias detectadas, bajo un enfoque “gerencialista” de medición del desempeño y mejora de la productividad. Esa era, precisamente, la perspectiva foxista respecto del actuar de la administración pública hasta antes de su llegada.

Finalmente, existe otra postura que sostiene que el gobierno es un instrumento esencial para lograr el equilibrio necesario entre las fuerzas del mercado, las

necesidades sociales y los intereses colectivos. En este caso, reducir el gasto gubernamental significa definir con claridad el ámbito de lo público y lo privado, determinando el rol que el gobierno debe desempeñar. A partir de estas definiciones, se desprenden las distintas maneras utilizadas para replantear el tamaño del aparato gubernamental. Para la administración del presidente Fox, un gobierno debía costar menos con la finalidad de destinar más recursos presupuestales a la atención de las prioridades del colectivo social; por ello, los objetivos que se plantearon para esta línea de acción de la agenda presidencial de buen gobierno fueron:

- a. Reducir el gasto burocrático que no agregara valor al ciudadano.
- b. Aumentar el gasto de inversión en infraestructura y programas sociales de alto beneficio para la población.
- c. Alcanzar los dos objetivos anteriores, en un marco de estabilidad macroeconómica y equilibrio financiero.

En la reducción del gasto burocrático que no agregaba valor al ciudadano, su enfoque se basó en la liberación de recursos del gasto operativo de las instituciones gubernamentales, ya sea para ampliar el alcance y cobertura de diversos programas que habían demostrado su eficacia y eran altamente valorados por la sociedad, o bien para la implementación de nuevos proyectos que atendieran los crecientes requerimientos de una sociedad cada vez más informada y más demandante con su gobierno.

Con este objetivo se implantaron (según versión del nuevo gobierno) diversas iniciativas para reemplazar los esquemas tradicionales de gestión pública, por sistemas administrativos y tecnológicos más avanzados. Como resultado de estas iniciativas, a lo largo de los primeros cuatro años de la administración y según sus propios cálculos, se habían cuantificado ahorros efectivos por más de 55 mil mdp y eliminado de la nómina federal más de 165 mil plazas orientadas a tareas empleadas.

“ [La administración foxista sostenía que hasta antes de su llegada al poder en el año 2000] (...) los lineamientos y las disposiciones emitidas para reducir gastos orientados a la prestación de los bienes y servicios a que estaba obligado el Gobierno Federal, se mantuvieron año tras año sin seguir una estrategia enfocada a hacer más eficiente la aplicación del gasto público. Toda vez que los programas de austeridad se aplicaron a conceptos y partidas predefinidos, se volvió recurrente que las asignaciones presupuestales para ese tipo de gastos se incrementaran únicamente con la finalidad de absorber el efecto de las segundas reducciones que vendrían posteriormente.”¹³¹

El nuevo gobierno sostenía que más que alentar la productividad cada vez más recursos se habían destinado al seguimiento y control de programas, cuyos beneficios eran muy bajos o prácticamente nulos.

De acuerdo con sus cifras y como ejemplo de un supuesto actuar eficiente, con todas las medidas realizadas en el año 2004, y en respuesta al mandato contenido en el Artículo 30 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que implicó un esfuerzo extraordinario por parte de las 258 instituciones de la Administración Pública Federal, se alcanzaron ahorros por un total de 4 mil 599.5 mdp., así como la reducción de 12 mil 759 plazas.

La nueva estrategia se había orientado a lograr un equilibrio entre el gasto presupuestario que demandaba la ejecución de los programas federales con los ingresos fiscales disponibles, y a mantener el déficit de las finanzas públicas dentro de los límites autorizados por el H. Congreso de la Unión. Asimismo, se promovió en cada una de las instituciones públicas un ejercicio ordenado y sistemático de revisión organizativa y de sus procesos de trabajo, a fin de identificar las áreas de oportunidad en las que era posible reducir los egresos sin afectar el cumplimiento de sus programas sustantivos, mejorando con ello la eficiencia de las acciones gubernamentales.¹³²

El comportamiento de los ingresos y los gastos en el período 2001-2005 se observa en la siguiente tabla:

¹³¹ Cfr. *Transparencia, Buen Gobierno...* Op.cit. pp. 116-117.

¹³² Cfr. *Ibíd.*

CUADRO 3. BALANCE ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO (PORCENTAJES DEL PIB)

CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005. CIERRE
Balance Económico	-0.8	-1.3	-0.6	-0.2	-0.2
Balance de Presupuesto	-0.7	-1.3	-0.6	-0.2	-0.2
Ingresos Presupuestarios	21.9	22.1	23.2	23.2	23
Gasto neto pagado	22.6	23.5	23.8	23.4	23.2
Balance no Presupuestario	0	0.1	0	0	0
<i>Partidas informativas:</i>					
Balance del Gobierno federal	-1	-1.4	-1.2	-0.9	-1.4
Balance de Org y Empresas	0.5	0.8	0.7	0.6	1.2
Balance Primario					
Presupuestario	2.5	1.5	2.2	2.5	2.6

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en los datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2004, 2006 CGPE 2006.

Se observa que en el periodo de 2000 al 2005, si bien los ingresos tuvieron un importante incremento, los egresos mostraron un comportamiento constante debido al compromiso de ejercer una disciplina estricta en el gasto público.

“En el período 2000 – 2005, el gasto corriente representó en promedio el 83.2 por ciento del Gasto Programable; durante el 2000–2003, se mantuvo una tendencia estable, pero para el ejercicio 2004, el gasto corriente se redujo en 2.6 por ciento real, lo que implicó que su participación dentro del gasto programable disminuyera a 80.9 por ciento como proporción del gasto programable total. En el ejercicio 2005, con la reducción del gasto programable total en 4.6 por ciento, la participación del gasto corriente dentro del gasto programable se incrementó alcanzando el 85.6 por ciento.

Por su parte, el gasto en servicios personales después de alcanzar en el ejercicio fiscal del año 2000 una participación relativa respecto del gasto programable de 45.8 por ciento, paulatinamente tendió a disminuir, hasta alcanzar en el año 2004 un porcentaje del 39.7 por ciento.

De esta manera y como ya fue mencionado, las medidas de austeridad y disciplina presupuestal instrumentadas en 2004, mediante el Programa Especial de Reducción de Costos y Compactación de Estructuras Administrativas, que tenía como meta cancelar o convertir un total de 12 mil 759 plazas, alcanzó su objetivo y pudo reducirse el capítulo 1000 (Servicios Personales) en 4.9 por ciento en términos reales.”¹³³

¹³³ Cámara de Diputados, *Evolución de la Economía y las Finanzas Públicas 2000-2006*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. México, 2006. p. 58.

El gasto ejercido del sector público por clasificación funcional por el período 2003 a 2006 (en millones de pesos), se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 4. GASTO DEL SECTOR PÚBLICO POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

Clasificación funcional	2003	2004	2005	2006
Total	1241853.3	1326952.4	1477638.1	1671174.6
Ramos autónomos	35079.8	31180.9	34975.5	43967.5
Funciones de desarrollo social	625595.2	779455.3	868713.2	988368.9
Educación	265871	290820.4	320872.6	356955.6
Salud	174462.1	185531.5	223536.2	247166.1
Seguridad social	145527.6	169128.2	176410.2	202590
Urbanización, vivienda y desarrollo regional	85299.6	107471.5	112136.7	130336.2
Agua potable y alcantarillado	4203.5	6337.1	10355.9	14345.2
Asistencia social	17231.4	20166.6	25401.6	36975.8
Funciones de desarrollo económico	375912.9	407957.3	459009.7	505899.5
Energía	264671.6	298792.2	325147.3	36222.5
Comunicaciones y transportes	29483.6	29057.3	42677.9	41626.1
Desarrollo agropecuario y forestal	41685.8	44077.8	49850	51148.1
Temas laborales	2459.9	2399.3	2657	2738.2
Temas empresariales	5560.3	6114.8	6309.8	9327
Servicios financieros	11151.5	1117.6	2640.4	6354
Turismo	2212.1	2439.9	2586.9	1992
Ciencia y tecnología	17044.8	14828.7	16939	18097
Temas agropecuarios	2399.8	3660.4	3247.5	4010.8
Desarrollo sustentable	2243.5	5469.3	6952.9	8383.8
Funciones de gobierno	132265.4	108358.9	114669.7	132938.7
Legislación	ND	ND	ND	ND
Soberanía	30603	31038.4	32079.4	33456.1
Relaciones exteriores	4567.4	5284.8	5152.1	5771.5
Hacienda	40681	35783.8	38836.8	52022.7
Gobernación	5139.6	4111.2	5002.4	5614.6
Regulación y normatividad	8581.5	ND	ND	ND
Orden, seguridad y justicia	18776.6	20039.5	21605.5	24809.8
Protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales	2190.1	ND	ND	ND
Administración pública	16547.7	5792.8	5493.4	6029.4
Otros bienes y servicios públicos	5178.5	6308.4	6500.1	5234.6

FUENTE: Anuario estadístico INEGI 2006.

En este cuadro, en el rubro “administración pública” del renglón funciones de gobierno se observa de 2003 a 2004 y de 2004 a 2005 una reducción en el monto, con un ligero repunte para el año 2006, mientras que los apartados de hacienda, soberanía y orden, seguridad y justicia, presentan incrementos importantes en los dos años extremos del período.

3.2.1.1. PROGRAMAS DE AUSTERIDAD

Los programas de austeridad instrumentados fueron parte fundamental para dar sustento al principio “gobierno que cueste menos” de la Agenda de Buen Gobierno. Mediante ellos se buscó reducir los gastos que a todas luces resultaban onerosos e innecesarios para el desempeño de la administración pública. Se trataba de disminuir los costos de operación, sin interrumpir la prestación de bienes y servicios.

Entre las medidas que en materia de desincorporación, racionalidad y austeridad presupuestaria se implementaron al interior del gobierno para cumplir con este mandato, según su propio decir, destacaron las siguientes:

- No otorgar incrementos salariales a los funcionarios públicos de mandos medios y superiores.
- Eliminar las secretarías particulares en las unidades, coordinaciones y direcciones generales.
- Ajustar la estructura de las dependencias a tres subsecretarías, salvo en los casos de excepción que se justificaran.
- Mantener una relación de tres directores generales adjuntos por unidad, coordinación, o dirección general.
- Fijar cuotas homogéneas para el uso de telefonía celular, viáticos, pasajes y gastos de alimentación, que fueran estrictamente necesarios para el desempeño de las funciones de los servidores públicos.

- Racionalizar la contratación de estudios y asesorías.
- Reducir en un 15 por ciento los gastos de administración en las oficinas mayores y equivalentes, en las oficinas de comunicación social y enlace, representaciones en el extranjero y similares, delegaciones y representaciones estatales, y en las asesorías y oficinas de apoyo. Para el gobierno federal ésta era una de las batallas más difíciles de ganar en términos de la opinión pública, sobre todo cuando a lo largo de tantos años, según su opinión, el uso de los recursos públicos se manejó en la absoluta opacidad y discrecionalidad, con la ausencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Incidentes como el del tristemente célebre “toalla gate”, acontecido en el área administrativa de la propia presidencia de la república, nos muestran una gran incongruencia del gobierno foxista entre lo que se pregonaba en el discurso y los excesos que se cometían en la realidad.

Otros de los rubros que se insertaron en este contexto de austeridad fueron el tema de sueldos y salarios de los servidores públicos de los llamados mandos medios y superiores. Empecemos con una breve explicación de los puestos de referencia de aquel entonces y veamos su evolución en los últimos años del período.

Los empleados del gobierno federal estaban divididos, en primera instancia, en nueve niveles jerárquicos (sin considerar al presidente de la república), identificados por una letra, conforme al siguiente cuadro:

CUADRO 5. INDICADORES DE NIVEL JERARQUICO (PUESTOS DE REFERENCIA)

G. Secretaría de Estado
H. Subsecretaría de Estado o Titular de Entidad
I. Subsecretaría de Estado o Titular de Entidad
J. Jefatura de Unidad o Titular de Entidad
K. Jefatura de Unidad o Titular de Entidad
L. Dirección General Adjunta o Titular de Entidad
M. Dirección de Área
N. Subdirección de Área
O. Jefatura de Departamento

FUENTE: Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal 2011.

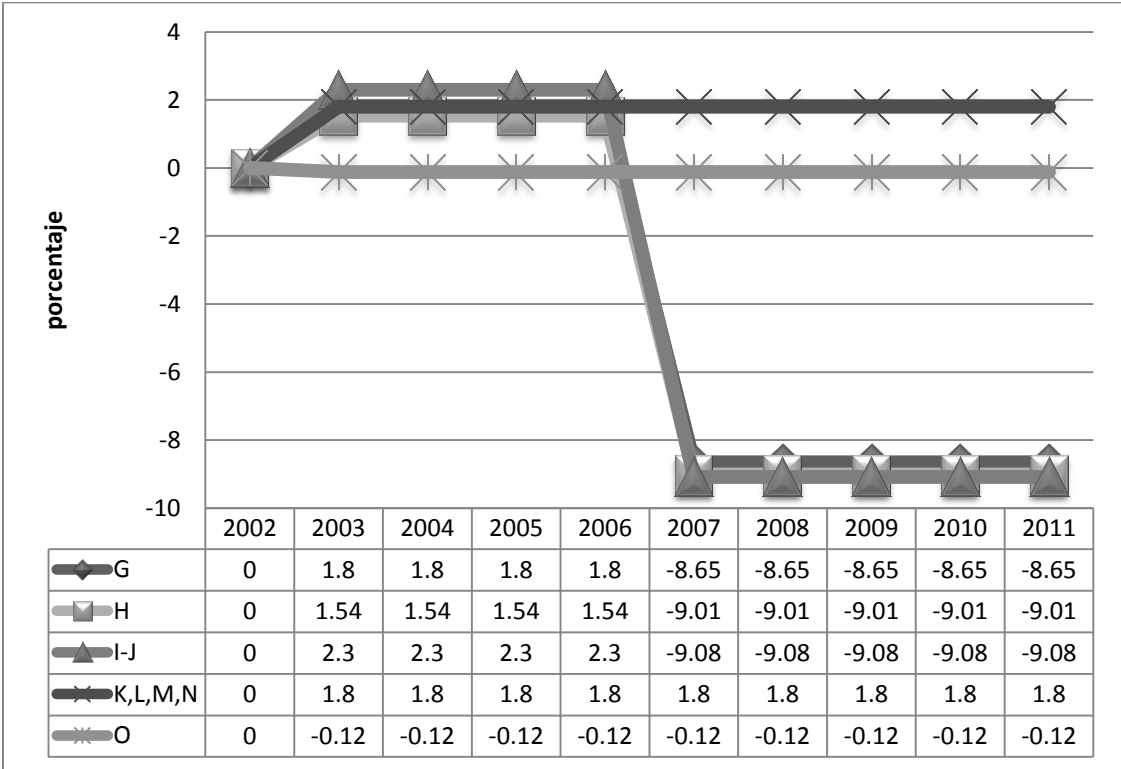
El cuadro anterior nos muestra a los llamados mandos medios y superiores de la Administración Pública Federal centralizada. Cada uno de estos niveles tenía, a su vez, tres grados, indicados por las letras A, B o C (siendo C la más alta). Por último, cada grado tenía a su vez tres grupos: el 1, 2 y 3 (siendo el número 3 el de mayor remuneración). Así por ejemplo, dentro del grupo O, el puesto de mayor remuneración era el OC3 y el de menor percepción el OA1.

Al efectuar los cálculos de evolución salarial se tomaba en cuenta la percepción ordinaria bruta anual de los servidores públicos, de acuerdo con lo publicado cada año en el Manual de Percepciones en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Cabe aclarar que los citados manuales entraban en vigor dentro de los primeros meses de cada año, por lo general el 31 de mayo. Antes de esa fecha y durante el año natural del que se tratara se aplicaba el tabulador del manual del año anterior. Por ejemplo, durante el mes de enero de 2001 aplicó el tabulador publicado en el Manual de Percepciones del año 2000.

Para calcular la evolución del salario en términos nominales, en el análisis que realizamos se comparó el sueldo correspondiente a cada año con el del año base 2002. En consecuencia, los datos reflejan en qué porcentaje se incrementó o

disminuyó el sueldo en ese año en comparación con el del año 2002 citado. La siguiente gráfica ilustra sobre el particular.

GRÁFICA 1. EVOLUCIÓN DEL SALARIO NOMINAL DE LA APF



Nota: En la gráfica, se incluyó el nivel H en I y J para mayor claridad. FUENTE: Secretaria de la Función Pública. Información disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/ssfp/mejor-gobierno/sueldos.html>. Consultado el 18 de octubre del 2012.

Como se puede observar, el salario disminuyó para los niveles superiores, al mismo tiempo que aumentó ligeramente para los niveles medios K, L, M y N. Por último, el grupo O mostró un comportamiento prácticamente constante.

3.2.1.2. COMPACTACIÓN DE ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

En consonancia con el punto anterior, durante el gobierno de Vicente Fox se trató de reducir las estructuras administrativas que demostraban ser excesivamente grandes y costosas en comparación con las actividades que se efectuaban. Se buscaba que la línea de mando fuera más horizontal, a fin de que se privilegiaran mejores resultados.

Para el cumplimiento de este programa, se establecieron directrices específicas tendientes a la reducción de costos y a la compactación de estructuras administrativas. Algunos de los lineamientos que se contemplaron en este programa fueron:

- No se crearon nuevas plazas en nivel alguno, a excepción de las expresamente autorizadas en el Decreto del PEF respectivo.
- No se otorgaron incrementos salariales a mandos medios y superiores, ni a los niveles homólogos.
- Las dependencias ajustaron sus estructuras a tres subsecretarías o niveles salariales equivalentes, como máximo, salvo en los casos de excepción. Las plazas afectadas se cancelaron, a menos que se tratara de dichos casos.
- Se tendría un máximo de directores generales adjuntos por unidad, coordinación y dirección general o niveles salariales equivalentes, salvo en casos de excepción. Las plazas afectadas se cancelarían.
- Se eliminaron las secretarías particulares y asesorías o puestos equivalentes de estructuras en las unidades, coordinaciones y direcciones generales o equivalentes, así como todas las unidades administrativas de menor jerarquía.
- Tratándose de asesores y secretarios particulares, las disposiciones establecían que no existirían casos de excepción para el sector central (dependencias y órganos desconcentrados).

- En las entidades paraestatales de control presupuestario directo, el primer y segundo niveles de la estructura podrían conservar sus plazas de secretarios particulares y, sólo en casos excepcionales, plenamente justificados, las plazas de asesores.
- En las entidades paraestatales de control presupuestario indirecto, el primer y segundo niveles de la estructura podrían conservar las plazas de secretario particular y, con plena justificación, las de asesores, siempre y cuando se cancelara un número de plazas similar al que se pretendía conservar. En los niveles inferiores de la estructura, en todos los casos, se deberían eliminar las plazas de secretario particular y de asesores.

El siguiente cuadro muestra las variaciones en la estructura ocupacional de la presidencia de la república. Como se observa, 2001 fue el año en el que más puestos existieron. Ello se debió a las diversas oficinas, consejos y comisiones que se crearon, algunas de ellas como estructuras intermedias entre el presidente y los secretarios de Estado, que ampliaban sobremanera el tramo de control y generaban distorsiones en la línea de mando, así como inconformidades de los titulares de las dependencias y entidades. Dichas áreas tuvieron una vida efímera y muy poca utilidad. A partir del año 2002 y hasta el 2005, esta estructura ocupacional presentó una tendencia a la baja

CUADRO 6. ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

	Unidad Responsable	2000	2001	2002	2003	2004	2005
110	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	92	90	0	0	0	0
111	Coordinación General de Comunicación Social	280	251	251	31	0	113
112	Secretaría Particular	547	484	319	365	399	292
113	Dirección General de Administración	928	977	998	1189	1083	866
	Órgano interno de Control	3	4	14	17	17	17
114	Coordinación General de Opinión Pública e Imagen	0	59	60	59	52	61
118	Consejo de Seguridad Nacional y Comisión de Orden y Respeto	0	0	11	0	0	0
119	Comisión para el Desarrollo Social	0	18	10	0	0	0
120	Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental	0	20	16	21	29	34
121	Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas	0	59	55	70	69	80
122	Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional	0	33	34	2	0	0
125	Oficina de Representación Desarrollo de los Pueblos Indígenas	0	14	14	0	0	0
126	Oficina de Representación Prom. E Integración de Personas con Discapacidad	0	14	14	14	14	6
127	Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior	0	11	6	0	0	0
128	Plan Puebla-Panamá	0	12	0	0	0	0
129	Comisión para asuntos de la Frontera	0	32	38	0	0	0
210	Estado Mayor Presidencial	36	52	47	47	81	185
211	Coordinación General de Transporte Aéreo Presidencial	231	253	214	209	189	139
	Total	2117	2383	2101	2024	1933	1793

FUENTE: Informe de Rendición de Cuentas, Presidencia de la República, Administración 2000-2006. Disponible en: <http://fox.presidencia.gob.mx/archivos/7/0/3/7/2/files/archivos/sip-4233.pdf> consultado el: 28 de octubre del 2012.

La variación en el número de plazas en el transcurso del tiempo, se justificó por la presidencia de la república de la siguiente forma:

2000-2001 El incremento de plazas se debió a la integración del gabinete de apoyo para conformar la nueva estructura. La reducción de ellas obedecía a la cancelación de puestos plaza por implementación del Programa del Retiro Voluntario de 1998.

2001-2002 El recorte de plazas se generó por tres causas: 1. Por su cancelación en apego a las medidas de racionalidad y austeridad establecidas por el H. Congreso de la Unión en el capítulo 1000 “Servicios Personales”. 2. Por la desincorporación de la Consejería Jurídica de la estructura ocupacional de la presidencia de la república, y 3. Por la transferencia de plazas a otras dependencias y/o entidades de la Administración Pública Federal.

El incremento de plazas se explicaba por la transferencia de éstas a otros ramos de presidencia, así como por la creación de 12 unidades administrativas.

2002-2003 La reducción de plazas obedeció a la readecuación de funciones al interior del poder ejecutivo, lo que significó la transferencia de plazas a diferentes dependencias. Asimismo, esto se debió a la aplicación del Retiro Voluntario 2003.

2003-2004 Se cancelaron diversas plazas debido a la compactación de estructuras señaladas por el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aplicable a ese ejercicio; adicionalmente, se dieron de baja otras plazas debido a la aplicación del Programa de Separación Voluntaria del Gobierno Federal.

La disminución de plazas se explicaba por la desconcentración de éstas y de recursos a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDPI), organismo coordinado por el Ramo 06 (SHCP).

De igual forma, se transfirieron plazas a diversas dependencias y se cancelaron otras por conversión.

2004-2005 La reducción de plazas se debió a la cancelación de éstas con el fin de dar cumplimiento a las medidas de ahorro, en la reducción al presupuesto en el capítulo 1000 “Servicios Personales” dictaminada por la H. Cámara de Diputados. Por otra parte, se transfirieron plazas a

diversas dependencias, y se cancelaron otras con motivo de su incorporación al Programa de Conclusión a la Prestación de Servicios.

La disminución de plazas se explica por la transferencia a otras dependencias, así como por la aplicación del Programa de Separación Voluntaria del Gobierno Federal.¹³⁴

Este ejercicio de variación en el número de plazas, fundamentalmente por lo que toca a la reducción y cancelación de las mismas, no se vio reflejado en un beneficio concreto para alguna otra área del quehacer gubernamental, toda vez que como sucede en muchos de estos casos, se desconoce el destino final de los recursos derivados de estos ahorros.

3.2.2. GOBIERNO DE CALIDAD

La administración pública es un sistema que requiere revisarse de forma permanente y, si es el caso, llevar a cabo cambios en su estructura y operación que le den mayor viabilidad. Los buenos resultados del desarrollo administrativo en la década de los setenta se vieron detenidos a partir de los ochentas cuando la estrategia de “desarrollo” consistió en aplicar medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, tendientes a la reducción del tamaño del aparato público.

Junto con los modelos económicos promotores de la apertura comercial y la privatización se aplicaron en la Administración Pública Federal sistemas de gestión propios de organizaciones privadas para estandarizar o normalizar su operación y resultados. La instauración de sistemas de innovación y gestión de la calidad, basados en la Norma ISO con fines de certificación, cobró mayor fuerza en las organizaciones privadas a partir de los ochentas y, en la administración

¹³⁴ Cfr. *Informe de Rendición de Cuentas, Presidencia de la República, Administración 2000-2006*. Disponible en: <http://fox.presidencia.gob.mx/archivos/7/0/3/7/2/files/archivos/sip-4233.pdf>. Consultado el 28 de octubre del 2012.

pública, en los años del sexenio de Vicente Fox, aunque ello no garantizó resultados notables en la práctica. Derivado de estas tendencias y con el propósito de establecer una “nueva gestión pública”, se aplicaron en el ámbito gubernamental dichos modelos de innovación y calidad.

La idea o concepto de calidad en la administración pública proviene de la administración empresarial. Distintos programas de innovación gubernamental implementados en el mundo demostraron que la calidad era aplicable al sector público. Desde esta perspectiva, la eficiencia y la eficacia para atender al cliente podían y debían aplicarse a la gestión pública. Pioneros de esto fueron los Estados Unidos y países de la Unión Europea (UE). Los gobiernos comenzaron a integrar en sus procesos administrativos y de gestión, normas y estrategias de calidad para ser más eficientes y productivos a fin de satisfacer las demandas de la sociedad. De ahí que al inicio del nuevo siglo, los organismos internacionales – en especial la OCDE y el Banco Mundial- empezaron a medir lo que para ellos era la calidad de un gobierno, tanto por su honestidad y transparencia, como por su eficacia y eficiencia para atender las necesidades ciudadanas.¹³⁵

Este nuevo tipo de gestión gubernamental pretendía una mayor eficacia y eficiencia del aparato administrativo de Estado, trasladando al sector público la lógica prevaleciente en la gran empresa, aunque obedeciendo las especificaciones de los ámbitos de gobierno, bajo un marco de responsabilidad basado en la exigencia de resultados y en el nivel de calidad de atención al cliente¹³⁶ (término que sustituiría al de ciudadano).

Para atender la creciente exigencia social por una mayor transparencia y eficiencia del aparato público, pero también para estar en concordancia con las tendencias y sugerencias externas, el poder ejecutivo impulsó acciones para modernizar la gestión del gobierno, mediante sistemas o teorías de corte empresarial. En este entorno donde prevalecía la idea de abandonar lo que no

¹³⁵ Cfr. *Transparencia, Buen Gobierno... Op.cit.* pp.68-69.

¹³⁶ Cfr. Ídem. p.26.

generaba valor, se utilizaron estrategias, herramientas y elementos de lo que se conoce como “nueva gestión pública”, con el objeto de transformar al gobierno federal en una institución competitiva y de clase mundial, según su decir, teniendo como parte fundamental el desarrollo de capacidades gerenciales (planeación estratégica, liderazgo, negociación), entre los servidores públicos.

La propuesta del ejecutivo federal para modernizar la administración pública en el periodo 2000-2006 se materializó en el Modelo de Innovación y Calidad (MIC), que como otras experiencias provenientes de la administración privada, impulsada también por empresas consultoras y escuelas particulares, fue una estrategia inmersa en un proceso de transición interna y de un gobierno nacido de la oposición, con altos niveles de legitimidad y amplitud de maniobra en este ramo, sobre todo con el antecedente o referente —utilizado como discurso de campaña— de una deficiente y poco transparente gestión pública del pasado. Este modelo, sustentado teóricamente por escuelas del pensamiento administrativo como la ingeniería y el control de la calidad total, hizo aportaciones a la teoría y práctica administrativa sobre productividad y calidad y competitividad, entre otros conceptos.

En virtud de que el Estado había delegado a particulares, ámbitos o actividades anteriormente privativas de él, era cada vez más frecuente ver a la empresa privada en las oficinas públicas.

La palabra empresa proviene de emprender, acometer e iniciar acciones para obtener un resultado; de manera más amplia, es “toda unidad socioeconómica formalmente estructurada que mediante la conjugación de esfuerzos humanos, financieros y materiales, realiza un proceso productivo para generar bienes o servicios destinados al mercado”.¹³⁷ Bajo esta lógica, era difícil suponer que una administración empresarial pudiera crear condiciones que hicieran accesible la información sobre su gestión, estableciera sistemáticamente mecanismos que tomaran en cuenta las necesidades y opiniones de la población, trasladara a la

¹³⁷ Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y administración*. Ed. Limusa. México, 1996. p. 119.

ciudadanía funciones de vigilancia sobre su operación y resultados y promoviera la cultura de la denuncia, entre otras medidas, para considerarla como una administración moderna.

Durante el sexenio de Fox se aplicaron modelos, sistemas, teorías o conceptos empresariales, sobre todo en materia de planeación, toma de decisiones, control de calidad, capacitación, comportamiento humano productividad, eficiencia, trabajo en equipo y liderazgo, a la vez que se olvidaban, ignoraban o menospreciaban, las experiencias público-administrativas de los años precedentes.

El traslado de la modernidad administrativa (innovación, calidad, ISO-certificación, productividad, competencia, entre otros conceptos) del ámbito privado al público fue manejado por sus impulsores como un rescate, como una acción para sacar del rezago, ineficiencia y corrupción a las oficinas públicas.

En la autodenominada administración del cambio, se buscó modernizar la función pública mediante el uso de herramientas tecnológicas y con capacidades y actitudes empresariales, difundidas por y en escuelas de nivel medio-superior y superior privadas, muchas de ellas dirigidas y/o pertenecientes a alguna agrupación religiosa. En esos años se dio un uso indiscriminado a dichas herramientas “innovadoras” en la administración pública, provocando desconcierto y malestar por su orientación marcadamente empresarial, que se reflejaba también en términos empleados, como socio, cliente, corporativo, capital, *benchmarking*, *touching*, productividad, entre otros, así como por su carácter impositivo. Desde las cúpulas del sector privado se reconocía que con Fox las tesis empresariales habían ganado terreno como nunca,¹³⁸ además de que instituciones como la iglesia habían aumentado su presencia y patrimonio.¹³⁹

¹³⁸ Alberto Núñez Esteva, ex presidente de la Coparmex, mencionó en 2006, que con Fox las tesis empresariales habían ganado espacios, además de que su administración significó un desarrollo de la democracia, de la apertura y el diálogo; en estas reflexiones el líder empresarial reconoce que “indudablemente hemos ganado mucho terreno.” <http://www.jornada.unam.mx/2006/10/16/027n1exo.php> Nota de Susana González. Consultado el 16 de octubre de 2006.

En la lógica del ejecutivo federal, un país más competitivo era posible a partir de un “buen gobierno” que modernizara su estructura y operación, en el que los valores y la educación jugarían un papel importante, pues a través de ellos se podría orientar y modificar la actitud de los servidores públicos. Esta “nueva visión”, buscaba desarrollar instituciones públicas bajo criterios de eficiencia, productividad y apertura a la iniciativa privada, por lo que se requería de servidores públicos con conocimientos, habilidades y actitudes afines. Es así que los modelos de innovación y calidad, provenientes del mundo privado, fueron instrumentos utilizados para fortalecer el cambio, la apertura comercial y la privatización. Aunque en administraciones anteriores ya se venían incorporando en los diferentes programas y acciones de gobierno, dichos modelos y sistemas de gestión, es en el período 2000-2006 cuando se fortalece esta tendencia.

A partir del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 y a través de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental -dirigida entonces por Ramón Muñoz Gutiérrez-, se desarrolló el Modelo de Innovación y Calidad (MIC) como una estrategia de gestión pública, a partir de nuevas formas de estructurarse, tomando como premisa la de mejorar los resultados a partir de un Gobierno de Calidad; es decir, “que cueste menos y dé más y mejores servicios a los ciudadanos.”¹⁴⁰

En tal contexto, para el año 2001 se inició en algunas dependencias de la Administración Pública Federal el llamado Proceso de Enfoque Estratégico¹⁴¹, con el objeto de unir a todos sus servidores públicos en torno a la misión y visión compartidas, debido a que de conformidad con esta estrategia de innovación se requería de un enfoque asumido de igual manera por todos; así mismo se

¹³⁹ De acuerdo con una nota de Fabiola Martínez, se señalaba que en los últimos seis años el patrimonio de las iglesias que operaban en México se había duplicado, al pasar de 733 a 1469 bienes inmuebles de nuevo registro ante la Secretaría de Gobernación. <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/01/index.php?section=politica&article=005n1pol>. Consultado el 01 de octubre de 2007.

¹⁴⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República, Poder Ejecutivo Federal. p. 9.

¹⁴¹ Es un enfoque muy similar a la planeación estratégica del PROMAP; retoma el tratamiento de los aspectos clave o fundamentales de una organización, como son: misión, visión y objetivos estratégicos.

estableció un Sistema de Metas Presidenciales, lo cual implicó determinar compromisos entre la presidencia de la república con los secretarios de estado, subsecretarios y directores generales, para el cumplimiento de las metas estratégicas. Dichas metas fueron clasificadas en tres rubros: a) Resultados de operación, b) Innovación y calidad y c) Evaluación del cliente.¹⁴²

Asimismo, se formó la llamada Red de Socios Estratégicos para la Innovación y Calidad, integrada por los Oficiales Mayores de las dependencias para que al interior de las mismas se apoyara y difundiera el MIC, del que se derivaron el Premio Nacional de Calidad, así como el Modelo de Calidad Intragob.

Este último modelo se presentaba como una nueva filosofía de gestión, orientada a satisfacer las expectativas de los clientes y ciudadanos en forma integral, a mantener y mejorar los resultados y a desarrollar una visión preventiva que promoviera el impulso de estrategias y planes de acción a través de procesos y sistemas.

El Modelo de Calidad Intragob intentó contribuir a la agenda presidencial de buen gobierno, con la finalidad de que el país tuviera un aparato gubernamental que costara menos, fuese de calidad, profesional, digital, desregulado, honesto, transparente y de “clase mundial”. De acuerdo con el mismo, se consideraba que la calidad era la opción que podía transformar de manera radical a la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía, a partir de un impulso a la mejora continua y de lograr niveles de mayor competitividad.

Es oportuno señalar aquí que el Modelo de Calidad Intragob, “[...] pretendía brindar satisfacción al cliente-ciudadano, brindar calidad en el servicio que prestan las dependencias de la Administración Pública Federal, ofrecer calidad de vida en el trabajo a los servidores públicos, contar con una adecuada comunicación

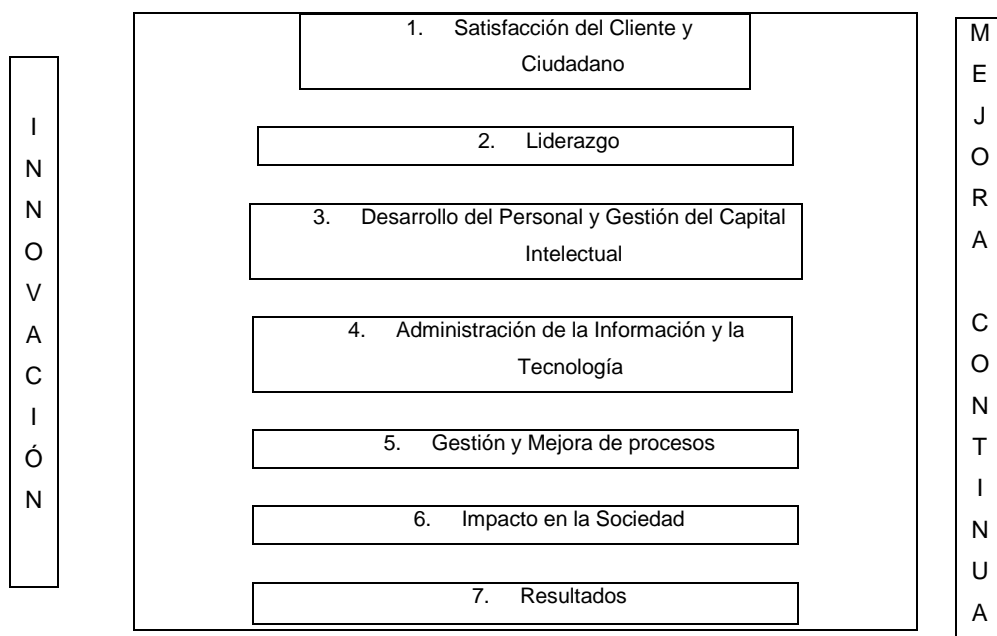
¹⁴² Para el caso de la SEP, por ejemplo, se identificó como clientes a los estudiantes, padres de familia, empleadores de los egresados del sistema educativo, maestros y empleados de la propia SEP. La Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República llevaría a cabo las evaluaciones con los clientes mencionados.

organizacional, realizar un uso eficiente de los recursos, garantizar honestidad y transparencia en la gestión y tener medidores confiables de los resultados.”¹⁴³

Para estimular a las unidades administrativas a que cumplieran con el modelo, se instituyó el Premio Intragob. Los principios que constituyeron la plataforma del sistema fueron: 1) Satisfacción del cliente, 2) Calidad en los servicios, 3) Uso eficiente y honesto de los servicios, 4) Mejora de los procesos de trabajo.

A continuación se presenta el esquema oficial que se difundió del modelo intragob, entre las dependencias y entidades del gobierno.

CUADRO 7. MODELO DE CALIDAD INTRAGOB



Fuente: Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Innovación gubernamental*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México D.F, 2004. p. 177.

Como puede observarse en el cuadro, el modelo incorporaba aspectos más afines al sector privado que al sector público (como el caso de término cliente),

¹⁴³ *Transparencia, Buen Gobierno...* Op.cit. p.79.

buscando que la conjugación de sus distintos elementos tuvieran como principio el de la innovación y como resultado el de la mejora continua, pretendiendo lograr un impacto positivo en cuanto a los beneficios para la sociedad.

Adicionalmente, el modelo consideraba diferentes componentes a los que se les confería valor en puntos, como se observa en la siguiente tabla:

CUADRO 8. CRITERIOS Y SUBCRITERIOS DEL MODELO DE CALIDAD INTRAGOB

TITULOS CRITERIOS Y SUBCRITERIOS	VALOR
1.0 SATISFACCIÓN AL CLIENTE Y CIUDADANO	150
1.1. Conocimiento de necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos	70
1.2. Relación integral con los clientes y ciudadanos	80
2.0 LIDERAZGO	140
2.1. Desarrollo de una visión, misión y sistema de valores	30
2.2. Desarrollo e implantación del sistema de gestión de la dependencia/entidad	40
2.3. Motivación y apoyo al personal	40
2.4. Administración de la relación con la esfera política y la sociedad en general	30
3.0 DESARROLLO DEL PERSONAL Y DEL CAPITAL INTELECTUAL	160
3.1. Sistemas de trabajo	50
3.2. Desarrollo de competencias	70
3.3. Calidad de Vida	40
4.0 GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN, DEL CONOCIMIENTO Y DE LA TECNOLOGÍA	100
4.1. Gestión de la información	40
4.2. Gestión del conocimiento	30
4.3. Gestión de la tecnología	30
5.0 PLANEACIÓN	60
5.1. Planeación estratégica	30
5.2. Planeación operativa	30
6.0 GESTIÓN Y MEJORA DE PROCESOS	170
6.1. Desarrollo de servicios y procesos	50
6.2. Gestión de la mejora de los procesos	120
7.0 IMPACTO EN LA SOCIEDAD	80
7.1. Impacto social	40
7.2. Promoción de la cultura de integridad y transparencia	40
8.0 RESULTADOS	140
8.1. Valor creado para el personal y la dependencia o entidad	70
8.2. Valor creado para los clientes, ciudadanos y la sociedad	70
Puntaje Total	1000

FUENTE: Modelo de Calidad Intragob. Disponible en:

http://www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/redRH/capacidades/Modelo_Intragob.pdf. Consultado el 19 de octubre de 2012.

En el cuadro se pueden observar los distintos criterios y subcriterios que consideraba el Modelo de Calidad Intragob, así como los distintos valores que se le asignaban para la evaluación de la gestión y desempeño institucional.

Por lo que respecta al Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental (MEIG) implementado, éste se desarrolló considerando las siguientes etapas:

CUADRO 9. ETAPAS DEL MODELO ESTRATÉGICO DE INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

Fase	Descripción	Tiempo establecido
Arranque: Calentando Motores.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Diseño del Modelo Innovación y Calidad Gubernamental. 2) Red Nacional para la Innovación y la Calidad Gubernamental. 3) Negociación de metas y capacitación del equipo coordinador. 4) Transformación de las Oficialías Mayores. 5) Negociación sindical con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). 6) Reunión de trabajo con gabinete ampliado. 7) Propuesta de cambio. 	Inmediato: primeros 100 días de gobierno.
Primera fase: Encendiendo el fuego de la innovación.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Prueba del ácido y capacitación integral. 2) Premio del Presidente a la Innovación y la Calidad. 3) Programa de Reconocimientos a la Innovación y la Calidad. 4) Medición de la satisfacción del cliente. 5) Inicio del programa <i>e-government</i>. 6) Consejo Nacional para la Innovación. 7) Desregulación burocrática. 8) Consulta a los servidores públicos. 9) Iniciativa del servicio civil de carrera. 	Corto plazo: 2001-2002.
Segunda fase: Avivando la llama de la innovación.	<ol style="list-style-type: none"> 1) <i>Outplacement & Telecommuting</i> (Renata). 2) Gobierno enfocado y diferenciado. 3) Gobernanza Corporativa (<i>Corporate Governance</i>). 4) Servicio Civil de Carrera (visión futurista). 5) Financiamiento estratégico. 6) Conexión emocional (pasión). 7) Metiendo goles (sic). 8) Capacitación continua. 	Mediano Plazo: 2003-2004.

Tercera fase: 730 días para cambiar el gobierno para siempre.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Blindaje constitucional. 2) Reforma jurídica. 3) Gobierno competitivo y procesos de mejora continua. 4) Nuevos paradigmas de la gestión pública. 5) Servidores públicos de carrera orgullosos. 6) Un gobierno competitivo con proyección internacional. 	Largo plazo: 2005-2006.
---	---	-------------------------

FUENTE: Sánchez González José Juan. *La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno, Espacios Públicos*, Vol. 12, Núm. 24, abril-sin mes, 2009, pp. 20-21, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca México. Disponible en: <http://redalyc.uaemex/pdf7676/67611167002.pdf> Consultado el 23 de octubre del 2012.

Como lo ilustra el cuadro, cada una de las etapas del proceso consideraba una serie de actividades por realizar con los plazos establecidos para su ejecución, teniendo como objetivo último el transformar el gobierno para siempre, según quienes concibieron al MEIG.

En el caso de la Secretaría de Educación Pública (SEP), como ejemplo, su Programa de Innovación y Calidad (PIC) fue diseñado a partir del PND, del Programa Nacional de Educación, del Modelo de Calidad Intragob y de las líneas estratégicas de la Oficina de Innovación y Calidad de la presidencia de la república. Este programa buscó dar cumplimiento a las metas de innovación y calidad establecidas en el Sistema de Metas Presidenciales, utilizando como estrategia y guía el Modelo Intragob, del cual tomó su marco conceptual.

El PIC partía de dos premisas: la innovación y la calidad, estrechamente relacionadas y dependientes una de la otra, entendiendo la innovación como una nueva forma de hacer las cosas, que implicaba “el reemplazo de los sistemas burocráticos por sistemas de trabajo flexibles que transformen la cultura de las organizaciones públicas hacia enfoques que permitan encontrar solución a los grandes problemas nacionales” ¹⁴⁴

Uno de los fundamentos centrales del PIC, lo constituían los propios servidores públicos, pues concebía que ellos eran “la clave de los procesos de cambio”; por lo que consideraba importante su crecimiento personal y profesional en todos los

¹⁴⁴ Cfr. Programa de Innovación y Calidad de la SEP, Dirección General de Innovación, Calidad y Organización, Abril 2002. p. 15.

niveles; además este programa se autodefinía como incluyente, al argumentar que tomaba en cuenta y contemplaba las experiencias existentes y abría la participación a la gente capaz y talentosa, por lo que convocaba a todos los servidores públicos a comprometerse con la “reinención del gobierno.”¹⁴⁵

Un modelo de calidad se construía siguiendo rutas parecidas y se conformaba en primera instancia por criterios, los cuales eran utilizados para evaluar a las unidades administrativas y determinar el grado de madurez de su sistema de gestión de la calidad, así como para efectos de premiar el esfuerzo y resultados, como el llamado reconocimiento de la calidad de las diversas instituciones del gobierno federal. Los criterios utilizados para tales efectos, entre otros, fueron los siguientes: 1) Definición de clientes y usuarios, 2) Liderazgo, 3) Desarrollo del personal, 4) Administración de la información, del conocimiento y la tecnología, 5) Planeación, 6) Administración y mejora de procesos, 7) Impacto en la sociedad y 8) Resultados.

En cuanto al tema del reconocimiento en este apartado, se establecían acuerdos de participación para lo cual era necesario formar evaluadores provenientes de las propias áreas de los organismos públicos, a quienes se les capacitaba para que pudieran analizar los méritos de las unidades participantes y someter a la consideración del comité técnico su propuesta consensuada, a través de sólidos argumentos técnicos sobre las unidades que pudieran ser galardonadas.

Las acciones para difundir y aplicar este modelo, resultaron insuficientes; en algunos casos se distribuyeron documentos como el denominado “Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental”, elaborado por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental y ocasionalmente se elaboraron algunas propuestas internas de las dependencias y entidades, con el

¹⁴⁵ Esta nueva forma de gerencia pública se debe fundamentalmente a la publicación del libro: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon* (Osborne y Gaebler, 1992) auspiciada por el entonces vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore.

objeto de aplicar la metodología del MIC en las unidades administrativas. Cuando estos esfuerzos llegaron a instrumentarse, fue sólo en algunos de los ocho fundamentos del modelo, que incluían sus respectivas acciones. Entre ellos destacaban los siguientes:

- Difusión de Códigos de Ética. En muchos casos, esta actividad se realizó a través de la colocación de carteles en los inmuebles, para dar a conocer los valores a los que deberían apearse los servidores públicos en el desarrollo de sus funciones.
- Definición de la misión y visión institucional. El personal denominado de “Alta Dirección” formuló, en algunos casos sin la opinión del personal, la misión y visión de cada unidad responsable. Esta falta de acompañamiento del personal operativo en el proceso, jugaba en contra al no hacerlo sentir parte del mismo.
- Realización de un diagnóstico sobre el clima organizacional.

Adicionalmente a estas actividades, se organizaron talleres al personal para dar a conocer las características y bondades de las propuestas de modernización administrativa (sea la referida Planeación Estratégica o el Modelo de Innovación y Calidad), a fin de que una vez que se contara con los conocimientos en la materia, se convirtieran en “facilitadores” para difundir o aplicar propuestas en sus áreas; también los cursos tuvieron el propósito de ir formando grupos de evaluadores o auditores.

Las estrategias y acciones señaladas no tuvieron los impactos deseados, ni se mejoró la operación y resultados en las diversas unidades administrativas, entre otras razones por los términos o conceptos utilizados (poco familiares para los servidores públicos), por no haber promovido una mayor participación del personal en la elaboración de los distintos elementos de las propuestas y por su orientación empresarial, pero también porque al ejecutivo federal y a sus principales colaboradores se les consideraba más que como servidores públicos, gerentes de

organizaciones o empresas, que en esta lógica se inclinaban por trasladar al ámbito público –con la asesoría de empresas consultoras-, teorías, valores, modelos o sistemas propios de la empresa privada.

Las propuestas derivadas del MIC se aplicaron de manera forzada, toda vez que obedecían a una lógica y necesidades diferentes a lo público; estuvieron conducidas y asesoradas por empresas consultoras sin conocimientos ni experiencia público-administrativos, aunque en honor a la verdad, tampoco se demostró interés por hacer una revisión integral y a fondo de las potencialidades y logros de tales propuestas. Paralelamente a la adopción de estas modalidades de la “administración privada” se hizo a un lado el conocimiento y experiencias previas, lo que hizo generar la percepción de que se pretendía innovar y cambiar, sin reconocer, rescatar o retomar lo positivo del pasado.

Con esta “privatización” del ámbito y el blindaje de determinada estructura ocupacional (vía el servicio profesional de carrera), el ejecutivo federal buscó crear las condiciones necesarias para desarrollar e impulsar sus programas y proyectos políticos y económicos.

Para dejar constancia de los esfuerzos realizados por las dependencias y entidades, el gobierno mexicano debió traducir su desempeño tomando en consideración las experiencias de países como Estados Unidos, Japón y los de la UE, en los que se habían establecido algunos premios y reconocimientos en materia de calidad y como estímulos a las prácticas, permitiendo a las organizaciones mejorar su gestión interna o su relación con el cliente-ciudadano. Se suponía que alcanzar niveles de desempeño de clase mundial, sólo podía lograrse si eran considerados los modelos de otras naciones reconocidas por su buena gestión y con base en ellos, definir un modelo semejante propio.

Como consecuencia de los resultados obtenidos en dicha medición del desempeño y considerando las experiencias que sirvieron de referente al modelo, el gobierno de Vicente Fox estableció entre 2002 y 2004 tres premios en la materia:

a) El Reconocimiento Innova, el cual fue entregado a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que se distinguieron por desarrollar servicios innovadores y que contribuyeron a las líneas de la Agenda del Buen Gobierno.

b) El Premio Nacional de Innovación, que fue otorgado a las prácticas ganadoras del Reconocimiento Innova, que obtuvieron el puntaje más alto y adicionalmente involucraron otros criterios de impacto al ciudadano, alcance regional y grado de innovación.

c) El Premio Intragob, mismo que fue entregado a las dependencias que se distinguieron por implantar la cultura de calidad. Mediante este premio se diagnosticaron los avances de los sistemas y procesos orientados hacia esta última, en tal sentido, las certificaciones bajo la Norma ISO9000 cobraron aún mayor importancia.¹⁴⁶

En el renglón de premios y reconocimientos en los años 2000 y 2006, se observó el siguiente panorama:

¹⁴⁶Cfr. Guadarrama Sánchez, Gloria. *“La calidad en el gobierno de Vicente Fox. Una aproximación desde la perspectiva Neoinstitucionalista”*. El Colegio Mexiquense. México, 2008. pp. 11-12.

CUADRO 10. GANADORES DE PREMIOS Y RECONOCIMIENTOS A LA CALIDAD E INNOVACIÓN 2002-2006

Premio/ Reconocimientos	Ganadores					Total de Participantes				
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
Premio INTRAGOB Máximo reconocimiento a las dependencias y entidades que Se distinguen por la implantación del Modelo de Calidad INTRAGOB.	11	9	8	19	n.d*	43	53	51	58	66
Reconocimiento INNOVA. Estímulo a las prácticas exitosas de innovación con alto impacto en la Agenda de Buen Gobierno.	57	25	20	37	n.d	106	137	103	88	125
Premio Nacional de Innovación en la APF, máximo reconocimiento a las prácticas de innovación con el mayor impacto en el ciudadano a través de la Agenda Presidencial del Buen Gobierno.	6 n.d	8	8	n.d		27	26	20	39	n.d
Reconocimiento Innova Estatal, máximo reconocimiento a las mejores prácticas de innovación de los gobiernos de los estados por su contribución al fortalecimiento del Buen Gobierno.	– n.d	–	16	17		–	–	27	30	56

*n.d= no hay datos. FUENTE: La calidad en el gobierno de Vicente Fox. Una aproximación desde la perspectiva Neoinstitucionalista. Disponible en: http://www.cmq.edu.mx/anapublic.html?page=shop.product_details&flypage=&product_id=556&category_id=0. Consultado el 17 de octubre de 2012.

De acuerdo con las cifras del cuadro, el certamen de mayor participación en el período 2002-2006 fue el reconocimiento INNOVA, mientras que el de menor demanda fue el premio Nacional de Innovación en la Administración Pública Federal.

3.2.2.1. SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD

Parte central en la estrategia gubernamental foxista, para contar con un “un buen gobierno”, fue el establecimiento de Sistemas de Gestión de la Calidad (SGC), basados en la Norma ISO. Un gobierno innovador y de calidad requería en su lógica contar con sistemas de gestión utilizados a nivel mundial, básicamente en organizaciones empresariales. Había que globalizar o trasladar los sistemas de gestión, de un país a otro, de un tipo de organización a otra. En esta tendencia globalizadora se ha buscado homologar no sólo la técnica, sino también el perfil del personal.

El proceso de difusión e implantación de sistemas administrativos bajo la Norma ISO en oficinas públicas, donde el tema de la calidad es de gran importancia, se llevó a cabo a partir del 2003, en donde en complemento a la mencionada norma se aplicaron cursos y difundieron documentos por empresas consultoras,¹⁴⁷ que comprendían los aspectos o características que debe cubrir un sistema de gestión de calidad, así como los términos de calidad, sistema de calidad y los factores que le afectaban.

A continuación se enuncian los requerimientos (genéricos) que la misma Norma ISO (9001-2000), señalaba para su aplicación en cualquier organización:

¹⁴⁷ Como el denominado documento Interpretación de la Norma ISO 2001-2000, entregado en apoyo al Curso de difusión de la Norma ISO impartido por la Consultora Ingeniería en Productividad.

CUADRO 11. REQUERIMIENTOS DE LA NORMA ISO (9001-2000)

1.	Generalidades	7	Realización del producto
1.1	Aplicación	7.1	Planificación de la realización del producto
2	Referencias normativas	7.2	Proceso relacionado con el cliente
3	Términos y definiciones	7.3	Diseño y desarrollo
4	Sistema de Gestión de la Calidad	7.4	Compras
4.1	Requisitos generales	7.5	Producción y prestación del servicio
4.2	Requisitos de la documentación	7.6	Control de dispositivos de seguimiento y medición
5	Responsabilidad de la Dirección	8	Medición, análisis y mejora
5.1	Compromiso de la Dirección	8.1	Generalidades
5.2	Enfoque al cliente	8.2	Seguimiento y medición
5.3	Política de calidad	8.3	Control del producto no conforme
5.4	Planificación de la calidad	8.4	Análisis de datos
5.5	Responsabilidad, autoridad y comunicación	8.5	Mejora
5.6	Revisión por la Dirección		
6	Gestión de los recursos		
6.1	Provisión de recursos		
6.2	Recursos humanos		
6.3	Infraestructura		
6.4	Ambiente de trabajo		

FUENTE: <http://www.normas9000.com/iso-9000-8.html>. Consultado el 24 de febrero de 2013.

Esta estructura pretendía abarcar los aspectos considerados vitales dentro de una organización, e incluía los requisitos que debía contener un sistema de gestión de calidad para demostrar la capacidad de un proveedor para producir y suministrar productos o servicios llamados “conformes”; es decir, requisitos orientados a lograr la satisfacción del cliente. La certificación se obtenía cuando la organización comprobaba haber cubierto los requerimientos que la Norma ISO contemplaba para el caso, además de contar con un sistema documentado que proporcionara evidencia de su existencia y aplicación.

Entre dicha evidencia documental destacaba el Manual de Gestión de la Calidad, en donde se describía el alcance, estructura e interacción del Sistema de

Gestión de Calidad, identificaba los procesos con sus respectivos responsables, así como los procedimientos determinados para administrarlo e implantarlo por parte de las diferentes unidades y las actividades que tenían impacto directo en la calidad del servicio; asimismo definía la política y objetivos de calidad de cada una de las áreas involucradas, determinaba los criterios y métodos para la operación y control de los procesos, establecía los recursos disponibles para el apoyo de su operación y seguimiento y finalmente consideraba el seguimiento, medición y análisis de los mismos, a través de indicadores establecidos para medir el desempeño y/o cumplimiento de objetivos.

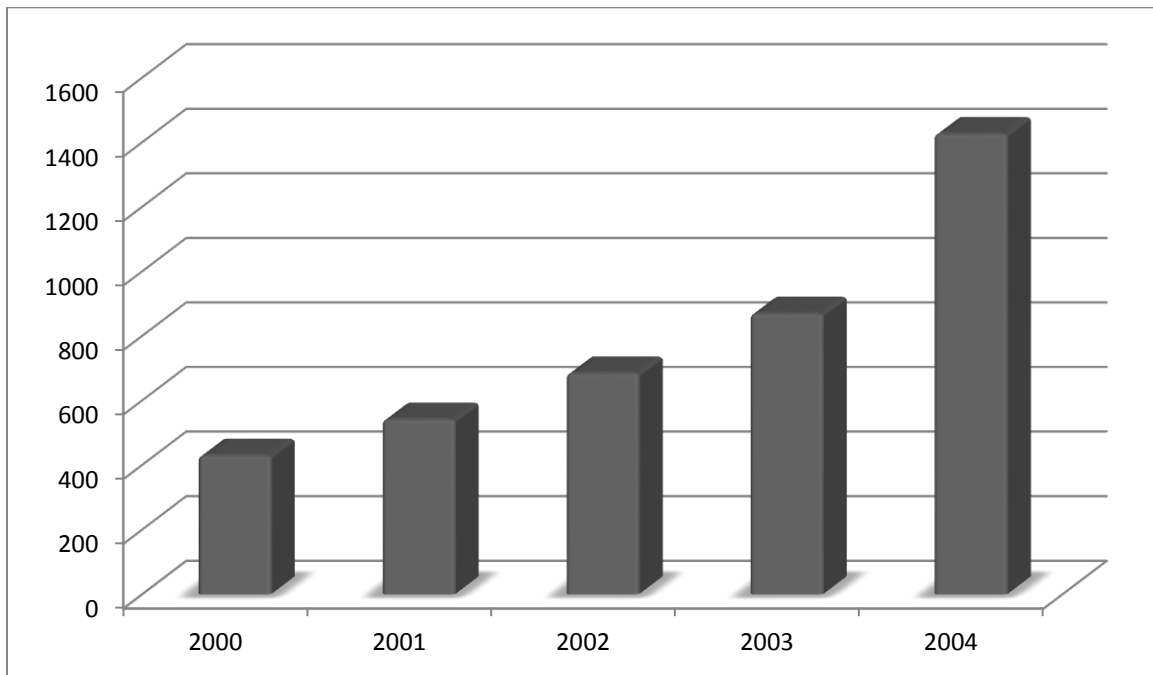
Los trabajos que implicaba la puesta en marcha de un sistema con tales características, generalmente se iniciaban con talleres de sensibilización y conocimiento sobre la Norma ISO, el Sistema de Gestión de Calidad y su certificación; posteriormente se impartían cursos de interpretación de la Norma ISO y la formación de auditores internos para integrar grupos que apoyaran la implantación del Sistema de Gestión de la Calidad y evaluar su desempeño; es decir, verificar la conformidad del sistema (que ellos mismos habían establecido), de acuerdo con los requisitos de la norma ISO-9001-2000.¹⁴⁸

Las actividades correspondientes al interior de las unidades administrativas se realizaban bajo la responsabilidad de un coordinador ISO, quien junto con el personal a su cargo o de otras áreas, trabajaban con las empresas consultoras para implantar el Sistema de Gestión de Calidad, aunque una de las fallas detectadas fue que también hacían las veces de auditores del mismo; es decir, fungían como juez y parte.

¹⁴⁸ Al respecto, la propia Norma señalaba que “la Norma NMX-CC-9004-IMNC proporciona orientación sobre un rango más amplio de objetivos de un mismo sistema de gestión de la calidad, que la Norma NMX-CC-9001-IMNC, especialmente para la mejora continua del desempeño y de la eficiencia global de la organización, así como su eficacia. La Norma NMX-CC-9004-IMNC se recomienda como una guía para aquellas organizaciones cuya alta dirección desea ir más allá de los requisitos de la Norma NMX-CC-9001-IMNC, persiguiendo la mejora continua del desempeño. Sin embargo, no tiene la intención de que sea utilizada con fines contractuales o de certificación”.

Los esfuerzos llevados a cabo en tal sentido entre 2000 y 2004 se reflejaron, según la presidencia de la república, como se ilustran en la siguiente gráfica:

**GRÁFICA 2. CENTROS DE TRABAJO CON ESTÁNDARES INTERNACIONALES ISO-9000
(2000-2004)**



FUENTE: Informe Ejecutivo Intragob. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_VIIG_bg_gc_sp.pdf. Consultado el 21 de octubre de 2012.

De acuerdo con esta gráfica entre el año 2000 y 2004 el número de instituciones que operaban con estándares internacionales bajo la norma ISO-9000, se incrementaron de poco menos de 400 a cerca de 1400 en los primeros cuatro años del gobierno foxista.

Con el objeto de lograr una mayor calidad en la gestión del gobierno, otro de los elementos utilizados en el sexenio fueron las Cartas de Servicios. Dichos instrumentos tuvieron como base las experiencias de algunos países miembros de la OCDE, sobre todo el Reino Unido (*Citizen's Charter*); mediante ellos se

pretendía recuperar la confianza y la credibilidad en las instituciones públicas por parte de la ciudadanía, y su objetivo era asumir el compromiso de informar a los ciudadanos acerca de la calidad de los servicios y la manera en cómo funcionaban.

En México, la carta de servicios se adoptó en 2003 bajo la denominación de Carta Compromiso al Ciudadano (CCC), cuyos objetivos fueron: definir, medir y comunicar los estándares de servicio de cada trámite, dotar a la ciudadanía de un instrumento de transparencia y fortalecer la confianza y la credibilidad en la administración pública.

Para cumplir con su propósito, las cartas de servicios se estructuraron bajo algunos rubros que permitían al ciudadano estar informado acerca de los fines de la dependencia u organismo prestador del servicio, de sus derechos, de los mecanismos de quejas y sugerencias, de los plazos de tramitación, horarios de atención, niveles de calidad que se ofrecían, de los indicadores para la evaluación de la calidad, y del tiempo máximo de espera, entre otros.

Al igual que en el caso de las certificaciones, las cartas compromiso fueron incrementándose y para el 2006 los trámites y servicios que contaban con ellas eran 260 de 64 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.¹⁴⁹

“A través de un documento público, accesible, sencillo y claro, se proporciona[ba] a la ciudadanía toda la información necesaria para realizar un trámite o solicitar un servicio. En él, una institución u organismo de gobierno se compromet[ía] públicamente a cumplir con una serie de características relacionadas con la provisión de servicios, la transparencia de información y el uso eficiente de recursos.”¹⁵⁰

El siguiente cuadro nos ilustra sobre la situación de las CCC, por dependencia y entidad, en el período 2004-2006:

¹⁴⁹ Cfr. Guadarrama Sánchez, Op.cit. p. 14.

¹⁵⁰ Zamitiz Gamboa, Op.cit. p. 75.

CUADRO 12. CARTAS COMPROMISO AL CIUDADANO POR DEPENDENCIA Y ENTIDAD

Dependencia o Entidad	2004	2005	2006	Dependencia o Entidad	2004	2005	2006	Dependencia o Entidad	2004	2005	2006
Total de CCC	85	129	46								
ASERCA	2	3		FOVISSTE	1	2		SAGARPA	3	5	
BANCOMEXT		2		HGMGG	3			SAT	2	7	
BANOBRAS	1	1		IMPI	2			SCT	2	14	
CAPUFE		1		IMSS	4		37	SE	3	6	
CFE	2	3		INAPAM		2		SECTUR	1	1	
CNA	3	2	1	INCMNSZ	1			SEDESOL		1	
CNSF		2		INDAUTOR	1	1					
CNSN	1		1	INDESOL		2		SEGOB	5	4	
COFEPRIS	3	4		INEA		5		SEMARNAT	6	8	
COFETEL	1	2		ININ	1			SENASICA	2	3	
COMIMSA		3		ISSSTE	2	3		SENER	1	1	1
CONACULTA	1			JFCA	1			SEP	5	3	1
CONACYT			1	LFC	2		2	SEPOMEX	1	2	
CONADE	1	2		LICONSA	1	2		SFP		3	
CANAE	1			OPORTUNIDADES	1			SHCP	1	1	
CONALITEG		1		PA	1	1		SRA		1	
CONDUSEF		2		PGR		5		SRE	4		
CRE	1	1		PRESIDENCIA		4		SSP	1	3	
DIF	2	3		PROFECCO	1			STPS	1	2	
FIRA		1		PROFEDET	1			TELECOMM	1		
FONACOT	1		2	RAN	1	2		UPN		2	
FONATUR	1			SAE	1						

FUENTE: Informe Ejecutivo Intragob. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_VIIG_bg_gc_sp.pdf. Consultado el 21 de octubre de 2012.

Como puede observarse en el cuadro anterior, si bien de 2004 a 2005 este tipo de instrumentos de participación ciudadana tuvo un incremento del 57 por ciento, lo cierto es que para 2006 observó una reducción de cerca del 67 por ciento, lo que habla de una disminución en el uso de los mismos como medio para garantizar el cumplimiento de un trámite y/o servicio por parte de las distintas entidades y dependencias, hecho que coincidía con la inminente terminación del sexenio.

3.2.3. GOBIERNO PROFESIONAL

Uno de los medios que suelen utilizar los gobiernos para institucionalizar o crear las estructuras formales en la definición del perfil y el papel del servidor público es la instauración de un servicio civil de carrera o profesionalización del servicio público, que promueva nuevos conocimientos, habilidades y actitudes y por lo tanto, una administración más eficiente. Durante el sexenio del presidente Fox, se instauró en la Administración Pública Federal mediante ley, un sistema de profesionalización basado en la competencia y evaluación, el cual –a diferencia del anterior modelo de servicio civil de carrera, sustentado en la antigüedad y permanencia-, buscaba desarrollar conocimientos, habilidades y actitudes, provenientes de la iniciativa privada. De carácter controvertido, esta propuesta generó diversos comentarios tanto a favor como en contra de ella.

“[...] todos han coincidido en subrayar una idea central: para que la administración pública funcione bien y sea eficiente, efectiva y honesta, es necesario que se cuente con un cuerpo de funcionarios profesionales.”¹⁵¹

Desde la antigüedad, el grupo de personas dedicadas a la administración y apoyo de los asuntos públicos, de gobierno o ejercicio del poder, conformaban un sector con cierto privilegio, cuyo desempeño repercutía en la sociedad y en la propia función pública. El crecimiento de las ciudades, la aparición de los Estados Nación y el aumento del intercambio comercial, exigió funcionarios de carrera desligados de las posiciones políticas e intereses privados; es decir, no sólo leales, sino con vocación, preparación y honestidad. Antes de Cristo, en China, ya se buscaba que el gobierno estuviera apoyado por personas con características especiales para administrar, por lo que se desarrolló un modelo burocrático con funcionarios nombrados mediante la evaluación de cualidades técnicas y actitudes apropiadas.

El instrumento esencial para formar a los hombres de gobierno era la ética. “En la antigüedad aquel que quería participar en los asuntos políticos tenía que pasar

¹⁵¹ *Transparencia, Buen Gobierno...* Op.cit. p.49.

por esta disciplina la cual era considerada como una rama de la política. Era el filtro para hacer que los hombres que llegaran a ocupar los cargos políticos obraran bien”.¹⁵² Las grandes civilizaciones nos dejaron valiosos testimonios en este apartado. Así debemos a los babilonios el Código de Hamurabi y al sabio Confucio, sus cuatro grandes libros de los que se derivan los principios chinos sobre conducta pública.

El proceso por el cual se le dio el carácter unipersonal y temporal al encargo, modificó los mecanismos para incorporarse al servicio público y sus valores, así como la forma de interactuar entre la institución y la ciudadanía. La utilización de seculares especializados inició o incrementó la práctica del empleado público, como relación contractual basada en unas condiciones estipuladas de servicio, a cambio de lo cual recibía un salario. Esta relación podía ser cancelada por cualquiera de las partes. Tal burocratización implicó que los administradores públicos adquirieran una connotación más racional; es decir, basada en conocimientos y preparación específica. Estos puestos que aparecieron como una necesidad de enlace entre la autoridad y los gobernados, se convirtieron con el tiempo en una forma de propiedad que podía comprarse e incluso ser objeto de transmisión hereditaria; la compra de un cargo o apropiación privada del cargo público era considerada como una inversión.

Si bien en un principio a los cargos públicos sólo tuvieron acceso grupos privilegiados, con el paso del tiempo se crearon condiciones para que otros sectores de la población pudieran acceder a ellos, cuyo ingreso obedeció más a criterios de carácter técnico. La democratización del acceso ha buscado disminuir la corrupción por la venta de cargos públicos, además de contratar al mejor candidato. La separación del titular y el cargo, el nombramiento por méritos¹⁵³ y no

¹⁵² Bautista, Oscar Diego. *Ética y política: valores para un buen gobierno*. Encuentros multidisciplinares, IX, septiembre-diciembre. México 2007, p. 4.

¹⁵³ El propósito de establecer de manera sistemática el nombramiento mediante concurso, tuvo el objetivo inicial de separar la función pública de la actividad partidista, el lazo familiar o de amistad, volviendo el ejercicio neutral y objetivo, con un cuerpo de funcionarios cuya composición fuera la

por privilegios o parentesco, la regulación contractual del ingreso, ascenso y retiro, y los salarios como prestación, fueron aspectos que llevaron al servicio público por una ruta de profesionalización.

Este proceso de burocratización implicó no sólo la conformación de un perfil y rasgos determinados de los funcionarios o empleados públicos, sino también la definición de su relación con la propia autoridad y el derecho, generándose una especie de control político a partir de una posición o cargo gubernamental. Conforme fue creciendo el número e importancia de los trabajadores del gobierno, se hicieron cada vez más reflexiones y sugerencias sobre el perfil del llamado *civil service*, sobre todo por el impacto que tenía en las acciones del grupo gobernante y en su relación con la sociedad. Con el tiempo, el término “burócrata” ha adquirido una connotación peyorativa y es utilizado para designar los procedimientos tortuosos, actitudes intolerantes e indolentes de los funcionarios públicos, aunque para ciertos autores no existe ninguna administración pública burocrática en estricto sentido, ya que esta designación es sólo producto de simplificaciones.¹⁵⁴

La separación de la persona y el cargo público permite delinear un perfil propio para quien desempeña una comisión o empleo como simple funcionario, cuyo ejercicio está regulado por un conjunto de normas y políticas que controlan su actuación y se orientan al cumplimiento de los propósitos del Estado. Por su parte, la profesionalización del servicio público como mecanismo que le da certidumbre, implica el desarrollo de capacidades que lo vuelven más competitivo; en este sentido busca que la toma de decisiones se funde en principios, técnicas y metodologías; es decir, se vuelva más racional. Cuando el tamaño de la burocracia era modesto no se requería de un nivel de especialización y el gobernante tenía un trato personal con los miembros de su equipo; al ensancharse las atribuciones del Estado, se hizo necesario contratar a un mayor número de

de la población en general. El reclutamiento mediante un sistema de méritos, puede también reflejar la desigual distribución de oportunidades que caracteriza a las sociedades.

¹⁵⁴ Cfr. Ídem. p. 97.

personal y no siempre bien preparado y con vocación, lo cual le generó problemas a la autoridad, por lo que los criterios para acceder a la administración pública, se orientaron cada vez más a la competencia profesional.¹⁵⁵

En la época contemporánea varios países impulsaron el servicio civil; en Inglaterra, por ejemplo, el modelo apoyado en varias comisiones reproduce y mantiene los privilegios y tradiciones de un sector de la aristocracia, asignándoles puestos especialmente en la clase superior (*administrative class*), equivalente a los subsecretarios o directores generales. Para el personal en general se considera el concurso de la plaza, tomando en cuenta el factor experiencia adquirida por la práctica; no existe el derecho a huelga y la idea era que tuviera un carácter apolítico. Por su parte, el servicio civil estadounidense es un sistema que se basa en los méritos, toda vez que promueve nombramientos fundados en la capacidad probada, buscando que el servicio público se desempeñe con eficiencia; este sistema busca promover la movilidad y el ascenso, con modelos de remuneración en función directa del nivel y la antigüedad; los servidores públicos no están organizados en sindicatos ni tienen derecho a huelga.

En Francia existe un sistema de función pública de carrera, compuesto por profesionistas, reclutados y formados para el ejercicio de una actividad al servicio del Estado, con lo cual aseguran un empleo de por vida; su profesionalización inicia desde el reclutamiento, el cual se hace por concurso y abierto a todos los ciudadanos franceses que cubran los requisitos exigidos; los resultados son revisados por un jurado independiente de la administración y del gobierno, que después de una serie de pruebas elegidas para evaluar las cualidades o conocimientos necesarios para ejercer las funciones, emiten su dictamen. Los jurados de reclutamiento están compuestos por académicos universitarios, pero en una gran mayoría por profesionistas que ya desempeñan alguna función pública.

¹⁵⁵ loc.cit.

En el caso mexicano, desde el imperio azteca ya existía un grupo de sirvientes del emperador o tlatoani, con conocimientos en política, religión, milicia, comercio, herbolaria y astronomía. Por el tamaño, importancia e influencia de la Ciudad de México-Tenochtitlán se requería de una estructura administrativa con personal preparado para realizar esa función, conocedor de los ordenamientos y protocolos, además de eficiente y honesto. Entre los aztecas el sistema de selección de servidores públicos tomaba en cuenta características personales como el espíritu de servicio, la honestidad, la capacidad física e intelectual para el puesto a desempeñar, no tener vicios y mostrar interés por el mejoramiento de la comunidad.¹⁵⁶

Para Fray Bernardino de Sagahún, la sociedad azteca buscaba ser una sociedad en armonía, lo cual se reflejaba en la importancia del proceso de selección a puestos públicos, entonces concentrado básicamente en nobles para ocupar cargos de mayor jerarquía y/o educados en el calmecac, reconocidos por sus buenas costumbres, y por ser prudentes, sabios, educados, respetados, comprometidos, serenos y tener presencia digna.

El servicio público en la sociedad colonial se caracterizó por la forma empírica de su ejercicio, de su aprendizaje y capacitación¹⁵⁷; adicionalmente a que los trabajadores desempeñaban diversas funciones a la vez. En su selección se tomaba en cuenta su origen, reservándose los mejores cargos a los españoles de nacimiento. El criollo sólo tenía acceso a los puestos de menor importancia dentro del gobierno. Los venidos de España, sin la instrucción o perfil pertinente, utilizaron su cargo para obtener beneficios materiales y así recuperar la suma invertida en el viaje, con lo cual no sólo se descuidó la calidad del servicio sino también los rubros de la legalidad y la ética. Durante la guerra de independencia y posterior a este lapso, caracterizado por constantes revueltas, fue difícil establecer

¹⁵⁶ Cfr. Contreras Camarena, José Antonio, "*Servicio Profesional de Carrera Universitaria*" (Proyecto de Tesis), <http://www.josecontreras.net/ServProfCarrUAEM/spcuHtm>. Consultado el 5 de diciembre de 2007.

¹⁵⁷ Cfr. Ídem.

un grupo de funcionarios con experiencia y conocimientos en la materia. En esta época de agitación bélica, los cargos públicos eran asumidos como producto o derivados de golpes de Estado y asonados, por lo que la estabilidad laboral y su remuneración eran inseguras. José María Morelos y Pavón en sus “Sentimientos de la Nación” señalaba la importancia de establecer los cimientos de la seguridad social y jurídica de los trabajadores.

Durante el periodo de Reforma se intentó establecer orden y racionalidad a los asuntos del gobierno, para lo cual se llevó a cabo una reestructuración de la administración pública.¹⁵⁸ Debido a que el grupo de liberales, encabezados por Benito Juárez, impulsaron cambios importantes que repercutieron en las funciones y ámbitos del Estado, fue necesario contar con personal preparado en rubros específicos, como el registro civil, la hacienda pública, la impartición de justicia, la educación, las relaciones exteriores y las comunicaciones y transportes, entre otros. En el gobierno de Porfirio Díaz, posiblemente influido por intelectuales, positivistas y los llamados “científicos”, se estableció la carrera de empleados en la Escuela de Contaduría y Administración, que debían cursar los aspirantes a cargos públicos.

En estos años prácticamente no existía la capacitación, ni sistemas de mérito basados en el buen desempeño; el funcionario público seguía sin tener ventajas en materia de seguridad social, pensión o jubilación.

Un antecedente importante de la conformación del servicio público en nuestro país fue el proyecto de Ley del Servicio Civil en la Cámara de Diputados, presentado en 1911 por Justo Sierra y Tomás Berlanga, el cual sólo quedó en precedente para la diputación de 1917. Desde entonces se ha venido generando un marco legal en la materia, a partir de diversos ordenamientos como la Ley Federal del Trabajo de 1931, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1964), el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes

¹⁵⁸ loc.cit.

de la Unión (1938 y 1941), la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE-1959), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976 y sus reformas), la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1983, la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles (1975), la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII del Apartado B del Artículo 123 Constitucional (1983), entre otros. Tales documentos, además de establecer derechos y obligaciones para los trabajadores del Estado, fueron conformando las características y el perfil del servidor público.

De forma paralela se fue configurando con el devenir del tiempo una estructura o áreas que tenían que ver con el desarrollo del servicio público, como por ejemplo la creación en 1965, en la Secretaría de la Presidencia, de la Comisión de Administración Pública que tenía como objetivo el mejorar la preparación del personal gubernamental; para 1983 se crearon la Unidad de Modernización Administrativa y la Dirección General de Servicio Civil adscritas ambas a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), así como la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, con el fin de promover la elaboración de programas específicos del servicio de carrera; posteriormente, con la desaparición de la SPP estas funciones pasaron a ser responsabilidad de la SHCP.

Aunque se han logrado avances importantes para profesionalizar el servicio público en nuestro país, sobre todo en ámbitos como las fuerzas armadas, servicios médicos, magisterio, electoral, servicio exterior y hacendario, lo cierto es que para estar a la altura del nuevo siglo parecen insuficientes, sobre todo por los resultados obtenidos en la mejora de la gestión pública.

3.2.3.1. EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

La complejidad y diversidad de funciones que fue adquiriendo el Estado y su aparato administrativo requirió de servidores públicos con mayor preparación y nivel de competencia, lo que hizo necesario contar con un servicio civil o Servicio Profesional de Carrera (SPC). En paralelo a la generalización de la relación contractual, basada en condiciones estipuladas de servicio mediante o a cambio de un salario, se fortaleció más la tendencia de estructurar un perfil acorde a las necesidades de la administración pública y/o del grupo gobernante. En nuestro país, el desarrollo de la función pública ha estado íntimamente relacionado con factores económicos, políticos, históricos y culturales, que tienen que ver con el tipo de modelo económico, el perfil, responsabilidad y tamaño del Estado y la evolución y rasgos del sistema político, entre otros.

En los últimos años se ha visto un gran avance de las tendencias globalizadoras, de la apertura comercial y de la libre empresa, procesos que han involucrado a la propia actuación de los gobiernos, por lo que la profesionalización del servicio público es considerada como un medio para volver más competente y productiva la función pública. En el caso de la administración de Vicente Fox, esto era válido sobre todo si se daba a partir de conocimientos, habilidades y actitudes propios de la empresa privada.

En el marco del PND 2001- 2006 y la Agenda de Buen Gobierno, sin lugar a dudas una de las iniciativas más importantes fue el impulso de un gobierno profesional, que se fortaleció con la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal. La importancia de esta ley residía en que se trataba de un esfuerzo inédito a nivel federal, que se añadía a otros en materia de profesionalización desarrollados por algunos organismos como la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el Instituto Federal Electoral (IFE), la Procuraduría Agraria(PA), y órganos como el Instituto Nacional de Estadística Geografía e

Informática (INEGI) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), entre otros, así como algunas entidades federativas del país.¹⁵⁹

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal incorporaba como su espíritu y objeto primordial garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y en el beneficio de la sociedad, con el mínimo trastorno y la máxima eficiencia. Dicho servicio estaba diseñado para operar de manera descentralizada a partir de la configuración de Comités Técnicos de Profesionalización y Selección instalados en cada una de las dependencias u órganos desconcentrados.¹⁶⁰

El SPC, connotación reciente y más amplia del servicio civil de carrera, consideraba una administración de recursos humanos basada no en la antigüedad o permanencia, sino en la competencia. Bajo esta nueva connotación, se pretendía contar con personal calificado que mediante la capacitación y la evaluación permanentes se insertara en los procesos de innovación y calidad, es decir, en la modernidad. Un servicio profesional cuenta, a diferencia de un simple servicio civil, con el propósito de poseer y certificar conocimientos y habilidades, para cubrir un perfil que responda a un entorno competitivo.

La profesionalización es un proceso de transformación profundo que implica la revalorización de las capacidades gerenciales-empresariales y por lo tanto se hace un desplazamiento de la experiencia como factor de cambio. Tanto el servicio civil como el profesional de carrera, consideran un conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse dentro de la administración pública ante las turbulencias que alteran su funcionamiento regular, sobre todo de tipo político.

¹⁵⁹Cfr. Informe Anual del Servicio Profesional de Carrera 2004. Secretaría de la Función Pública. p. 6.

¹⁶⁰Cfr. *Transparencia, Buen Gobierno...* Op.cit. p.56.

Con el servicio profesional se avanza en equidad, al establecer requisitos de ingreso y ascenso basados en méritos y competencias y no por privilegios o parentescos. Dicha profesionalización, desplaza los principios de experiencia, permanencia y perfil público-administrativo y va construyendo otros basados en la competencia, la capacitación, la evaluación, la certificación, la productividad y la especialización, es decir, un andamiaje más cercano a la administración privada.

Todo proceso de cambio al interior de un sistema conlleva o implica replantear la relación entre sus integrantes, así como modificar sus mecanismos de comunicación, los cuales deben ser claros, ágiles y estrechos; lo mismo sucede con un nuevo sistema de profesionalización del servicio público. Para que cualquier sistema de este tipo madure y mejore, esta debe darse desde su estructura y subsistemas internos, sobre todo los de reclutamiento, selección y evaluación; además, es necesario incluir la participación de escuelas e institutos de administración pública y colegios de licenciados en la materia, así como de los propios servidores públicos y hasta representantes populares, que sirvan de equilibrio entre las exigencias empresariales que hoy tiene la Administración Pública Federal y las necesidades ciudadanas que debe satisfacer.

Una estrategia de esta naturaleza pretende profesionalizar el servicio público como mecanismo que define el ingreso, permanencia, desarrollo y retiro ¹⁶¹ al guardar relación con los procesos políticos y económicos del país y en específico con las estrategias gubernamentales que tienen que ver con la apertura económica o la implantación de sistemas de gestión de calidad, por lo que su orientación, contenido y normatividad deberán ejercer un control sobre el desempeño de los servidores públicos.

Los modelos de profesionalización destinados al personal de nivel medio y medio superior (como en el caso mexicano), tienen varios objetivos específicos:

¹⁶¹ En abril del 2007, se aprobó una controvertida Ley del ISSSTE, mediante la cual se redefinieron los criterios y condiciones de retiro.

- a) Desarrollar capacidades y actitudes gerenciales.
- b) Dar mayor racionalidad y certidumbre a la función pública.
- c) Reducir los índices de corrupción.
- d) Mejorar la atención ciudadana.
- e) Reducir el dispendio.
- f) Sensibilizar sobre las ventajas del cambio y los insumos utilizados para ello.
- g) Apoyar y promover la aplicación de los planes y programas gubernamentales.
- h) Blindar una estructura de puestos, ocupada por personal afín al ejecutivo federal.

Los principios y valores de un servicio público de carrera, están definidos básicamente por los siguientes factores:

- a) La ubicación, dependencia orgánica, estructura, subsistemas, recursos o medios con los que cuenta.
- b) La definición del universo de trabajadores que comprende.
- c) El carácter voluntario u obligatorio de su incorporación.
- d) Los criterios a los que se les da más peso (experiencia, permanencia, mérito, competencia, entre otros.).
- e) El tipo de conocimientos, habilidades y actitudes que se busca desarrollar mediante ellos, así como los medios utilizados para tal finalidad, como talleres o cursos de capacitación, presenciales o por internet.¹⁶²
- f) El perfil (conjunto de conocimientos, habilidades, capacidades y actitudes) requerido para incorporarse, permanecer y promoverse en el sistema.
- g) La facilidad o dificultad para acceder al sistema.

¹⁶² Entre los cursos impartidos a los servidores públicos incorporados al Servicio Profesional de Carrera, estaba el de Introducción a la administración pública, impartido en línea por el ITESM <http://www.cursoswebtec.ruv.itesm.mx/anexosWoazteca/dds/avesp20050302apo73625/tigapf251/78155/mo-m>. Consultado el 4 de mayo de 2006.

- h) El tipo de contacto o trato que se establece con el sistema (directo, personal, indirecto, mediante un enlace o medios electrónicos como el internet, o correo electrónico).
- i) El grado de complejidad de la normatividad del sistema (subsistemas, estructura, derechos, obligaciones, requisitos, formas de evaluación, entre otros).
- j) El carácter de las principales instituciones con las que se tiene contacto (públicas, privadas, sociales, no gubernamentales, educativas, no lucrativas, empresariales, académicas, religiosas, entre otras).
- k) Las fuentes o ámbitos de reclutamiento del personal que va a operar el sistema.
- l) El nivel de valoración de los puestos que se consideran, así como el tipo de evaluación, insumos o reactivos empleados.
- m) La objetividad o imparcialidad con la que se difunden y tratan los planes y programas de gobierno anteriores y presentes.
- n) El origen o procedencia de los términos, conceptos y autores utilizados.

Aunque los sistemas o modelos de profesionalización en el servicio público han buscado hacer converger los intereses del Estado y sus trabajadores,¹⁶³ no siempre lo han logrado, entre otras razones por los factores antes expuestos, reduciendo las probabilidades de impactar positivamente en la administración pública. Si bien el perfil del empleado gubernamental de carrera debe ser configurado con base en las necesidades, exigencias y naturaleza de la propia Administración Pública Federal, se consideraba que como sistema abierto debía ser receptivo a las propuestas de profesionalización gerencial-empresarial, no sin antes llevar a cabo una revisión, evaluación y adaptación de las mismas, atendiendo siempre a la realidad social del país.

Un sistema de profesionalización con lineamientos y valores que individualiza y personaliza la participación y el logro de beneficios puede actuar en contra de su

¹⁶³ Contreras Camarena. Op.cit. Consultado el 5 de diciembre de 2007.

mismo objetivo; es decir, desprofesionalizar, pues al imponer nuevas reglas y criterios que deben ser observados por los funcionarios públicos para mantener el cargo o alcanzar mejoras salariales, los orienta a sumar puntos que se pueden traducir en ingresos económicos y no en consolidar sus funciones, en y para el puesto.

Un servicio público de carrera que desee cubrir los propósitos para los que fue creado debe ser democrático; esto es, generar las condiciones de igualdad para el acceso y promoción en la función pública. Entre los factores que afectan la igualdad de oportunidades y generan barreras para la incorporación y promoción están:

- a) La poca difusión o dificultad en el acceso a las convocatorias.
- b) Los perfiles sobrevaluados y alejados de la naturaleza público-administrativa de las vacantes.
- c) Un proceso de evaluación largo y complicado, así como reactivos diseñados de y para la empresa privada.

Lo anterior provoca que las plazas permanezcan vacantes por varios meses o bien sean ocupadas mayoritariamente por egresados de escuelas particulares o con experiencia laboral en la empresa privada, en muchos casos.

Los subsistemas que conforman el SPC en México son los siguientes:

- a) El de planeación, que plantea administrar los recursos humanos de forma ágil e integrar un Banco de Talentos de los servidores públicos de carrera.
- b) El de ingreso, que plantea tres formas: 1) de personas que ya ocupan cargos y que desean ocupar sus mismos puestos 2) de candidatos externos para ocupar vacantes 3) de los niveles de enlace.
- c) El de desarrollo profesional, en el que cada funcionario está en posibilidades de trazar su plan de carrera así como su movilidad y ascenso.

- d) El de capacitación y certificación de capacidades, mediante el cual se crea un perfil de puestos con base en un modelo de competencias.
- e) El de evaluación del desempeño, que supone: 1) evaluación cada cinco años, 2) evaluación de resultados a nivel institucional.
- f) El de reubicación y separación, que considera mecanismos para tales efectos.

El SPC y las estructuras organizacionales son temas que están ligados, por lo que en tal contexto en el año 2004, la SFP de manera conjunta con la SHCP y con la participación de las instituciones públicas, efectuaron el diagnóstico denominado “Marco para la gestión de estructuras organizacionales de las dependencias y órganos desconcentrados y la remuneración de los servidores públicos”. Dicho documento fue presentado al H. Congreso de la Unión por dichas globalizadoras, con base en el mandato señalado en el Artículo 30 Fracción XVI del Decreto de PEF para el año citado.

El cuadro que se presenta a continuación da cuenta del avance al mes de diciembre de 2006 del Sistema del Modelo Integral de Evaluación del Servicio Profesional de Carrera:

CUADRO 13. AVANCES DEL SISTEMA DEL MODELO INTEGRAL DE EVALUACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA AL MES DE DICIEMBRE DE 2006

Sector		POA-SPC	Avance	Semáforo	Parámetro
1	Sector de Gobernación	953.9	823	amarillo	Satisfactorio
2	Sector de Hacienda y Crédito Público	975.6	915.3	verde	Sobresaliente
3	Sector de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	968.9	899.2	verde	Sobresaliente
4	Sector de Comunicaciones y Transportes	967	824.6	amarillo	Satisfactorio
5	Sector de Economía	964	930.7	verde	Sobresaliente
6	Sector de Educación Pública	950.4	745.6	amarillo	Satisfactorio
7	Sector de Salud	979.9	909.9	verde	Sobresaliente
8	Sector de Trabajo y Previsión Social	952.5	984	bandera blanca	Bandera Blanca
9	Sector de la Reforma Agraria	944.3	874	amarillo	Satisfactorio
10	Sector de Medio Ambiente y Recursos Naturales	970.5	925.8	verde	Sobresaliente
11	Sector de Energía	977.2	911.1	verde	Sobresaliente
12	Sector de Desarrollo Social	970.3	856.5	amarillo	Satisfactorio
13	Sector de Turismo	971.5	973.5	bandera blanca	Bandera Blanca
14	Sector de la Función Pública	981.5	856	amarillo	Satisfactorio
15	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	973	839.4	amarillo	Satisfactorio
Promedio en puntos Comprometidos		966.7			
Promedio en puntos Alcanzados			884.6		
Porcentaje de Cumplimiento		91.50%			
		Semáforo Verde respecto a POA			
		Bandera Verde respecto de los 1000 puntos a cumplir en el 2006			

FUENTE: Consulta realizada en MIDESPC el 21 de mayo de 2007, al cierre del sistema a diciembre de 2006.

El cuadro anterior nos muestra que los sectores trabajo y previsión social, turismo, economía, medio ambiente y recursos naturales y hacienda y crédito público, fueron los más avanzados en la implantación de este sistema.

A principios de 2004 y en el contexto del SPC se dio inicio a la segunda y tercera etapa de recopilación de datos para el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP), buscando cubrir al total de instituciones de la Administración Pública Federal que eran sujetas del registro del personal civil. Cabe mencionar que en este grupo de 253 instituciones, se encontraba el 100 por ciento de las dependencias y sus órganos administrativos desconcentrados que eran sujetos de la ley en la materia.

“Durante el mes de octubre (2004), que inició el funcionamiento de @Campus México, se realizó un proceso intenso de validación de los datos básicos de las personas que ocupan plazas sujetas al servicio profesional de carrera, toda vez que [era] un requisito del sistema para poder registrarse, inscribirse y cursar la capacitación a través de esta herramienta. Con lo anterior se logró elevar la calidad de la información que [contenía] dicho registro.”¹⁶⁴

A partir del mes de noviembre de 2005 y con el fin de apoyar a la difusión y conocimiento del espíritu del SPC, se distribuyó masivamente un curso interactivo del mismo.

El objetivo del curso era proporcionar a los servidores públicos las bases necesarias para conocer la ley respectiva, a través de información mínima de cada uno de los subsistemas que lo conformaban, basándose tanto en la exposición de motivos de la ley, como en el propio texto legislativo y demás regulación disponible en torno a la misma.

En la sección final del curso se incluía un cuestionario integrado por 16 preguntas cerradas, referentes a la opinión que tenían los servidores públicos de la propia ley, su experiencia en la administración pública y las acciones que habían realizado para constituirse en servidores de carrera.

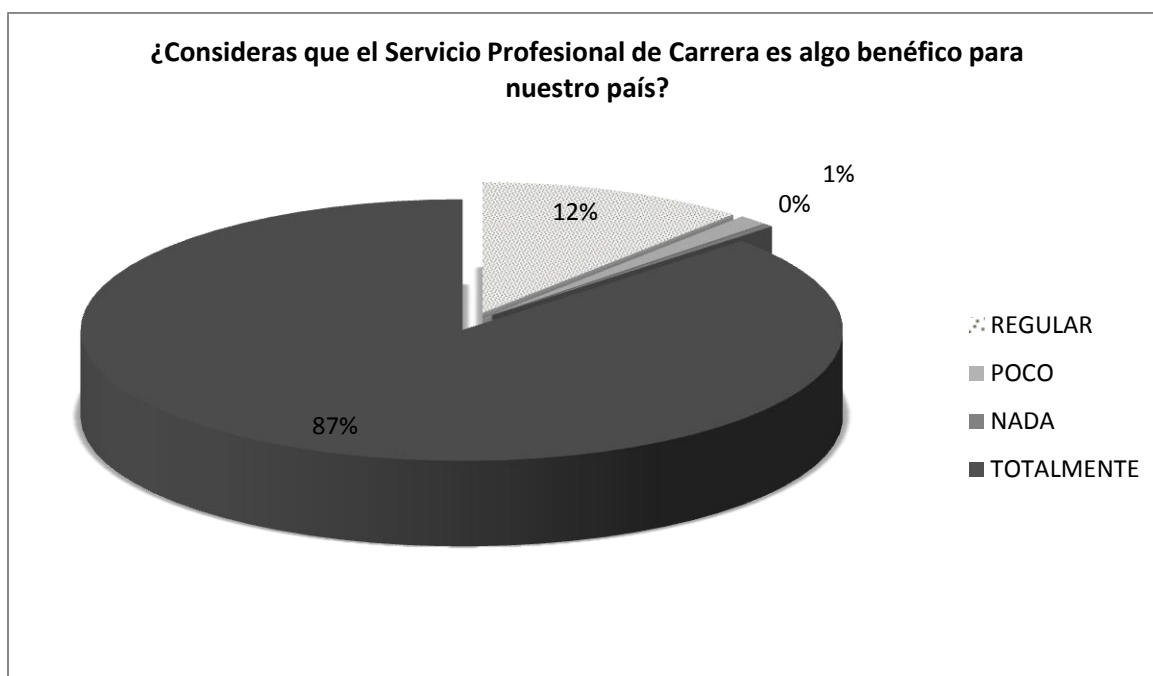
Los resultados reflejaron un apoyo sustancial al espíritu del SPC, toda vez que un 88 por ciento de las personas que contestaron consideraban que el mismo era

¹⁶⁴ Ídem

totalmente benéfico para nuestro país, mientras que menos del 2 por ciento lo encontraba como poco o nada benéfico.¹⁶⁵

Las respuestas a dos importantes preguntas formuladas en dicho ejercicio se reflejan en las siguientes gráficas.

GRÁFICA 3. CONSIDERACIONES DEL BENEFICIO DEL SPC EN EL PAÍS (2005)

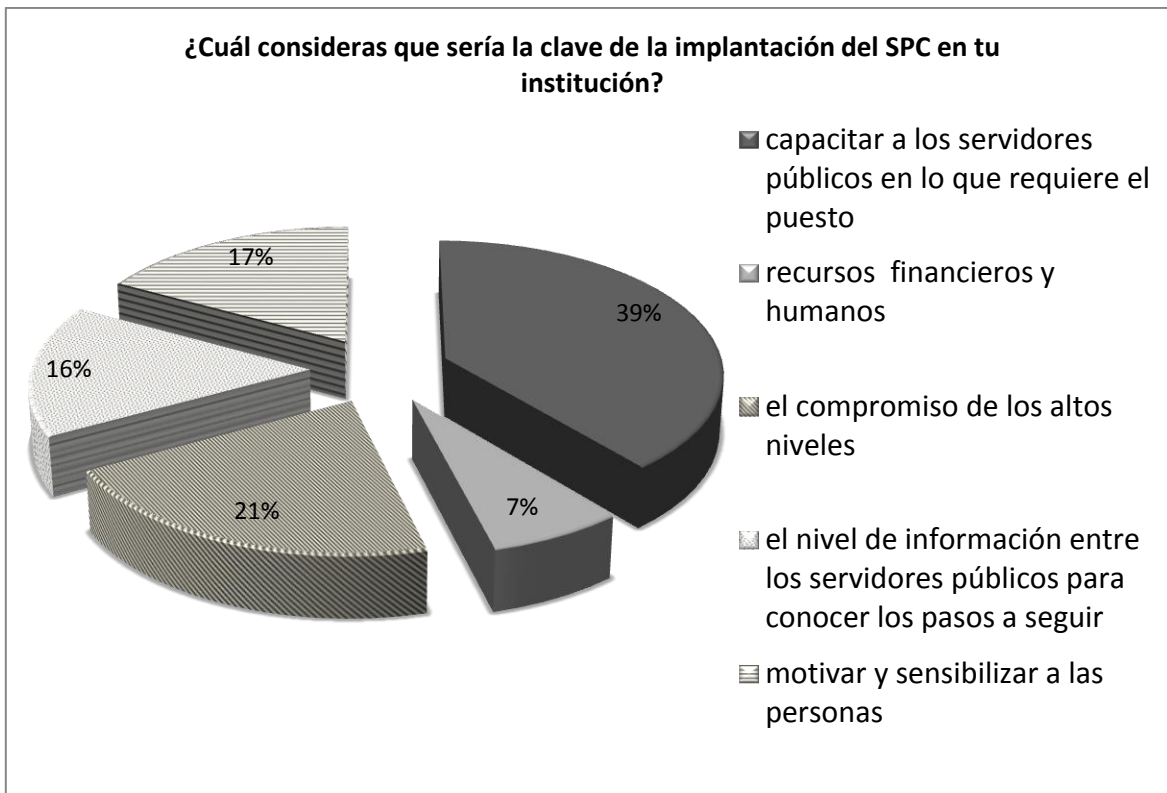


FUENTE: Informe Anual SPC. Disponible en: <http://www.spc.gob.mx/consultaInformato.html>.

La grafica nos muestra como una mayoría abrumadora del 87 por ciento manifestó su total acuerdo respecto de los beneficios de un servicio profesional de esta naturaleza, lo que resulta obvio, salvo para quienes conocen a detalle el funcionamiento del mismo, en el que no siempre resulta ganador el servidor público que en el proceso demuestra ser el más capaz y el más apto para desempeñar alguna función o cargo.

¹⁶⁵ Informe Anual Servicio Profesional de Carrera 2004. Op.cit. Consultado el 24 de octubre del 2012.

GRÁFICA 4. CONSIDERACIONES CLAVE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SPC (2005)



FUENTE: Informe Anual SPC. Disponible en: <http://www.spc.gob.mx/consultaInformato.html>.

La capacitación de los servidores públicos es un elemento central dentro del SPC, tal y como se manifiesta en la gráfica anterior. El 2004 fue de especial importancia en tal sentido, porque en este año, como ya se mencionó, se inició la operación del portal @Campus México, que ofrecía una gran opción y variedad de cursos en línea. Con su apoyo y con los programas de capacitación regulares de las dependencias y entidades, durante ese año¹⁶⁶ se realizaron 22,616 cursos de capacitación con una cantidad de 177,213 participantes de nivel operativo; 74,968 cursos dirigidos y otorgados a participantes en puestos a los que les aplicaba la ley (en esta cifra están incluidos los 2,496 cursos que los servidores públicos que ocupaban puestos/plazas sujetas al servicio, tomaron a través del portal de @Campus México); 48,360 participantes de libre designación¹⁶⁷ y 36,302

¹⁶⁶ Información registrada hasta el cuarto trimestre del 2004.

¹⁶⁷ Esta cifra incluye datos del SAT 29,300, del CISEN 5,500 y de SSP 3,898.

participantes de categorías especiales (investigadores, policías y algunos médicos y maestros) siendo un total de 336, 843 participantes. Las cifras, sin embargo, no eran muy impactantes, toda vez que el SPC en 2004, estaba dirigido a 619,601 puestos, de un universo total de 649,187 de la Administración Pública Federal centralizada.

De los 22,616 cursos ofrecidos, el 80 por ciento estuvo dirigido al desarrollo de capacidades técnicas; el 13 por ciento a capacidades de visión del servicio público (transparencia, integridad, rendición de cuentas y bien común), y el 7 por ciento restante a capacidades gerenciales (liderazgo, negociación, visión estratégica, trabajo en equipo y orientación a resultados).¹⁶⁸

En el mismo 2004, la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos de la SFP, realizó estudios para conocer el nivel de aceptación y de percepción, así como el impacto que generaba el SPC entre los ciudadanos y diferentes grupos como destinatarios principales. El siguiente cuadro refleja los resultados obtenidos.

CUADRO 14. RESUMEN SOBRE EL CONOCIMIENTO Y ACEPTACIÓN POR SEGMENTOS DEL SPC

GRUPOS		CONOCIMIENTO	ACEPTACIÓN
UNIVERSITARIOS		BAJO	BAJA
SERVIDORES PÚBLICOS		MEDIO ALTO	MEDIA ALTA
L Í D E R E S	ACADÉMICOS	MEDIO ALTO	DE MEDIA A ALTA
	EMPRESARIOS	BAJO	ALTA
	FUNCIÓNARIOS	MEDIO ALTO	MEDIA

FUENTE: Informe Anual del Servicio Profesional de Carrera 2004. Secretaria de la Función Pública.

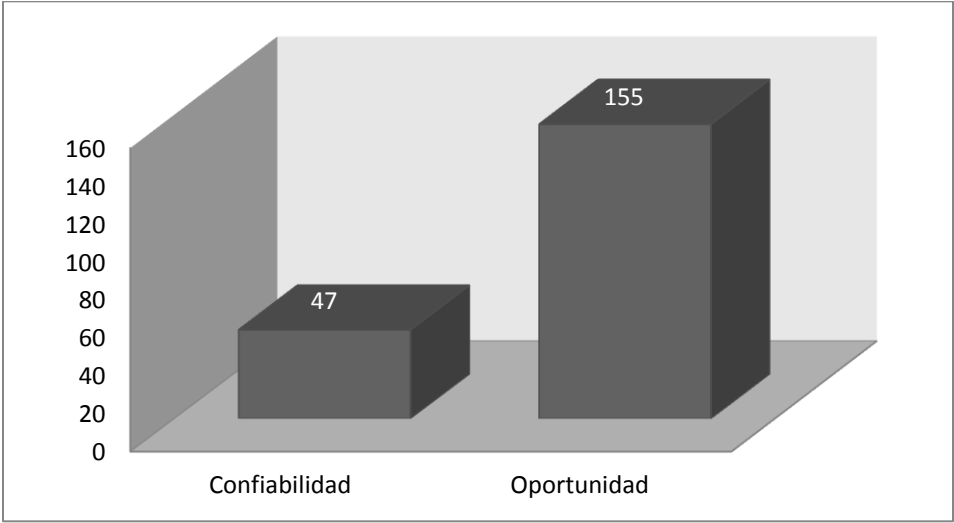
¹⁶⁸ Formatos de seguimiento del Programa Anual de Capacitación 2004 en el Sistema Integral de Información.

Este cuadro nos muestra como sólo entre los líderes empresarios, la aceptación del SPC era alta, mientras que entre los universitarios era completamente distinta, por la desconfianza que un sistema de esta naturaleza les generaba como medio para acceder al servicio público.

En un informe del SPC efectuado en 2006 y con relación a los atributos de las CCC, de cumplimiento interno y externo, se concluía que el promedio de calificación obtenido por las instituciones sujetas a dicho servicio era de 97.64 por ciento contra el 95.77 por ciento del total de instituciones no sujetas al mismo, lo que se hacía aparecer como que las primeras funcionaban en tal sentido con una mayor eficiencia.¹⁶⁹

Lo mencionado con anterioridad, a lo que se agregan diversos atributos de cumplimiento, tanto interno como externo¹⁷⁰, se ilustra en las siguientes gráficas:

GRÁFICA 5. DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUTOS/ TRÁMITES EN INSTITUCIONES NO SUJETAS AL SPC. CUMPLIMIENTO INTERNO

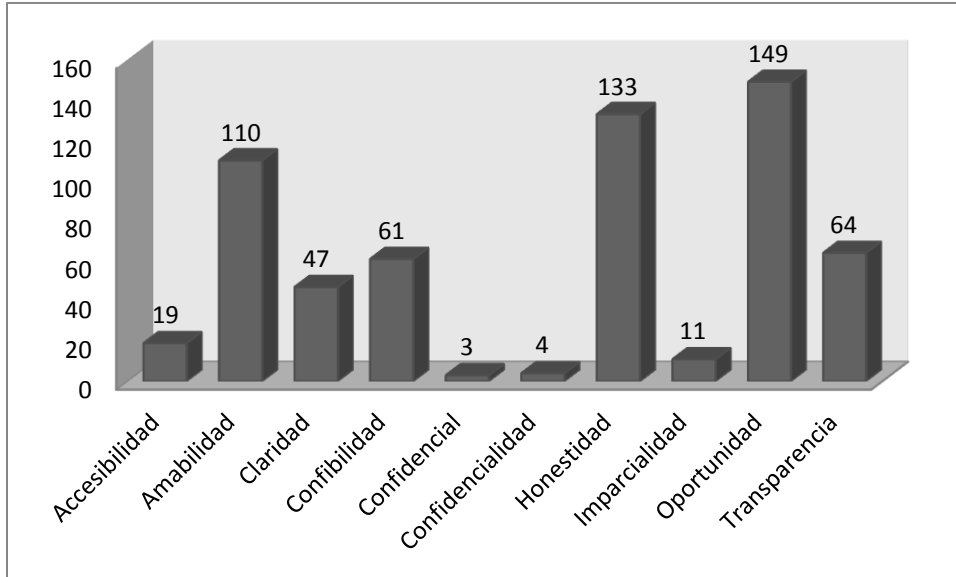


FUENTE: Informe Anual Servicio Profesional de Carrera 2005. <http://www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/InformeAnualSPC-2006.pdf>.

¹⁶⁹ Cfr. Informe Anual Servicio Profesional de Carrera 2005. <http://www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/InformeAnualSPC-2006.pdf>. Consultado el 2 de enero de 2011.

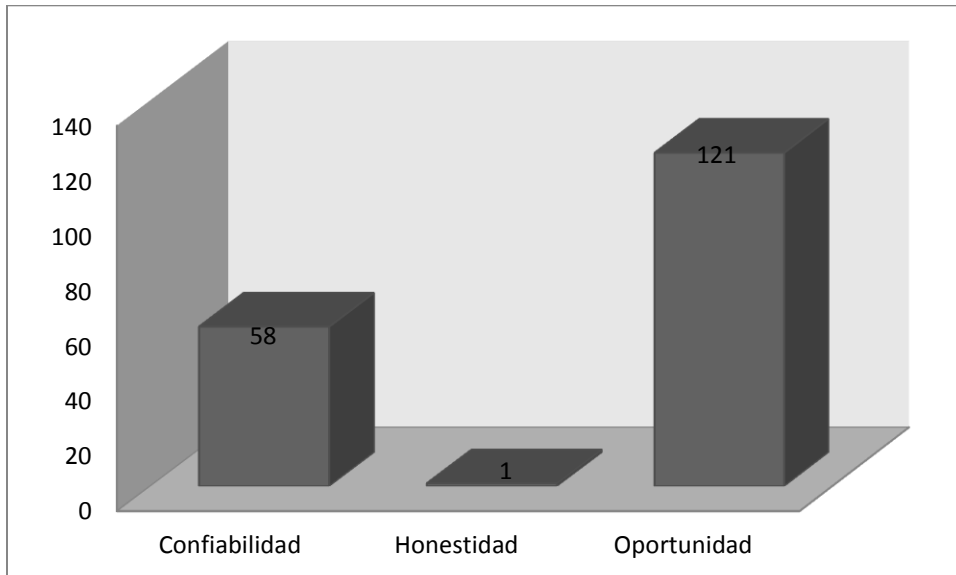
¹⁷⁰ Los niveles de cumplimiento interno se generaban a partir de las estadísticas institucionales, mientras que los de cumplimiento externo provenían de la aplicación de encuestas a los usuarios.

GRÁFICA 6. DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUTOS/ TRÁMITES EN INSTITUCIONES NO SUJETAS AL SPC. CUMPLIMIENTO EXTERNO



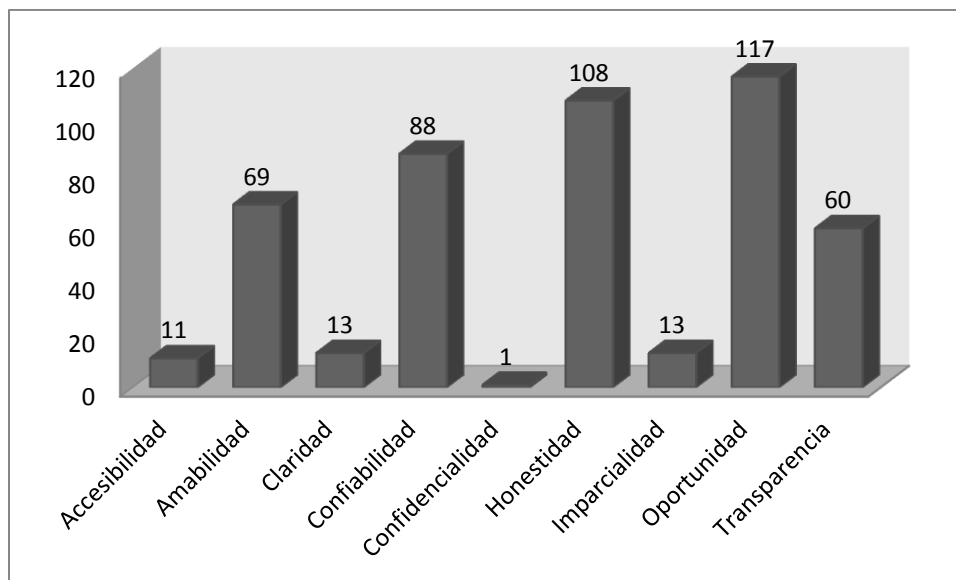
FUENTE: Informe Anual Servicio Profesional de Carrera 2005.
<http://www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/InformeAnualSPC-2006.pdf>.

GRÁFICA 7. DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUTOS/ TRÁMITES EN INSTITUCIONES SUJETAS AL SPC. CUMPLIMIENTO INTERNO



FUENTE: Informe Anual Servicio Profesional de Carrera 2005.
<http://www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/InformeAnualSPC-2006.pdf>.

GRÁFICA 8. DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUTOS/ TRÁMITES EN INSTITUCIONES SUJETAS AL SPC. CUMPLIMIENTO EXTERNO



FUENTE: Informe Anual Servicio Profesional de Carrera 2005.
<http://www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/InformeAnualSPC-2006.pdf>.

Como se desprende de las gráficas anteriores, en el caso de las instituciones no sujetas al SPC en cuanto al cumplimiento interno, resaltaban los atributos de confiabilidad y oportunidad, mientras que en lo que correspondía al cumplimiento externo, al atributo de la oportunidad se suma como segunda instancia la honestidad y en tercer lugar la amabilidad como los aspectos de mayor preponderancia.

En el caso de las Instituciones sujetas al SPC y en lo que se refería al cumplimiento interno destacaban también la confiabilidad y la oportunidad, a las que se venía a sumar el atributo de la honestidad en tercera instancia (aunque en una mínima proporción), a diferencia del cumplimiento externo de las instituciones sujetas al SPC, en donde la honestidad se colocaba como segundo atributo en preponderancia para la realización de trámites, seguida de la confiabilidad. Para la ciudadanía era y es de vital importancia que la realización de un trámite se haga de manera honesta por los distintos actores que participan.

3.2.4. GOBIERNO DIGITAL

La cuarta línea de acción de la agenda presidencial de buen gobierno procuraba que los ciudadanos contaran con un gobierno digital eficiente que les permitiera obtener información expedita del sector público y acceso a los servicios que éste ofrecía, desde la comodidad de su casa, oficina, o desde un Centro Comunitario Digital del Sistema Nacional e-México. Esta estrategia se concretaba en el programa e-gobierno y se sustentaba en la creencia de que las Tecnologías de Información y Comunicación, las llamadas TIC, eran un elemento que generaba confianza en el ciudadano al integrarlo al proceso de gestión pública, contribuyendo a prevenir actos de corrupción y reduciendo también, los costos de operación.

La revolución de las TIC ha dado paso a una sociedad que se organiza y trabaja en red, transformando sus instituciones y a los diversos sectores de actividad. Esta situación, sin duda, aumentará la movilidad social pues ni los procesos ni las personas estarán atados a un solo lugar. Hasta antes de este significativo cambio, los canales tradicionales para comunicarse eran ya insuficientes, las ciudades eran cada vez más grandes y las personas disponían de menos tiempo. Por ello se hizo necesario instrumentar una estrategia que permitiera a los ciudadanos obtener información, acceder a servicios, y realizar trámites desde cualquier lugar y a cualquier hora.

A nivel mundial, el desarrollo de la figura del gobierno electrónico se ha convertido en un instrumento clave para la construcción de un gobierno competitivo; es decir, más eficiente, pero sobre todo capaz de generar, a costos cada vez menores, una mayor capacidad de responder satisfactoriamente a las expectativas y demandas de cualquier ciudadano, en cualquier momento y siempre en más lugares.¹⁷¹

¹⁷¹Cfr. *Transparencia, Buen Gobierno...* op.cit. p. 39.

Este tipo de desarrollos ha pretendido que los procesos a que se enfrentan los ciudadanos sean más simples. El tiempo que tomaba realizar los trámites gubernamentales y la falta de integración de los mismos han sido también factores críticos con un impacto en la capacidad de respuesta del gobierno, que afectan a la sociedad. El acceso a internet se ha vuelto una herramienta de gran utilidad para mantener a los ciudadanos en contacto con su gobierno.

El gobierno digital o e-Gobierno —como se denomina la tendencia gubernamental de aprovechar dichas tecnologías para transformar la gestión pública y ofrecer servicios electrónicos a los ciudadanos— requiere integrar metas más amplias que incluyan los procesos necesarios para reformar la administración y el impulso a la sociedad de la información.

Las estrategias que se desprenden de programas como e-Gobierno también pueden contribuir a mejorar el comercio, la democracia y la transparencia. Por ello, los Estados necesitan evaluar el potencial de invertir en iniciativas de este tipo con miras a mejorar el costo-efectividad del uso de sus recursos.

Crear confianza entre las autoridades y los ciudadanos es un aspecto fundamental para lograr una gobernabilidad eficaz. Las TIC han contribuido a ello al incidir directamente en el armado de un gobierno honesto y transparente, ofreciendo al colectivo social canales de comunicación más eficientes para realizar operaciones con él. Estas tecnologías eliminan la discrecionalidad porque inhiben las prácticas deshonestas y permiten hacer un seguimiento más estricto y transparente de la gestión gubernamental. Al facilitar el acceso de los ciudadanos a la sociedad de la información, el gobierno digital mejora la disponibilidad y calidad de los servicios e incrementa su valor agregado.

En México, la estrategia de gobierno electrónico se ha llevado a cabo a través de las siguientes líneas estratégicas:

- **Infraestructura Tecnológica Gubernamental.**- En la era digital el requisito clave para la comunicación efectiva y la colaboración dentro del gobierno, es contar con una red informática y de telecomunicaciones que integre a los servidores públicos de todas las dependencias y entidades, a través de una intranet gubernamental que contemple la “red de redes de la Administración Pública Federal”. En el sexenio del presidente Fox se realizó un gran esfuerzo por interconectar a dichas instancias del gobierno federal, coordinándose proyectos de conexión a internet con el fin de generar eficiencias y economías de escala. Asimismo, se llevaron a cabo actividades para la administración de la infraestructura tecnológica gubernamental que incluía hardware, software, sistemas, redes, conectividad a Internet, bases de datos, infraestructura para la capacitación en línea (como el caso del Portal *@Campus México*). Por último, se compartieron recursos metodológicos de infraestructura y de conocimiento entre los mismos servidores públicos con el objeto de mejorar su aprovechamiento y evitar duplicidades.

- **Administración del conocimiento y colaboración digital.** Con la pretensión de llegar a ser un gobierno a la altura de los mejores del mundo, la administración foxista pensó que sus instituciones debían convertirse en organizaciones digitales e inteligentes. Para ello se empezaron a utilizar sistemas y aplicaciones tecnológicas que optimizaron la administración del conocimiento y sus componentes —aprendizaje, colaboración, evaluación y toma de decisiones— construyendo así un canal de servicios gubernamentales para uso de los servidores públicos, tales como el Sistema Electrónico de Declaraciones Patrimoniales Gubernamentales (Declaranet) y la Normateca Electrónica.

Adicionalmente y para facilitar la evaluación y toma de decisiones en las distintas dependencias, se promovió el uso de sistemas para evaluar el desempeño gubernamental y la llamada inteligencia institucional. Tales herramientas apoyaron al Sistema Nacional de Indicadores y al Sistema

Estratégico de Resultados. Asimismo, se fomentó el uso de herramientas de aprendizaje en línea y de administración de proyectos.

- Rediseño de procesos con tecnologías de la información.- Para lograr una mayor eficiencia y efectividad gubernamentales se desarrollaron sistemas informáticos que facilitaban el rediseño de procesos en las tareas adjetivas de las instituciones públicas: En tal virtud, se implementó la tecnología *Government Resource Planning*(GRP) con el objeto de garantizar la rápida integración de este tipo de sistemas y se fomentó el uso de aplicaciones tecnológicas que apoyaron tareas sustantivas y estratégicas que generaron reducción de costos y servicios de mayor calidad. Para efectos de lo anterior, se identificaron las herramientas tecnológicas necesarias para el rediseño de “macroprocesos clave” y se dio impulso al rediseño del proceso de adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios mediante la tecnología *e-Procurement*, con la finalidad de reducir los costos, vinculándolo con los sistemas electrónicos de compras gubernamentales existentes, como el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (CompraNet).

- Servicios y trámites electrónicos (*e-Servicios*).- A fin de que el ciudadano pudiera tener acceso electrónico a más trámites y servicios con mayor comodidad y satisfacción, se rediseñaron procesos en las dependencias y entidades del gobierno federal, se establecieron estándares tecnológicos de interoperabilidad y se desarrolló una plataforma tecnológica intergubernamental que permitió integrar toda la información, así como los trámites y servicios siguiendo el modelo tecnológico de servicios web. Esta infraestructura incluyó soluciones de firma digital, mecanismos de seguridad y de salvaguarda de la privacidad, así como métodos para la integración lógica de datos.

- Política informática y organización para el gobierno digital.- Se operó bajo una estructura organizativa horizontal, basada en una red de trabajo compuesta por los responsables de TIC de las dependencias del gobierno federal. Esta red de

e-Gobierno se valió de un decreto emitido por el presidente de la república y de un plan maestro para impulsar los planes rectores en la materia, definir las políticas internas en cuestión de tecnologías de información y alinearlas de manera estratégica con las metas de innovación gubernamental. Esta misma red impulsó una normatividad adecuada y ágil y coordinó acciones para el desarrollo del gobierno digital en México, además de apoyar al SPC en las áreas de tecnología de la información. Asimismo, creó modelos de cooperación intersectorial y de colaboración con los demás niveles de gobierno y con otros poderes de la unión; gestionó fondos de financiamiento para proyectos estratégicos y promovió alianzas con organismos internacionales como la OCDE, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el Instituto para la Conectividad de las Américas (ICA), la Red internacional de gobiernos en línea (GOL) y el Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés), al igual que con países líderes en materia de gobierno digital, como Canadá, Singapur, Estados Unidos y Reino Unido. A la par, elaboró metodologías para evaluar el impacto económico y social del gobierno digital y diseñó políticas en materia de adquisiciones y contrataciones relacionadas con tecnologías de la información, buscando la negociación de contratos corporativos para la compra de hardware y el licenciamiento de software, con los principales proveedores del gobierno federal a fin de optimizar las inversiones al respecto.

Conforme a lo establecido en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, inciso XXVI, que a la letra dice: “Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno digital”, la SFP, en el año 2003, incorporó en su estructura y en sus responsabilidades el desarrollo de TIC en toda la Administración Pública Federal.¹⁷²

¹⁷² Ídem. p. 89.

Resumiendo lo expresado con anterioridad, podemos mencionar que los objetivos, estrategias y líneas de acción del eje gobierno digital, fueron los siguientes:

Objetivos 2003:

- Vincular el uso de TIC en la gestión pública. Los servidores públicos de niveles medio y superior utilizarán equipos electrónicos para la gestión gubernamental.
- Incrementar la disponibilidad de servicios gubernamentales.
- Implementar sistemas de administración de relaciones con ciudadanos (CRM).
- Conformar la intranet de la Administración Pública Federal.
- Implantar el modelo e-procurement de la Administración Pública Federal.
- Contribuir a la aplicación de la Ley Federal de Transparencia 2004 - 2006.
- Realizar transacciones completas y seguras por medios electrónicos.
- Incorporar la firma digital.
- Integrar horizontal y verticalmente los servicios y trámites electrónicos.
- Obtener mejoras en materia de eficiencia y rendimiento de TIC.
- Realizar los procesos internos utilizando medios electrónicos.
- Reducir costos respecto a medios tradicionales.
- Entregar los servicios gubernamentales de alto impacto por medios electrónicos, además de los medios tradicionales.

Estrategias:

- Colocar a la infraestructura como parte esencial en e-Gobierno.
- Lograr una mayor rendición de cuentas y eficiencia por parte del gobierno, y un mayor acceso a la información pública por parte del ciudadano.

- Promover la participación de la sociedad a través del uso de Internet, eliminando así obstáculos tradicionales como la distancia geográfica y el tiempo.
- Crear un modelo de e-servicio centrado en el cliente.
- Elaborar proyectos abiertos y con alta penetración, que cuenten con servicios basados en estándares de Internet y en el conocimiento de la gran mayoría de la sociedad.
- Apoyar las prácticas democráticas que vinculan al Estado con la ciudadanía mediante el establecimiento de nuevas formas de comunicación, innovación y generación de servicios, que representarán una alternativa adicional de espacios de participación ciudadana.
- Considerar a la seguridad como tema fundamental para la conformación del sistema.

Líneas de acción:

- Infraestructura tecnológica gubernamental.
- Administración del conocimiento y colaboración digital; rediseño de procesos utilizando TIC.
- Servicios y trámites electrónicos (e-servicios).
- Portal ciudadano del gobierno federal.
- e-democracia y participación ciudadana.
- Política informática y organización para el gobierno digital.¹⁷³

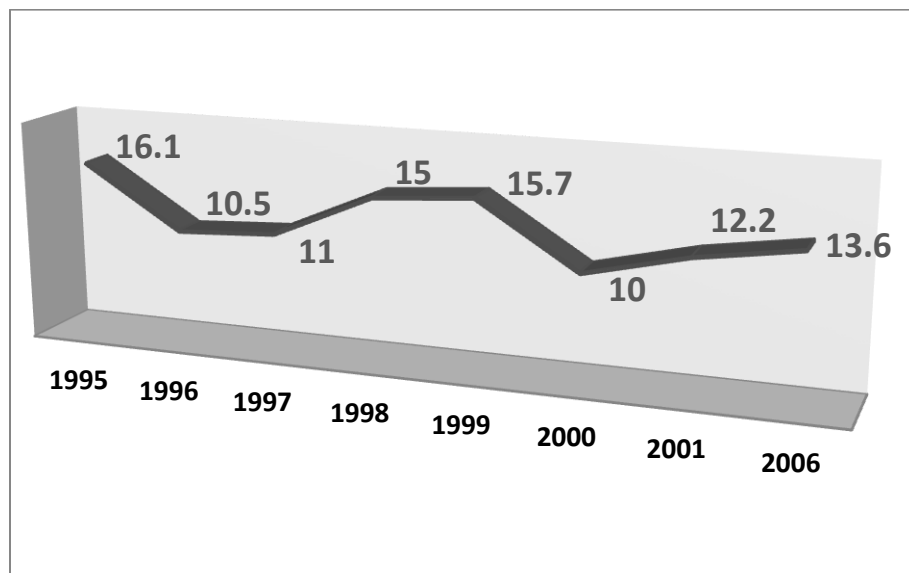
La participación en el mercado de TIC ha permitido a los países, en especial a los menos desarrollados, crecer en el campo científico y tecnológico. Según la Declaración de Principios adoptada en la primera fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) realizada en Ginebra, Suiza, del 10 al 12 de diciembre del 2003, las TIC son un factor importante para el crecimiento

¹⁷³ Gil García, José Ramón. *Gobierno Electrónico en México*. Disponible en www.telecomcide.org. Consultado el 4 de septiembre de 2013.

porque aumentan la eficiencia y la productividad de los países.¹⁷⁴ En el documento se sostiene también que la distribución equitativa de los beneficios en TIC, al lograr mayor productividad, contribuye a la erradicación de la pobreza, fomentando el progreso. Debido a su importancia en el contexto mundial, la participación de México en el mercado de las TIC es un indicador importante de desarrollo a nivel internacional.

La siguiente gráfica nos muestra la participación gubernamental de nuestro país en dicho mercado, desde 1995 y hasta 2006, observándose el incremento experimentado en el período que abarca la presente investigación.

GRÁFICA 9. PARTICIPACIÓN GUBERNAMENTAL EN EL MERCADO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN



FUENTE: Gobierno Electrónico en México. Gil García José Ramón. Disponible en: www.telecomcide.org. Consultado el 22 de octubre de 2012.

Como puede observarse, entre 2000 y 2006 la participación gubernamental de México en el valor del mercado de tecnologías de la información pasó del 10 al 13.6 por ciento, lo que representó en el último año del período, un monto de 8.89 millones de dólares, ubicando a nuestro país en un rango internacional estándar,

¹⁷⁴Cfr. Tecnología de la Información y las Comunicaciones para el fomento de las pyme exportadoras en América Latina y Asia oriental. CEPAL.

que a nivel mundial oscilaba entre el 9 y el 14 por ciento. Lo anterior demostraba el creciente impulso al uso de este tipo de tecnologías que se dio a lo largo del sexenio de Vicente Fox en apoyo a las tareas del gobierno.

Algunos de los proyectos más importantes en materia informática, puestos en marcha durante el régimen foxista, arrojaron los siguientes resultados:

CUADRO 15. PROYECTOS RELEVANTES DURANTE EL SEXENIO DE VICENTE FOX EN MATERIA INFORMÁTICA

PROYECTO	SITUACIÓN
CompraNet	En 2006 la cobertura de este sistema abarcó a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a las administraciones de las 32 entidades federativas y a 471 municipios del país.
Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA)	Para agosto de 2006 se incorporaron al RUPA 35 dependencias y organismos descentralizados con 51 ventanillas ubicadas en el Distrito Federal y 121 distribuidas en los estados de la república. En este mismo período, 1,042 personas físicas y morales obtuvieron su número de identificación.
Portal Ciudadano del gobierno federal (www.gob.mx) incorporando también trámites electrónicos gubernamentales (TRAMITANET)	Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal incorporaron 238 trámites y servicios electrónicos en el periodo enero-septiembre de 2006, logrando acumular 1,928 trámites y servicios gubernamentales en línea, a través de portales de internet, centros de atención telefónica, kioscos y ventanillas de atención al ciudadano. Al cierre de septiembre de 2006 se tenían contabilizados 25 estados con servicios electrónicos federales incorporados en sus respectivos portales, lo cual permitía a los ciudadanos en todo el país realizar trámites y servicios electrónicos en el ámbito federal y local. Asimismo, se contaba con servicios electrónicos federales en kioscos y centros de atención ciudadano dentro de los seis estados restantes, extendiendo los servicios a ciudadanos que no contaban con Internet.

FUENTE: Gobierno Electrónico en México. Gil García José Ramón. Disponible en: www.telecomcide.org. Consultado el 22 de octubre de 2012.

Los programas realizados en materia de gobierno electrónico en México durante el período 2000-2006, tuvieron distintos alcances en la administración pública.

Algunos fueron exitosos, como el caso del portal CompraNet, el cual logró implantarse en todas las dependencias y entidades para 2006, a diferencia por ejemplo del programa RUPA, en el que en ese mismo año, sólo 1,042 personas físicas y morales obtuvieron su registro, cifra muy conservadora respecto del total de usuarios con posibilidades de registrarse.

En el caso del portal del gobierno federal éste logró una cobertura en 25 estados de la república, contribuyendo a agilizar diversos trámites y servicios de la Administración Pública Federal y local.

3.2.4.1. PROYECTO E-MÉXICO

Dentro del apartado de gobierno digital, uno de los proyectos de mayor importancia fue el denominado e-México. Este proyecto buscó la integración de las tecnologías a la infraestructura de comunicación pública y privada. Los diez puntos más sobresalientes alrededor de esta iniciativa del gobierno federal fueron los siguientes:

1. Su propósito fue el de integrar la tecnología e ingeniería de todas las redes existentes, tanto públicas como privadas, y seleccionar contenidos adecuados que permitieran mejorar los servicios en cada comunidad, nivel territorial o auditorio, que incluyeran la interacción de sistemas en los que se desplegara información clara y de fácil consulta, así como contemplar aspectos legales y jurídicos que permitieran el uso universal de ciertos servicios y que garantizaran la privacidad y protección legal de los usuarios, entre otros aspectos.
2. Se consideraba que para que nuestro país pudiera realmente superar los enormes contrastes que existían en su desarrollo era necesario unir cada vez más a los mexicanos y darles igualdad de acceso y oportunidades. El proyecto

e-México, según el gobierno, permitiría enlazarnos entre sí y con el resto del mundo.

3. El gobierno federal y las empresas privadas habían invertido en años anteriores, miles de millones de dólares en infraestructura y en redes individuales que conectaban a un mínimo de puntos y que consecuentemente tenían, en los dos ámbitos, una capacidad subutilizada.

4. Según datos del propio gobierno, la mayoría de la población en el país no contaba con teléfono ni con acceso a una computadora y mucho menos a internet. Con e-México se planeaba llevar el teléfono y otras tecnologías de información a cerca de 2,500 municipios y a unas 14 mil localidades en los cinco años posteriores a su puesta en marcha, lo cual representarían un aumento de entre el 30 y el 40 por ciento de dichos servicios. El propósito era que las comunidades más apartadas pudieran contar con un entronque mínimo de dos megabits que les facilitara el acceso a cuatro puertos: uno para gobierno, otro para salud, otro para educación y otro para comercio.

5. Esta conectividad según el gobierno, se daría en condiciones exactamente iguales a las que tendría una población o habitante de cualquier parte del mundo. Las poblaciones marginadas podrían hacer uso paulatino de esta tecnología, en beneficio propio y de su comunidad.

6. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) modificaría las especificaciones para la construcción de carreteras, con el fin de que éstas tuvieran ductos para cables de fibra óptica y otros sistemas.

7. El e-Business entendido globalmente como el intercambio electrónico de bienes y servicios abriría una enorme cantidad de posibilidades. En el momento en que existiera esa mega red, seguramente se generarían más posibilidades de negocios para las empresas.

8. El proyecto e-México se proponía revisar los aspectos legales y jurídicos relativos a internet para fortalecer la seguridad y privacidad de los usuarios.

9. Para el desarrollo del plan, el gobierno federal consultó a importantes firmas como IBM, Hewlett Packard, Microsoft, Teléfonos de México, Ericsson, Nortel Networks, Cisco Systems, Nextel Communications y Pricewaterhouse Coopers. Integrabán un primer grupo de trabajo del sistema e-México, representantes de las empresas Axtel, Alestra, Unefon, Pegaso, Iusacell, Telcel, Avantel, Bestel y Telmex, así como funcionarios de la SEGOB y del sector comunicaciones y transportes.

De acuerdo con la planeación del proyecto, el acceso universal a la web para todos los mexicanos se daría para el quinto y para el último año del proyecto, mientras que el acceso a Internet de alta velocidad estaría disponible en muchas localidades, permitiendo la transmisión de voz y video por la red.

Este proyecto e-México buscaba integrar e intercomunicar a la sociedad mediante un sistema tecnológico que permitiera reducir las diferencias socioeconómicas y culturales, así como ofrecer servicios sociales básicos en materia de educación, salud, comercio y apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PyME).

Los principales proyectos que se pretendían desarrollar con e-México eran:

- Integración de la mega red.
- Portal e-México.
- Sistema de educación en línea.
- Sistema de salud en línea.
- Sistema de apoyo y promoción a empresas en línea.
- Sistema de información para extranjeros.
- Sistema en línea de apoyo a grupos étnicos en México.
- Sistema de apoyo a grupos con capacidades especiales.
- Impulso al crecimiento de la industria de software nacional.

En una primera etapa del proyecto se pensaba abarcar el ámbito federal, regional, estatal y municipal de diversas localidades, así como mejorar y ampliar la calidad de los servicios del gobierno, coordinar a los diferentes grupos participantes y promover el desarrollo de las empresas, especialmente de las PyME ya mencionadas.

Con este proyecto se intentaba además eliminar largas cadenas de intermediación, integrar cadenas productivas e incluir contenidos dirigidos a diversos grupos lingüísticos y étnicos de México.

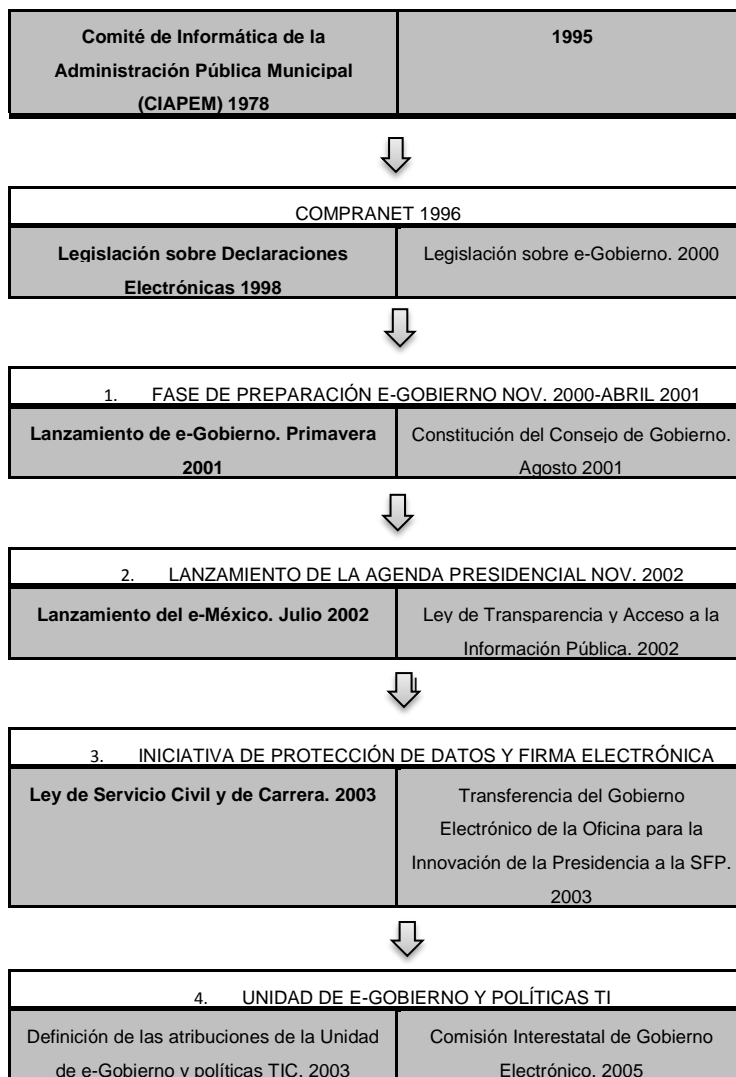
Asimismo, se buscaba una activa participación de proveedores de tecnología quienes tendrían por objeto facilitar las bases para establecer una industria competitiva en desarrollo de software, generar una sinergia del conocimiento y promover la creación de comunidades virtuales.

El proyecto e-México, permitiría la integración y difusión de conocimientos a todo el país y constituiría para las pequeñas empresas una valiosa oportunidad de desarrollo. Consideraba varias aplicaciones que podrían ser desarrolladas bajo el concepto de e-business. Algunas de estas aplicaciones eran:

- El establecimiento de programas educativos que se implementarían en una plataforma de internet y que permitirían interconectar a la población, especialmente en aquellas zonas marginadas y con escasos recursos. Los primeros puntos de interconexión deberían ser los municipios y las escuelas, especialmente en las zonas más alejadas.
- En el sector salud, se establecían proyectos para interconectar los centros de salud y clínicas médicas vía internet, con el fin de llevar a la población consejos sobre temas de higiene y salud básica.
- En lo referente a los servicios que ofrecía el gobierno, se implementaría un portal que permitiría a los contribuyentes efectuar cualquier trámite relacionado con pagos de contribuciones, así como eliminar una serie de situaciones burocráticas que ayudarían a reducir costos operativos y a agilizar procesos internos.

- En lo referente a comunicación, se instalarían kioscos en puntos estratégicos de las ciudades (museos, aeropuertos, etc.) para brindar información sobre diferentes trámites gubernamentales como eran: pago de impuestos sobre propiedades y vehículos, principales indicadores económicos y de bienestar general, información sobre lugares turísticos de la ciudad, así como las principales vías de comunicación, entre otros. El mapa de ruta trazado para el proyecto e-Gobierno fue el siguiente:

CUADRO 16. MAPA DE RUTA DE E-GOBIERNO



FUENTE: Gobierno Electrónico en México. Gil García, José Ramón. Disponible en: www.telecomcide.org. Consultado el 22 de octubre de 2012.

Mediante una encuesta realizada por la OCDE para conocer el impacto del gobierno electrónico en el ámbito organizacional se pretendió conocer cuáles eran los principales obstáculos para profundizar la cooperación tanto a nivel interno de las organizaciones, como con otras de ellas. En el primer caso se encontró que para alrededor del 50 por ciento de los encuestados, tanto la resistencia al cambio como los hábitos de no colaboración resultaban ser obstáculos importantes o muy importantes. Resultados similares se encontraron en el caso de los obstáculos para cooperar con otras organizaciones.¹⁷⁵

3.2.4.2. LA RED E-GOBIERNO

Algunos ejemplos más detallados que se realizaron en la administración foxista, en la línea de acción de gobierno digital o e-Gobierno, fueron los siguientes:

- Portal Ciudadano del Gobierno Mexicano.- Por este medio se presentaba una sola cara ante el ciudadano para ofrecerle los servicios, trámites y recursos informativos más relevantes. Se organizaba por canales de atención o temas, los cuales se definieron tomando como base las necesidades del ciudadano, como: educación, salud, vivienda, familia, transporte, empleo, seguridad, cultura, turismo, democracia, migrantes, negocios, extranjeros, medio ambiente, campo y deporte. El portal estaba diseñado para que la ciudadanía participara en su mejoramiento y para que pudiera expresar, de manera libre, sus opiniones, críticas y sugerencias sobre los diversos campos del quehacer gubernamental.

El desafío que presentó el Portal Ciudadano del Gobierno Federal a todas las dependencias gubernamentales propició mejoras en la eficiencia del trabajo diario de la Administración Pública Federal.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Cfr. Gil García. Op.cit. p. 37.

¹⁷⁶ Cfr. *Transparencia, Buen Gobierno...* Op.cit. p.95.

Después de haber obtenido el Reconocimiento INNOVA 2003, el Premio de Innovación y Calidad en la Administración Pública del mismo año, y ser nominado por Yahoo! México como lo mejor en internet en política y gobierno, el Portal Ciudadano recibió en mayo de 2004 el Premio Internacional “Reto Estocolmo 2004”, en la categoría de gobierno electrónico.

En este contexto, mediante el Sistema Nacional e-México el gobierno federal logró enlazar a la red a todos los municipios del país y al Distrito Federal, a través de 3 mil 200 Centros Comunitarios Digitales (CCD), que al finalizar 2004 se incrementaron a cerca de 8,000, lo que permitía a las comunidades apartadas tener acceso a internet, al igual que a los contenidos de *e-gobierno*, *e-educación*, *e-salud* y *e-economía*.

- **CompraNet.** El sistema fue creado para manejar el total de compras del gobierno federal mexicano y a través de convenios y mecanismos de colaboración se incorporó a las adquisiciones y obras públicas en las entidades federativas. Para 2004 existían más de 2 mil 800 proveedores de la Administración Pública Federal, habilitados para llevar a cabo licitaciones electrónicas a través del sistema CompraNet, lo que contribuía a hacer más transparentes las compras gubernamentales y la contratación de obra pública.

Aunado a lo anterior, se contaba con la certificación ISO-9000 del proceso de publicación de licitaciones en internet. El número de éstas había aumentado exponencialmente, ya que si bien en 2001 se realizaron 608 procesos, para el 2003 se llevaron a cabo 8 mil 390 por este medio, lo que significaba que el 63.5 por ciento del monto total adjudicado se realizó de forma electrónica.

En el terreno del beneficio por trámites y servicios electrónicos de alto impacto para la ciudadanía, sobresalían los siguientes:

- IMSS desde su empresa.- Esta institución ofrecía la posibilidad de presentar los movimientos afiliatorios de los trabajadores de manera fácil y rápida, eliminando trámites y tiempo de espera, lo que benefició a cerca de 7.2 millones de trabajadores.
- Expediente clínico electrónico (ISSSTEMED).- La implantación de importantes herramientas para el manejo digital de imágenes y servicios de telemedicina en el ISSSTE permitió beneficiar a cerca de 110 mil pacientes con la creación de un Expediente Clínico Electrónico, que procesaba y almacenaba más de 2 millones de imágenes digitales médicas, por medio del sistema de procesamiento más avanzado de Latinoamérica.
- Comercio exterior.- En apoyo al comercio exterior y para fomentar la inversión extranjera, se ofrecían operaciones financieras en línea (cartas de crédito, fiduciario, crédito tesorería, entre otras), así como el llamado Esquema PyME Digital 50 y 250, e información de inteligencia comercial. Los servicios electrónicos permitían que se integraran los principales encadenamientos productivos del país, en torno a grandes empresas y organismos del sector público, lo que benefició a 28 mil pequeñas y medianas compañías. El sistema de trámites electrónicos para exportadores-importadores buscaba otorgar celeridad y certidumbre a los actores del comercio exterior.
- Programas CHAMBATEL y CHAMBANET.- Por medio de ambos se vinculó a los solicitantes de trabajo y a los empleadores con una herramienta moderna para unir la oferta y las demandas laborales. El programa CHAMBATEL operaba en 32 centros de atención en diversas ciudades del país y canalizó a 175 mil 777 personas a un empleo, alcanzando un índice de colocación del 7.3 por ciento de las personas atendidas.
- Impuestos.- La recaudación de impuestos se volvió, según el propio gobierno, mucho más eficiente y transparente gracias al uso de la tecnología. Más del 54 por

ciento de las declaraciones y pago de impuestos presentados al Sistema de Administración Tributaria (SAT) se realizaban por medio del portal de Internet (www.sat.gob.mx), lo que benefició a más de 10.5 millones de contribuyentes con un proceso ágil, eficiente y seguro.

El marco legal que sustentaba algunos de los proyectos más destacados de e-Gobierno en México, se ilustra en el siguiente cuadro:

CUADRO 17. MARCO JURÍDICO DE LOS PROYECTOS DE E-GOBIERNO

Proyecto	MARCO JURÍDICO
CompraNet.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Adquisiciones y Servicios del Sector Público. • Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. • Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. • Reglamento de la Ley de Obras y Servicios Relacionados con las mismas. • Acuerdo del 11 de abril de 1997, que establecía la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberían remitir a la SFP por transmisión electrónica o en medio magnético. • Acuerdo del 9 de agosto de 2000, que establecía las disposiciones para el uso de medios remotos de comunicación electrónica.
Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA).	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 69-B de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. • Decreto por el que se establecía el procedimiento y los requisitos para la inscripción de los registros de personas acreditadas operados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, y las bases para la interconexión informática de los mismos (DOF02/07/2004).
Declaranet.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. • Acuerdo del 19 de abril de 2002, que establecía las normas que

	<p>determinaban como obligatoria la realización de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, a través de medios de comunicación electrónica.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo por el que se reformaban las normas segunda, cuarta, quinta, primer párrafo, séptima y décima del diverso que establecía las normas que determinaban como obligatoria la presentación de declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos a través de medios de comunicación electrónica, publicado el 19 de abril de 2002 y en vigor a partir del 1 de mayo de 2006.
Registro de Servidores Públicos (RSP).	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
Portal ciudadano del gobierno federal (www.gob.mx) incorporado también trámites electrónicos gubernamentales (TRAMITANET).	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 27 Ley Federal de Procedimientos Administrativos, Acuerdo del 17 de enero de 2002 por el que se establecían las disposiciones que deberían observar las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal.

FUENTE: Gobierno Electrónico en México. Gil García, José Ramón. Disponible en: www.telecomcide.org. Consultado el 22 de octubre de 2012.

Algo que es importante destacar, pues permanece vigente a la fecha, es que al finalizar 2004 se había desarrollado la infraestructura tecnológica necesaria que permitió operar de manera uniforme, en todo el gobierno federal, la firma única electrónica avanzada. Con esta firma, los particulares contaban con un certificado digital, válido para realizar trámites y servicios ante cualquier dependencia de la Administración Pública Federal, incluido el SAT. Se trataba de crear un modelo de “gobierno sin papel” a través del medio citado, para la prestación de servicios y la realización de procesos internos importantes.

La medición de este eje de la Agenda de Buen Gobierno se llevó a cabo a partir de cuatro elementos:

1) Presencia en internet (que se materializaba primordialmente en las páginas web del gobierno), que incorporaba información sobre lo que hacían las dependencias; 2) Interacción, al ofrecer un espacio de retroalimentación con el ciudadano; 3) Transacción, a través de lo cual se pretendía que la práctica propiciara un intercambio (pago de servicios), y 4) Transformación, que suponía impulsar la modificación de la relación administración-ciudadano, a través del uso de las TIC.

Una de las grandes carencias de este eje, sin dejar de reconocer las bondades que haya tenido, fue que se entendió y concibió como un fin en sí mismo, más que como un medio facilitador que planteara metas más amplias y no únicamente circunscritas a la prestación de servicios. La crítica también puede centrarse en el hecho de que este mega proyecto informático, como parte de un proceso de reformas a la administración pública, tuvo alcances muy limitados en lo que se refiere a su interacción con la sociedad, no yendo más allá de la simple consulta de páginas web, lo que constituía, a su vez, una práctica excluyente al dejar fuera de ella a un sector importante de la sociedad que no contaba con este tipo de recursos tecnológicos.

3.2.5. GOBIERNO CON MEJORA REGULATORIA

La mejora regulatoria ha sido también una tendencia mundial de la más alta prioridad, en especial cuando se ha pretendido realizar cambios de fondo en todas las instancias de la administración pública. En 1995, la OCDE elaboró una lista de requisitos necesarios para llevar a cabo una reforma de tal naturaleza. Esa relación incluía las siguientes preguntas que debían formularse ante una norma o regulación existente:

- ¿Está justificada la acción gubernamental?
- ¿La regulación es la mejor que tiene la acción del gobierno en ese aspecto?

- ¿Hay bases legales para esa regulación?
- ¿Los beneficios de la regulación justifican sus costos?
- ¿La regulación es clara, consistente, comprensible y de fácil acceso para los usuarios?
- ¿Todas las partes involucradas han tenido oportunidad de expresar sus opiniones?

La importancia de la mejora regulatoria en algunos países representativos, a nivel de cifras, era ilustrada en ese entonces por el siguiente cuadro:

CUADRO 18. MEJORA REGULATORIA EN ALGUNOS PAÍSES

País	Costo de la regulación	Beneficios potenciales de la desregulación en el largo plazo
Estados Unidos	7.2 – 9.5% US\$ 660-870 mil millones	0.3% US\$ 27 mil millones
Australia	9-19% US\$ 36-77 mil millones	5.5% US\$ 22 mil millones
Canadá	11.8% US\$113 mil millones	-
Japón	-	2.3-18.7% US\$ 100-810 mil millones
Unión Europea	-	3-7% US\$196-457 mil millones
Alemania	-	0.3% US\$ 6.3 mil millones
México (supuesto)	12-15% US\$ 71-81 mil millones	5% US\$ 29 mil millones

FUENTE: Elaborado con base en datos de la SHCP y Guasch y Hahn (1999: 137-58). Para el caso de las cifras de México, las mismas corresponden a un supuesto de COFEMER, basado en la experiencia del análisis del marco regulatorio y sus deficiencias. Informe Anual COFEMER. Disponible en: http://cofemer.gob.mx/documentos/lrg/Informe_2003.pdf. Consultado el 21 de octubre de 2012.

A través del eje gobierno con mejora regulatoria de la Agenda de Buen Gobierno, la administración orientó sus esfuerzos para eficientar a las instituciones del gobierno federal, al eliminar la normatividad excesiva que no generaba valor agregado y destinar mayor tiempo y recursos para la atención de los ciudadanos y las empresas. Con anterioridad a esta medida, según versión del propio gobierno, los ciudadanos que pretendían abrir un negocio (por ejemplo), sufrían para lograrlo por la gran cantidad de trámites que se requerían hacer. Muchas veces las iniciativas con mayor creatividad de la población no superaban el nivel de las ideas por lo complicado del proceso.

Las dependencias del gobierno tendían a complicarlo todo, debido a la diversidad de requisitos que creaban confusión y provocaban que se hicieran trámites no ortodoxos, generándose condiciones propicias para las prácticas corruptas. El exceso de normatividad existente y su falta de difusión hacían que se paralizara el trabajo de los servidores públicos o que se orientara más a cumplir con ella, en lugar de brindar servicios de calidad al ciudadano. Existía una cantidad asombrosa de trámites ociosos, que hacían sentir a la sociedad sometida e impotente.

Este eje buscaba también promover la movilidad y flexibilidad en la toma de decisiones de los servidores públicos, quienes por muchos años experimentaron una arraigada cultura de la centralización en la misma, bajo un esquema sobrerregulado y fuertemente coactivo y coercitivo que propició la aversión a decidir por temor a ser sancionados o perseguidos, en especial en materia presupuestal o en el manejo de recursos financieros.

A consecuencia de las observaciones realizadas por los órganos fiscalizadores, los servidores públicos reaccionaban generando y emitiendo nuevas normas y disposiciones para evitar incurrir nuevamente en el mismo error, dejando a un lado la necesidad de simplificar los procesos internos. Como respuesta a este problema creciente, el gobierno foxista planteo mediante diversos acuerdos y programas, el compromiso para promover la mejora regulatoria como una medida impostergable para abatir los índices de corrupción, incentivar la transparencia de la gestión

pública gubernamental, generar una disciplina de buen gobierno comprometida con la sociedad, mejorar la productividad de todas las instituciones del gobierno federal y servir mejor a la sociedad y a sus empresas.

Complementando las iniciativas presidenciales, la línea de acción de gobierno con mejora regulatoria, incorporaba el compromiso uniforme de todas las dependencias, así como de las empresas y entidades paraestatales, para la implantación de un programa orientado a simplificar y modernizar sus procesos con el objeto de que los trámites y servicios que se prestaran en todas las ventanillas y puntos de atención a la ciudadanía, fueran más eficientes y oportunos. Los esfuerzos realizados por los gobiernos en el pasado para mejorar la regulación de la administración pública, fueron aislados, y si bien algunos tuvieron buenos resultados, lo cierto es que terminaron siendo insuficientes. En México, según la administración del presidente Fox, no se tenían antecedentes de una estrategia generalizada y uniforme en materia de mejora regulatoria como la que se estaba implementando y que reportaba muy buenos resultados, a partir de su puesta en marcha.

Con la finalidad de que los servidores públicos pudieran ejercer sus competencias y atribuciones, se preveía en muchos casos la facultad jurídica de emitir normatividad y regular las actividades en su ámbito de acción.

Esencialmente se considera que existen tres motivaciones por las cuales es necesario emitir regulación: *para normar, para instruir y para facultar*.¹⁷⁷

Debido a la mejora regulatoria y ante la necesidad de crear condiciones competitivas para la instalación y operación de más empresas en México, el gobierno se comprometió a que el país contara con un marco regulatorio de fomento y promoción de las actividades productivas generadoras de más y mejores empleos. El sector privado, agrupado en el Consejo Coordinador

¹⁷⁷ Cfr. *Transparencia, Buen Gobierno...* Op.cit. p.95.

Empresarial y respondiendo a una invitación del gobierno federal, presentó una lista de 63 trámites que requerían mejora. Para septiembre de 2004, 48 de ellos, proclamaba el gobierno, ya habían sido resueltos.

Para la operación de la estrategia, el gobierno federal, a través de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y la SFP, inició la mejora de los trámites con mayor impacto en las actividades productivas y para con los ciudadanos. Como resultado de este ejercicio, se identificaron 240 trámites que tenían este perfil de acuerdo con cinco criterios ponderados: 1) frecuencia con la que el trámite o servicio era realizado, 2) número de usuarios que lo realizaron, 3) recurrencia de usuarios, 4) ingresos generados, y 5) número de quejas o denuncias recibidas por corrupción.

De las más de 10 mil disposiciones incluidas en el inventario original de la normatividad que existían dentro de las dependencias y entidades al inicio del sexenio, al término del tercer año del mandato del presidente Fox, sólo 5 mil 300 de ellas habían sido validadas, es decir, se lograba una mejora regulatoria del 50 por ciento, en 32 instituciones.

Se ponía énfasis en el hecho de que por primera vez, los servidores públicos conocían y contaban con la normatividad vigente, lo que les permitía tener mayor certeza y seguridad en su gestión administrativa, orientando sus esfuerzos a atender con mayor rapidez y eficiencia a los ciudadanos.

Este quinto eje de la Agenda de Buen Gobierno, se evaluaba a partir de cinco acciones concretas:

- 1) Verificar que no se incrementaran las disposiciones normativas, promoviendo que los servidores públicos se concentraran más en cumplirle a la sociedad, que en cumplir con la normatividad.
- 2) Agilizar la gestión de las dependencias y entidades al combatir la sobrerregulación interna.

- 3) Facilitar la gestión interna, al brindar certeza jurídica y operativa, modificando y simplificando el marco normativo.
- 4) Simplificar trámites y tiempos de respuesta.
- 5) Mejorar prácticas de la administración pública, alentando la especialización de funciones y permitiendo a las dependencias y entidades concentrarse en las atribuciones para las que fueron creadas.

3.2.5.1. CREACIÓN DE LOS COMITÉS DE MEJORA REGULATORIA

Dentro del eje de la Agenda de Buen Gobierno que se está desarrollando, este punto fue de gran relevancia, toda vez que con el objetivo de lograr un marco regulatorio adecuado a las necesidades de los emisores y usuarios, y para evitar el crecimiento desmedido de nuevas regulaciones, se crearon los Comités de Mejora Regulatoria Interna (COMERI), que promovieron un esquema que pretendía contar una regulación inteligente que evitara la sobrecarga de requisitos dentro de las instituciones, adicionalmente a que fuera ágil y sencilla en su interpretación y observación por parte de los usuarios.

La finalidad de dichos comités era establecer las atribuciones, operación, obligaciones y alcances, tendientes al análisis y dictamen de los asuntos de su competencia, así como determinar y simplificar las acciones encaminadas al mejoramiento de la normatividad interna de cada dependencia y entidad, observando los principios de eficiencia, eficacia, imparcialidad, economía y honradez que la misma determinaba.

Estos comités eran promovidos por los secretarios de estado, quienes integraban a su personal con la máxima autoridad administrativa para que a su vez estos convocaran a los emisores y usuarios internos que, apoyados por las áreas jurídicas y de contraloría, evaluaran y dictaminaran todas las disposiciones que se pretendían emitir. Éstas debían asegurar la promoción de mejoras

regulatorias internas, que fomentaran la dinámica y la flexibilidad en la toma de decisiones y que se orientaran hacia tareas sustantivas bajo la óptica del servicio, la eficiencia y el control.

Adicionalmente, se generaron otras herramientas encaminadas a mejorar la regulación federal a través de los Consejos de Oficiales Mayores y Subsecretarios, así como también mediante las Mesas de Simplificación Regulatoria. Tales mesas se integraron con representantes de alto nivel en la toma de decisiones de las dependencias y entidades, y adoptaron una metodología usuario/emisor orientada a identificar aspectos en las disposiciones de orden federal y legislativo que entorpecían la productividad de las instituciones. Se trataba de proponer a los emisores aquellas adecuaciones que dieran mayor flexibilidad a las operaciones pero, desde luego, sin perder el control que también ha sido un requerimiento de la sociedad.

Para 2003, los resultados obtenidos arrojaron un 23 por ciento de reducción en las disposiciones emitidas para la observancia de todas las instituciones de la Administración Pública Federal. Esto se debió, en gran medida, a la creación de la Normateca Federal (a la que nos referiremos más adelante) y a las Mesas de Simplificación Regulatoria mencionadas.

Se vislumbraba que a corto y mediano plazo se daría continuidad a estas acciones tendientes a simplificar aún más la normatividad, así como a estandarizar criterios, homologar formatos y reportes, mejorar los procesos para la atención de las necesidades sustantivas de las instituciones y, con todo ello, encaminarse hacia una normatividad más justa y adecuada a los requerimientos de orden y vigilancia.

3.2.5.2. CREACIÓN DE LA NORMATECA FEDERAL

Dentro del ámbito del poder ejecutivo, la SFP y la SHCP como dependencias globalizadoras emitieron el 80 por ciento de la normatividad que regulaba la operación y funcionamiento de la Administración Pública Federal, mientras que el resto de la misma era emitida por cada sector.

La dispersión y fragmentación de disposiciones resultaba en una inadecuada interpretación y aplicación de las mismas que, lejos de contribuir a mejorar la gestión interna, la hacía más compleja e ineficiente.

Para remediar esta situación, la SFP diseñó un sistema para el registro, difusión y actualización de todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulaban la operación y el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública, denominada Normateca Federal.

Dicho programa (www.normateca.gob.mx) se constituyó como una página electrónica cuyo objetivo era difundir y llevar un registro del marco normativo que regulaba la gestión interna de las instituciones de la Administración Pública Federal.¹⁷⁸

El sistema, como se mencionó, difundía todas las medidas emitidas por el gobierno federal y consistió en una página web, dotada con un poderoso motor de búsqueda, que contenía la totalidad de disposiciones normativas federales de observancia obligatoria para la operación y funcionamiento de las instituciones, clasificadas por tema y jerarquía de ley. A través de la normateca se trataba de fomentar la transparencia y el acceso a la información, así como combatir la corrupción e incrementar la productividad de los servidores públicos al agilizar sus consultas por medios electrónicos.

¹⁷⁸ Cfr. *Transparencia, Buen Gobierno...* Op.cit. p.109.

Para fortalecer el funcionamiento de la normateca se emitió un “Acuerdo de Difusión y Transparencia del Marco Normativo para la Administración Pública Federal” cuya publicación se realizó el 6 de diciembre del 2002 en el DOF.

Tal disposición comprometía a todas las dependencias y entidades involucradas a mantener vigente y actualizado su contenido. Se buscaba que estos avances otorgaran certeza jurídica a los servidores públicos e incrementaran la productividad de las instituciones, reflejándose en beneficios para la sociedad.

La normateca era un portal aliado de los servidores públicos que les ayudaría a la realización de sus funciones; sin embargo, era también un portal abierto a cualquier persona que quisiera conocer el marco normativo del gobierno federal.

Como la difusión de la normatividad federal era insuficiente para garantizar una operación correcta, toda vez que el servidor público no podía contar con el mismo acceso y conocimiento de la que se emitía dentro de las instituciones, se promovió también la implantación de normatecas internas en las mismas, con una funcionalidad similar a la federal, pero con la normatividad aplicable en cada una de ellas.

Derivado de la aplicación de este programa, se instrumentaron algunos otros como el del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) creado en marzo de 2002, encaminado a facilitar la puesta en operación de nuevas empresas en un máximo de 72 horas, lo cual implicaba un trabajo conjunto entre el gobierno federal, los estados y los municipios. Para 2004, este sistema operaba ya en 26 localidades de importancia económica (se detalla más adelante).

Asimismo, se implementó el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), que comprendía todo tipo de trámites (excepto los fiscales). En él estaban inscritos de forma transparente y pública, la totalidad de trámites que realizaba la Administración Pública Federal. De igual manera, y gracias a este registro, la autoridad debía responder en los plazos indicados y no podía solicitar documentos distintos o adicionales a los señalados en el RFTS.

3.2.5.3. SISTEMA DE APERTURA RÁPIDA DE EMPRESAS (SARE)

Como ya se mencionó, el SARE entró en vigor en marzo de 2002 y fue un esfuerzo del gobierno federal para establecer como máximo, dos trámites obligatorios para la constitución e inicio de operaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de bajo riesgo público. El SARE hacía posible que un emprendedor pudiera efectuar los trámites federales, estatales y municipales necesarios para constituirse y poner en marcha un negocio en 72 horas o menos.

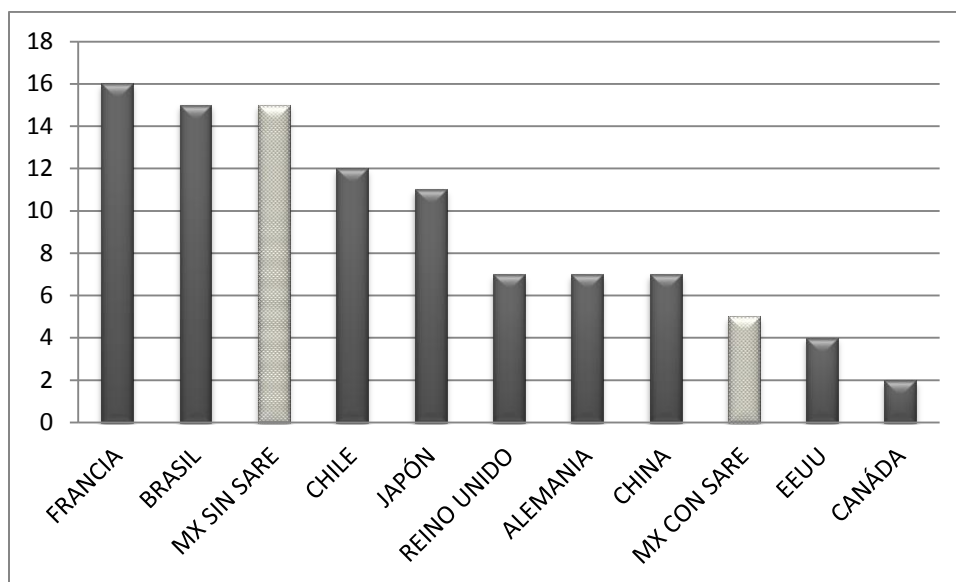
De acuerdo con un estudio del Banco Mundial, los trámites para crear un nuevo negocio en México requerían, con anterioridad a la medida, de 58 días en promedio; con esta solución, los trámites se realizaban en menos de 72 horas e implicaban tan sólo 2 trámites federales y de 2 a 3 estatales.

Con ayuda del SARE, y de acuerdo con la versión del gobierno foxista, fue posible la apertura de 65,624 nuevas empresas que generaron alrededor de 173,000 empleos directos, e inversiones por más de 11,000 millones de pesos.¹⁷⁹

Los cuadros siguientes nos muestran el número de trámites y días requeridos para la apertura de un negocio en diferentes países.

¹⁷⁹ Cfr. Informe de Rendición de Cuentas. Presidencia de la República. Administración 2000-2006. Disponible en: <http://www.Presidencia.gob.mx/archivos/7/0/3/7/2/files/archivos/sip-3801.pdf>. Consultado el 23 de octubre del 2012.

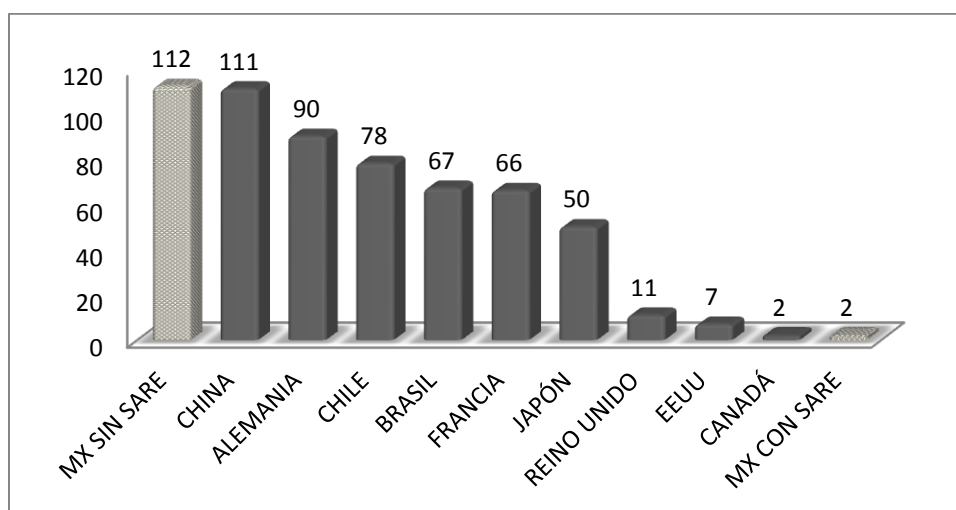
GRÁFICA 10. NÚMERO DE TRÁMITES PARA LA APERTURA DE UN NEGOCIO EN VARIOS PAÍSES (2003)



Fuente: Informe anual 2003, COFEMER. Disponible en: http://cofemer.gob.mx/documentos/ltg/Informe_2003.pdf. Consultado el 21 de octubre de 2012.

En la gráfica anterior se observa como en nuestro país, sin SARE, para aperturar un negocio se realizaban alrededor de 15 trámites, cantidad que disminuía a una tercera parte con la introducción de dicho sistema, mientras que el número de días se reducía de manera más considerable al pasar de 112 sin SARE, a sólo 2 con él.

GRÁFICA 11. NÚMERO DE DIAS PARA LA APERTURA DE UN NEGOCIO EN VARIOS PAÍSES



Fuente: Informe anual 2003, COFEMER. Disponible en: http://cofemer.gob.mx/documentos/ltg/Informe_2003.pdf. Consultado el 21 de octubre de 2012.

Por otro lado, el siguiente cuadro nos muestra los beneficios que generó para los empresarios la implementación del SARE en municipios económicamente importantes del país.

CUADRO 19. IMPLEMENTACIÓN DEL SARE EN MUNICIPIOS IMPORTANTES

MUNICIPIO	ANTES/DESPÚES DEL SARE	DÍAS	TRÁMITES	VISITAS A OFICINAS
LOS CABOS, B.C.N	Sin SARE	35	16	10
	Con SARE	1	5	1
AGUASCALIENTES, AGS.	Sin SARE	29	7	6
	Con SARE	1	2	1
GUADALAJARA, JAL.	Sin SARE	2	3	2
	Con SARE	15 min	2	1
ZAPOPAN, JAL.	Sin SARE	3	variable	3
	Con SARE	1	1	1
TLALNEPANTLA, EDO. MEX	Sin SARE	20	3	3
	Con SARE	15 min	1	1
OAXACA, OAX.	Sin SARE	42	6	6
	Con SARE	3	3	2
CHETUMAL, Q. ROO.	Sin SARE	15-30	5	4
	Con SARE	1	3	1
PUEBLA, PUE.	Sin SARE	58	27	5
	Con SARE	2	5	1
CELAYA, GTO.	Sin SARE	30	8	4
	Con SARE	1	2	1
ENSENADA, BC.	Sin SARE	60	5	3
	Con SARE	2	5	1
TAPACHULA, CHIS.	Sin SARE	40	5	5
	Con SARE	2	1	1
CAMPECHE, CAMP.	Sin SARE	25	2	2
	Con SARE	2	1	1
QUERÉTARO, QRO.	Sin SARE	21	3	5
	Con SARE	2	1	1
SAN LUIS POTOSI, SLP.	Sin SARE	14	2	4
	Con SARE	15 min	2	1
MEXICALI, BC.	Sin SARE	58	7	5
	Con SARE	2	4	1
URUAPAN, MICH.	Sin SARE	15	1	1
	Con SARE	30 min	1	1
MORELIA, MICH.	Sin SARE	15	2	2

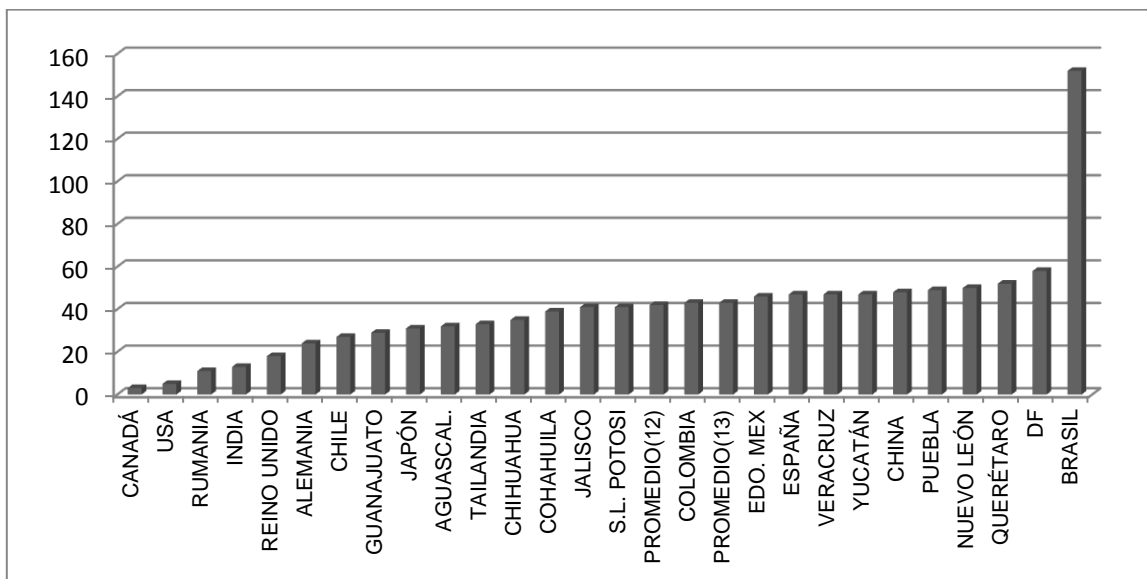
	Con SARE	30 MIN	1	1
ATIZACO, TLAX.	Sin SARE	20	10	5
	Con SARE	1	3	1
PACHUCA, HGO.	Sin SARE	20	17	2
	Con SARE	2	9	1
TEHUACÁN, PUE.	Sin SARE	30-60	15-20	4
	Con SARE	1-5	2	1
GUANAJUATO, GTO.	Sin SARE	30-45	4-6	3-6
	Con SARE	1	1	1
TORREÓN, COAH.	Sin SARE	45	19	7
	Con SARE	1	5	1

Fuente: Informe anual 2003, COFEMER. Disponible en: http://cofemer.gob.mx/documentos/lgt/Informe_2003.pdf. Consultado el 21 de octubre de 2012.

El cuadro anterior nos muestra como en 22 municipios de los más importantes del país, la adopción del SARE trajo beneficios para la apertura de empresas, tanto en el número de trámites, como en el número de días.

Los beneficios en tiempo que trajo consigo el SARE, se muestran a continuación:

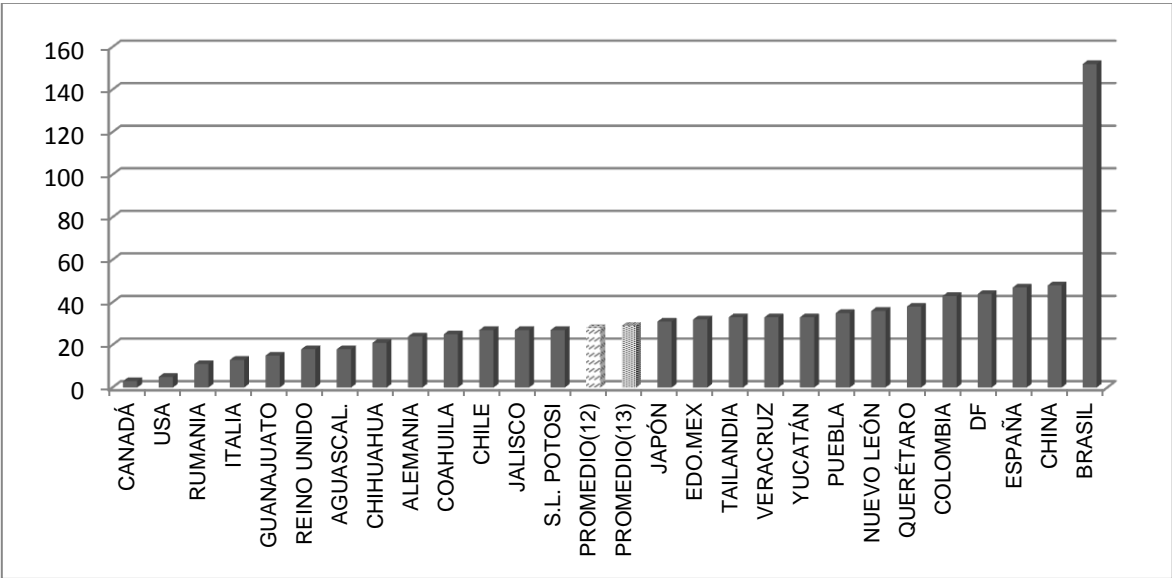
GRÁFICA 12. TIEMPO PARA ABRIR UNA EMPRESA ANTES DE OCTUBRE 2005 (DÍAS)



FUENTE: Informe anual 2005, COFEMER. Disponible en: <http://cofemer.gob.mx/imagenes/cofemer/TERCERINFORME.pdf>. Consultado el 21 de octubre de 2012.

La gráfica anterior mezcla a diversos países con estados de la república, en los que se observa que antes de octubre de 2005 sólo Guanajuato era medianamente competitivo en este rubro, al considerar 29 días para la apertura de una empresa, muy cerca de lo que sucedía en Chile y en Japón.

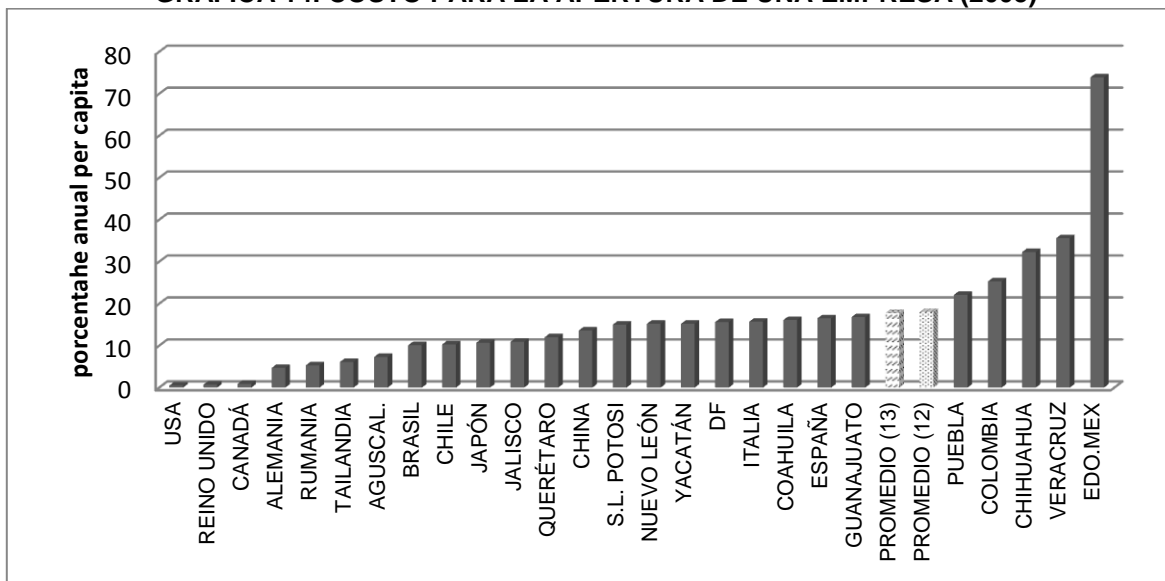
GRÁFICA 13. TIEMPO PARA ABRIR UNA EMPRESA DESPUÉS DE OCTUBRE DE 2005 (DIAS)



FUENTE: Informe anual 2005, COFEMER. Disponible en: <http://cofemer.gob.mx/imagenes/cofemer/TERCERINFORME.pdf>. Consultado el 21 de octubre de 2012.

Esta gráfica ubica al mismo estado de Guanajuato en el quinto lugar entre países y entidades considerados para este análisis, como resultado de una reducción de 14 días entre el tiempo para abrir una empresa antes de SARE y después de él.

GRÁFICA 14. COSTO PARA LA APERTURA DE UNA EMPRESA (2005)



FUENTE: Informe anual 2005, COFEMER. Disponible en: <http://cofemer.gob.mx/imagenes/cofemer/TERCERINFORME.pdf>. Consultado el 21 de octubre de 2012.

La gráfica nos ilustra sobre los costos reducidos en algunos estados de la república para la apertura de una empresa como Aguascalientes y Jalisco, y lo elevado de los mismos como en el caso del Estado de México. Todo ello en comparación con otras entidades del país y con algunas naciones en 2005.

3.2.5.4. REGISTRO FEDERAL DE TRÁMITES Y SERVICIOS

Otro de los proyectos puestos en marcha al amparo del eje gobierno con mejora regulatoria, como ya se mencionó, fue el RFTS que permitió efectuar un seguimiento constante a las modificaciones y a la calidad de los trámites y servicios federales. Al 31 de julio de 2005, el universo de trámites inscritos en el RFTS ascendió a 3,088; es decir, 1.4 por ciento más con respecto a los 3,045 registrados al 31 de diciembre de 2004. De enero a julio de 2005 se incorporaron 470 trámites nuevos en el registro, se mejoraron 336 y se eliminaron 427.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Cfr. Informe de Rendición de Cuentas... Op.cit. Consultado el 23 de octubre del 2012.

Estos ejercicios de simplificación y reducción normativa se efectuaron tanto en dependencias como en entidades del sector público. En ambas instancias se recopilaron leyes, reglamentos, Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y otros ordenamientos que pretendían eliminarse, modificarse o crearse durante el periodo julio 2001 a julio 2003. En total, las secretarías de estado propusieron eliminar 21 ordenamientos, modificar 162 y crear 303. Por su parte, los organismos descentralizados propusieron eliminar un ordenamiento, modificar 20 y crear 24. El comportamiento institucional por el período 2004-2005, en tal sentido, se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 20. VARIACIONES EN EL RFTS DE LAS ENTIDADES Y DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL POR EL PERIODO JULIO 2004-DICIEMBRE 2005

Entidad	Trámites al 1 de julio 2004		Movimientos entre el 1 de julio de 2004 y el 31 de diciembre de 2005		Trámites al 31 de diciembre de 2005		Variación absoluta	Variación relativa
	Número	% del total	Inscripciones	Bajas	Número	% del total		
	A		B	C	D=(A+B)-C		D-A	$[(D-A)/A]*100$
SHCP	574	20%	210	71	713	24%	139	24%
SCT	528	18%	168	255	441	15%	-87	-16%
SEP	462	16%	32	150	344	11%	-118	-26%
SE	220	8%	133	33	320	11%	100	45%
SAGARPA	189	7%	53	38	204	7%	15	8%
SEMARNAT	142	5%	67	24	185	6%	43	30%
SSA	124	4%	152	111	165	5%	41	33%
SENER	115	4%	8	1	122	4%	7	6%
SEGOB	77	3%	36	6	107	4%	30	39%
SRA	90	3%	8	13	85	3%	-5	-6%
SEDESOL	46	2%	40	18	68	2%	22	48%
IMSS	72	2%	30	35	67	2%	-5	-7%
SER	42	1%	16	2	56	2%	14	33%
SFP	43	1%	2	0	45	1%	2	5%
STPS	61	2%	13	40	34	1%	-27	-44%
SSP	24	1%	0	0	24	1%	0	0%
INFONAVIT	42	1%	7	35	14	0%	-28	-67%
CDI	0	0%	13	0	13	0%	13	n/a
SECTUR	4	0%	6	0	10	0%	6	150%

CONACYT	24	1%	1	18	7	0%	-17	-71%
IFAI	7	0%	0	0	7	0%	0	0%
DIF	0	0%	3	0	3	0%	3	n/a
TOTAL	2886	100%	998	850	3034	100%		

FUENTE: Informe anual 2005, COFEMER. Disponible en: <http://cofemer.gob.mx/imagenes/cofemer/TERCERINFORME.pdf>. Consultado el 21 de octubre de 2012.

Como se ilustra en el siguiente cuadro, la SHCP en 2004 y 2005, fue la dependencia que mayor cantidad de trámites y servicios inscribió (20 y 24 por ciento del total, respectivamente), seguida de la SCT con el 18 y 15 por ciento.

3.2.5.5. TRÁMITES DE ALTO IMPACTO AL CIUDADANO

La mejora regulatoria permitió que el sector privado se acercara al gobierno para solicitarle la optimización de 63 trámites con el fin de impulsar la inversión y competitividad del aparato productivo nacional. Al mes de julio de 2005, este ejercicio derivó en la mejora de 62 trámites resueltos, equivalentes al 98 por ciento de ellos, identificados por el sector empresarial como de alto impacto en el desarrollo de las actividades económicas.¹⁸¹ Veinte de dichas solicitudes del sector privado se muestran en el siguiente cuadro:

¹⁸¹ Cfr. Informe de Rendición de Cuentas... Op.cit. Consultado el 23 de octubre del 2012.

CUADRO 21. DESREGULACIÓN DE TRÁMITES DE ALTO IMPACTO SOLICITADOS POR EL SECTOR PRIVADO (2005)

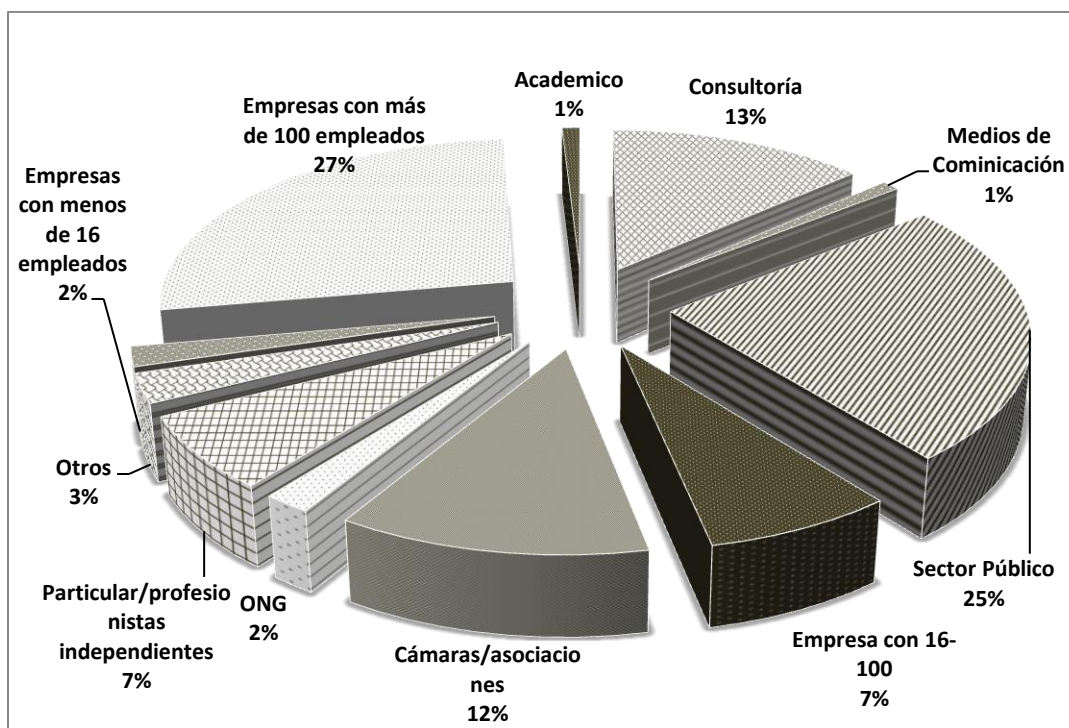
TRÁMITE		ENTIDAD RESPONSABLE
1	Hoja de requisitos zoosanitarios	SENASICA
2	Expedición de certificado de importación fito zoosanitario	SENASICA
3	Registro de tarifas del servicio de autotransporte federal de pasajeros	SCT
4	Solicitud de elaboración, modificación o cancelación de Normas Oficiales Mexicanas	SE
5	Registro de marcas, avisos comerciales y publicación de nombres	IMPI
6	Solicitud de patente, registro de diseño industrial y registro de modelo de utilidad	IMPI
7	Registro de juegos y sorteos	SEGOB
8	Solicitud de actualización del incremento en la carga contratada y/o conectada	CFE
9	Solicitud de inscripción al RFC de personas físicas y morales	SHCP
10	Cambio de situación fiscal- RFC	SHCP
11	Aviso de apertura o cierre RFC	SHCP
12	Aumento o disminución de obligaciones- RFC	SHCP
13	Cambio de domicilio-RFC	SHCP
14	Suspensión o reanudación de actividades- RFC	SHCP
15	Padrón General de Importadores	SHCP
16	Permiso Sanitario previo de importación	COFEPRIS
17	Solicitud de autorización publicitaria de productos, servicios y actividades	COFEPRIS
18	Inscripción patronal al IMSS	IMSS
19	Determinación y pagos de las cuotas obrero-patronales	IMSS
20	Inscripción de trabajadores al IMSS	IMSS

FUENTE: Informe anual 2003, COFEMER. Disponible en: http://cofemer.gob.mx/documentos/lgt/Informe_2003.pdf. Consultado el 21 de octubre de 2012.

Destacan en estos trámites del alto impacto, como se observa, lo relativo a requisitos zoosanitarios, a importaciones fitosanitarias, y al registro de tarifas del servicio de autotransporte federal de pasajeros.

A nivel de sectores, las solicitudes de información a través del portal de la COFEMER en el año 2003, en el marco de la mejora regulatoria, fueron las siguientes:

GRÁFICA 15. SOLICITUDES DE INFORMACIÓN A TRAVÉS DE COFEMER (2003)



Fuente: Informe anual 2003, COFEMER. Disponible en: http://cofemer.gob.mx/documentos/lrg/Informe_2003.pdf. Consultado el 21 de octubre de 2012.

Como se desprende de la gráfica, las empresas con más de 100 empleados encabezaban las solicitudes de información seguidas de instituciones del sector público, de personas físicas o morales con actividades de consultoría y de cámaras y asociaciones empresariales.

3.2.6. GOBIERNO HONESTO Y TRANSPARENTE

Sin duda, una de las demandas más sentidas de la población para lograr el cambio democrático que llevó a Vicente Fox a la primera magistratura fue la lucha contra la corrupción. La sociedad estaba cansada de promesas en tal sentido, viendo cómo sexenio tras sexenio, la corrupción seguía reinando en el país al grado de que se volvió tristemente célebre y se convirtió en uno de los signos distintivos de México en el mundo. Disminuirla no ha sido tarea fácil ni mucho menos rápida; ni las leyes o reglamentos existentes han tenido el peso específico

necesario para frenarla. Para el nuevo gobierno según su decir, lo más importante era contar con servidores públicos con una nueva mentalidad de servicio y visión de su compromiso ante la sociedad, con una actitud de orgullo profesional por la actividad que desempeñaban y por el privilegio que implicaba trabajar en el gobierno. Era necesario lograr cambios de mentalidad y tener funcionarios con una ética de respeto, honestidad, honradez y compromiso.

Este sexto eje de la agenda proponía precisamente una figura gubernamental honesta y transparente que recuperara la confianza de la ciudadanía y respondiera de mejor manera a sus necesidades. Se pretendía establecer una administración ejemplar, regida por un estricto código de ética y conducta. La construcción de un gobierno honesto, transparente y generador de resultados era pues, una exigencia de la sociedad y un compromiso indeclinable de la nueva administración. Por ello, el gobierno federal diseñó estrategias y programas tendientes a prevenir, combatir y abatir actos de corrupción e impunidad en la Administración Pública Federal, así como a establecer mejores sistemas de fiscalización y control y a aplicar con apego las disposiciones jurídicas que regulaban la actuación de la autoridad y las sanciones por conductas irregulares. Asimismo, se pretendía garantizar la absoluta transparencia de la gestión pública, y promover una auténtica cultura anticorrupción entre los funcionarios públicos y el colectivo social.

Conviene recordar que uno de los primeros actos que promovió Vicente Fox como presidente de la república, el 1º de diciembre de 2000, fue el juramento del Código de Ética y Conducta por parte de todos los integrantes de su gabinete.

Otra de las medidas adoptadas al inicio de su administración fue la de promulgar el primer decreto del gobierno entrante el 4 de diciembre de 2000, mediante el cual se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) en la Administración Pública Federal.¹⁸²

¹⁸² Cfr. *Transparencia, Buen Gobierno...* Op.cit. p.43.

Para prevenir prácticas corruptas e impunidad en las instituciones gubernamentales, la SFP continuó con la revisión y actualización del marco jurídico y normativo con el que operaban los entes fiscalizadores en las dependencias y entidades, a efecto de dar seguimiento a las áreas críticas propensas a dichas prácticas ilegales.

3.2.6.1. PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y FOMENTO A LA TRANSPARENCIA Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO

El PND 2001-2006 estableció como uno de sus objetivos rectores abatir los niveles de corrupción en el país y dar transparencia a la gestión y desempeño de la Administración Pública Federal, incluyendo el desarrollo administrativo para la mejora del quehacer público; con este propósito la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) elaboró el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA). Este programa tuvo como antecedente inmediato la creación de la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal¹⁸³. De acuerdo con el PNCCFTDA, éste sería de observancia obligatoria buscando organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas, así como mejorar su eficiencia.

Integrado a partir del PND el programa tendría una conformación interinstitucional y un carácter permanente y como objetivos los de analizar y promover reformas en el ámbito jurídico (conjuntamente con sus sanciones), ante desviaciones y mal desempeño de los empleados públicos, y facilitar mecanismos de información y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Adicionalmente, el programa pretendía crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos, esto es, en instaurar la ética pública.

¹⁸³ Publicado en el DOF el 4 de Diciembre del 2000.

Al abordar el problema de la corrupción y el desarrollo administrativo, el programa señalaba que los servidores públicos actuaban indebidamente por cuatro razones fundamentales: a) por la vaguedad y complejidad normativa; b) por la falta de capacitación; c) por la inexistencia de estándares de calidad sobre los sistemas y procedimientos de trabajo y d) por la corrupción e impunidad. De acuerdo con el propio programa, los principios en los cuales se sustentaba eran:

- Uso eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos.
- Combate a la corrupción e impunidad.
- Rendición de cuentas a la sociedad sobre el desarrollo de su función.
- Fomento de la dignidad y profesionalización del servidor público.
- Impulso a la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión del gobierno.

Entre los rezagos identificados por el propio PNCCFTDA sobresalían los siguientes:

- Esfuerzos limitados de planeación estratégica y evaluación de las políticas públicas.
- Exceso de regulación en la operación de las dependencias y entidades.
- Estructuras organizacionales grandes, con formas jerárquicas verticales.
- Escasa coordinación interinstitucional y estrategias dispersas.
- Limitadas políticas de desarrollo de los recursos humanos.
- Limitado uso de la tecnología.
- Procesos de trabajo ineficientes que no aportaban valor agregado.
- Relación con sindicatos poco satisfactoria en acciones de mejora e innovación.
- Insuficiente arraigo de una cultura ética del servicio público.
- Vinculación intermitente con la ciudadanía.

Derivado de la situación descrita y para su atención, se establecieron estrategias generales que perseguían:

- Recobrar la confianza de los ciudadanos en las instituciones.
- Establecer un gobierno de calidad e innovador.
- Contar con mecanismos de control, evaluación y transparencia de la gestión.
- Impulsar la participación social en los asuntos gubernamentales.
- Combatir la corrupción e impunidad.
- Desarrollar una cultura de ética entre los servidores públicos.

De acuerdo con el PNCCFTDA se establecerían responsables para cada una de las líneas de acción, así como la intención de evaluar sus objetivos y resultados; adicionalmente se señalaba la necesidad de educar a la sociedad para prevenir actos de corrupción, e “institucionalizar un marco de ética que asegura[ra] la responsabilidad y compromiso de servicio en los trabajadores de las instituciones públicas, aplicando cero tolerancia”¹⁸⁴ cuando se detectaran actos de corrupción. Para el gobierno de Fox, parte importante del programa era que retomaba la idea de utilizar modelos de calidad en el servicio público, tan de moda en otros países y de los cuales había que aprovechar las experiencias exitosas.

El PNCCFTDA intentaba medir las acciones promovidas dentro de las dependencias a través de una serie de indicadores llamados “procesos críticos”.

A continuación se presenta un cuadro en el que la SECODAM señalaba de manera resumida los objetivos, líneas estratégicas y líneas de acción específicas, planteadas en el PNCCFTDA.

¹⁸⁴ El programa de “Cero Tolerancia” (2003) llevó a cabo algunas acciones, como la de no permitir la existencia en los equipos de cómputo institucionales, de software sin la licencia correspondiente (apócrifos).

CUADRO 22. OBJETIVOS, LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN EN EL PNCCFTDA

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEA DE ACCIÓN
<p>1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, así como impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.</p>	<p>1.1 Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que precise la actuación de la SECODAM.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. • Reforma al marco jurídico sobre las atribuciones de la SECODAM.
	<p>1.2 Mejorar los procesos y servicios públicos en la APF.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora regulatoria interna en la APF. • Investigación de mejores prácticas anticorrupción. • Fortalecimiento de sistemas de control interno en la APF. • Nuevo enfoque de los Órganos Internos de Control.
	<p>1.3 Desarrollar los recursos humanos de la APF.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de sueldos y salarios de las áreas críticas de la APF. • Formación y capacitación de los servidores públicos. • Servicio Profesional de Carrera en la APF. • Inducción y adopción voluntaria del código de ética de los servidores públicos.
<p>2. Controlar y detectar prácticas de corrupción.</p>	<p>2.1 Implantar controles en la APF.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inventario de áreas críticas en la APF. • Programas operativos para la transparencia y el combate a la corrupción en áreas críticas de la APF. • Asesoría para el diseño y fortalecimiento de los sistemas de control en áreas críticas.
	<p>2.2 Recabar e integrar información básica sobre las Instituciones para fundamentar acciones de mejora.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Auditoría, control, seguimiento y evaluación de la gestión pública. • Sistema de Información Directiva.
<p>3. Sancionar la corrupción e impunidad.</p>	<p>3.1 Aplicar las sanciones que correspondan a las conductas indebidas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Usuario simulado. • Detección y sanción de casos de corrupción.
<p>4. Dar transparencia a la gestión</p>	<p>4.1 Dar claridad y transparencia a la gestión pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Acceso a la Información Gubernamental. • Mejora de los mecanismos de quejas,

pública y lograr la participación de la sociedad.		<p>denuncias e inconformidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificación de estándares de atención ciudadana. • Uso de tecnología para la transparencia en el gobierno. • Coordinación con estados y municipios. • Contraloría social. • Información pública sobre la operación y el desempeño de las instituciones y servidores públicos. • Medición del impacto en el combate a la corrupción e impunidad. • Administración eficiente y transparente de los recursos humanos, materiales y financieros de la SECODAM para coadyuvar a un buen gobierno.
	4.2 Generar acuerdos con la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de colaboración y pactos sectoriales de combate a la corrupción. • Relaciones institucionales de vinculación para la transparencia.
	4.3 Desarrollar una nueva cultura social de combate a la corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de los temas de combate a la corrupción y a la impunidad y de Ética pública en el sistema educativo nacional. • Consejo Nacional de Transparencia y Contra la Corrupción. • Campaña de posicionamiento del gobierno federal en el combate a la corrupción.
5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.	5.1 Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.	<ul style="list-style-type: none"> • Administración del patrimonio inmobiliario federal. • Avalúo y justipreciación de inmuebles federales.

Fuente: Sánchez González, José Juan. "La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno". pp. 14 -15.

Como puede observarse, los objetivos y las líneas estratégicas y de acción, estaban referidos a cinco grandes rubros: mejora de la calidad en la gestión pública; control y detección de prácticas de corrupción; sanción de la corrupción e impunidad; transparencia de la gestión y participación social y administración del patrimonio inmobiliario.

Para fortalecer dichas líneas de acción y unir a las dependencias se llevaron a cabo ejercicios puntuales que tenían que ver con la formación y capacitación de los servidores públicos y con la inducción y adopción voluntaria del código de ética por parte de los mismos, ambas actividades interrelacionadas e instrumentadas mediante cursos impartidos por empresas consultoras referidos a los siguientes temas: Mi Código de Ética, Trabajo en Equipo, Administración del Trabajo y Técnicas e Instrumentos de Planeación y Calidad en el Servicio. Aunque era de observancia obligatoria, hay que señalar que el PNCCFTDA no tuvo la suficiente difusión, por lo que se conocieron poco sus objetivos, estrategias, líneas de acción, procesos, responsables, indicadores de evaluación y sanciones, entre otros elementos.

En complemento al PNCCFTDA se llevaron a cabo otras acciones gubernamentales para dar transparencia y combatir la corrupción, entre las que destacó de manera central, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Otros de los programas creados para tales efectos fueron los denominados “Declarante”, “Monitor Ciudadano”, “Transparentízate”, y “ABC de los servidores públicos en las elecciones”, entre otros.

Cuando ciertos organismos internacionales como la OCDE o el Banco Mundial consideraron que la reducción de la participación estatal era insuficiente para lograr los objetivos planteados, promovieron o presionaron “para hacer de cada Estado un socio creíble y eficaz en el desarrollo, a partir de elevar [su] capacidad, revigorizando las instituciones públicas o incrementando el performance de las

instituciones estatales.”¹⁸⁵ En este período la construcción de una ética para los servidores públicos y el combate a la corrupción, además de representar una necesidad y exigencia doméstica, se insertó en el tratamiento del tema a nivel mundial, lo cual influyó para colocarlo en las agendas y programas del gobierno local.¹⁸⁶

Una carencia que se puede observar a dicho programa, es que su diseño respondió a criterios y parámetros homogéneos que no consideraron la naturaleza distinta ni las especificidades de cada dependencia o entidad. Dicho de otra manera, se evaluaba igual a los desiguales.

3.2.6.2. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

Para poder cerrar espacios a la corrupción es indispensable que el ciudadano conozca a detalle qué hace el gobierno, cómo ejerce los recursos públicos, quiénes integran las distintas dependencias y entidades y quiénes también tienen la capacidad de decisión o gestión. Sin duda, una de las mejores maneras de garantizar la rendición de cuentas y la honestidad es precisamente a través del libre flujo de información.

La transparencia y el acceso a la información son dos mecanismos que promueven la rendición de cuentas —*accountability*— y ambos inciden directamente en el buen gobierno del sistema democrático, porque contribuyen a que una multiplicidad de actores —entre los que destacan los organismos no gubernamentales, la sociedad civil, el medio académico, e incluso los propios

¹⁸⁵ A esto se sumaban la OEA, la Convención Interamericana para la lucha contra la corrupción, el Consejo Europeo, la ONU, los Foros Globales y TI, a través de diversos mecanismos e instrumentos relativos al combate a dicho flagelo social. <http://www.cursowebtec.ruv.itesm.mx/anexos/wazteca/dds/avesp20050302apo73-625/tigapf251/781550/mo-mFecha>. Consultado el 15 de mayo de 2006.

¹⁸⁶ Idem

poderes del Estado— reduzcan los costos asociados a la supervisión y vigilancia del ejercicio del poder. Asimismo, la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental favorecen la creación de canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, mismos que permiten a la ciudadanía realizar un escrutinio crítico, bien informado y periódico sobre el ejercicio de gobierno.

La demanda ciudadana en favor del acceso a la información y la transparencia en la gestión de los asuntos públicos y la voluntad política para satisfacerla, puesta de manifiesto por el gobierno del presidente Fox, fueron dos elementos que crearon las condiciones propicias para activar mecanismos de rendición de cuentas más efectivos que las elecciones. Esto se debía a que en cualquier momento —y no cada tres o seis años— la ciudadanía tenía la posibilidad de realizar un escrutinio crítico del desempeño de los representantes elegidos y de las autoridades designadas. Este tipo de rendición de cuentas era indispensable en un gobierno que intentaba consolidar la democracia como forma de gobierno, ya que con ella se podían analizar sus acciones y poner coto al eventual abuso del poder.

De conformidad con el gobierno foxista, los ciudadanos contaban ya, a partir de esta medida, con un arma en la lucha contra la corrupción y la impunidad y con un medio para garantizar que las instituciones gubernamentales cumplieran con las disposiciones de la nueva LFTAIPG, un viejo anhelo ciudadano que buscaba recuperar la confianza en las labores del gobierno, entre otras cosas, a través de la transparencia en la información de los programas sociales y del ejercicio del gasto público.

La citada ley fue aprobada por unanimidad en el H. Congreso de la Unión y se promulgó el 12 de junio de 2002. Gracias a ella se hacía posible la disponibilidad de información pública de los presupuestos, las metas, los salarios de los funcionarios, las adquisiciones y la contratación de servicios. Si bien esta ley no era formalmente parte de la Agenda de Buen Gobierno, fortalecía la idea, como ya

se expresó, de hacer más transparente la gestión gubernamental y la rendición de cuentas permanente por parte de los servidores públicos.

La ley era reglamentaria del derecho a la información establecido en los artículos sexto y séptimo de la Constitución Política, que reconocen, respectivamente, el derecho a la obtención de información gubernamental y el derecho de petición que faculta a cualquier ciudadano mexicano a realizar consultas relativas a las actividades del gobierno. Es preciso recordar que los intentos previos para contar con una ley de tal naturaleza fueron en vano, escenificando un juego en el que el gobierno culpaba a los medios y algunos de éstos, como sus aliados, se oponían a la reglamentación argumentando que coartaría y violentaría la libertad de expresión. Un juego de contubernio que sólo sirvió a los propósitos gubernamentales para evitar la transparencia de la información pública deseada. Ante la ausencia de una regulación jurídica aplicable en la materia, el acceso a la información quedaba sólo como una concesión graciosa de la autoridad, sujeta a los intereses y conveniencias de los funcionarios públicos.

Con la expedición de la LFTAIPG, el gobierno consideró que el país había emprendido un proceso de cambio en la relación entre gobernantes y gobernados y avanzaba hacia una nueva forma de ejercicio de la función pública con las puertas abiertas y de cara a la sociedad. El derecho de acceso a la información, garantizado por medio de esta disposición legal, contribuía, según se dijo, a consolidar en México un gobierno más democrático, al permitir que los ciudadanos, en todo momento, pudieran disponer de información anteriormente proscrita para ellos. Esto incidió en una reducción sustantiva de las asimetrías de información entre representantes y representados, con lo cual estos últimos contaban ya con mayores elementos para propiciar la rendición de cuentas de sus autoridades.

Con la entrada en vigor de la LFTAIPG se garantizaba el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales que obraban en los archivos

de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como en los organismos constitucionales autónomos (IFE, Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Banco de México, bajo tres principios fundamentales:

1. La información de los poderes y organismos federales era considerada como pública y debía ser accesible para la sociedad, salvo que, en los términos de la propia ley, se demostrara en forma clara y debidamente sustentada que su divulgación podía poner en riesgo asuntos de interés general del país, como por ejemplo, la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa nacional.
2. El derecho de acceso a la información se consideraba como universal, lo que significaba que cualquier persona, sin distinción alguna, pudiera solicitarla sin necesidad de acreditar interés jurídico o exponer los motivos o fines de su solicitud.
3. Los datos de las personas cuyos expedientes obraban en las instituciones públicas eran considerados confidenciales y, por lo tanto, no debían divulgarse ni utilizarse para fines distintos para los que fueron recibidos o requeridos, de tal manera que se garantizara el derecho a la intimidad y la vida privada y, al mismo tiempo, sus titulares pudieran tener acceso a ellos cuando lo solicitaran. La LFTAIPG se consideró como una legislación valiosa, bien concebida, bien articulada, e inequívoca en definiciones y objetivos para garantizar el derecho de los individuos a obtener información en posesión del gobierno. Establecía que toda información gubernamental tenía carácter público (Artículo 2), e instruía a todas las dependencias y entidades del gobierno a favorecer el “principio de la publicidad” (Artículo 6) por encima de la reserva. Les concedía a los individuos el derecho de solicitar información que aún no se hubiera hecho pública, por medio de procedimientos sencillos y expeditos (Artículo 40). Asimismo, otorgaba a cualquier persona el derecho de recurrir en contra de la decisión de una entidad al negarle la información (Artículo 49), y también concedía el

derecho de llevar a la entidad a juicio ante tribunales, si el recurso de revisión interpuesto era rechazado.

De acuerdo con el Artículo 13 de la LFTAIPG, cierta información en posesión del gobierno podía considerarse como “reservada”; es decir, se podía encontrar temporalmente sujeta a excepciones de acceso y divulgación si y sólo si su difusión pudiera:

- I) Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II) menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros Estados u organismos internacionales entregaran con carácter de confidencial al Estado mexicano;
- III) dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV) poner en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona; o
- V) causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causaran estado.¹⁸⁷

La mera existencia de una legislación en materia de acceso a la información pública gubernamental no garantiza la práctica efectiva del derecho ciudadano de acceder a la información. Por esa razón, algunas legislaciones prevén la creación de instituciones autónomas encargadas de vigilar la observancia de la misma.

En complemento a la emisión de dicha ley, e incluso emanando de ella (Artículo 33), se creó el IFAI, mismo que comenzó a operar oficialmente el 12 de junio de 2003, el cual recibió como responsabilidad cumplir y hacer cumplir la LFTAIPG en el ámbito del poder ejecutivo federal, y se convirtió en la instancia encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la

¹⁸⁷ Cfr. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 2003.

información y de resolver la negativa de las autoridades a dar respuesta a las solicitudes de la misma. A su vez, el IFAI recibió el mandato de salvaguardar la confidencialidad de los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

El instituto se creó como un órgano de la Administración Pública Federal que no estaba sectorizado, lo cual implicaba la no subordinación a ninguna secretaría de estado. Fue dotado de autonomía operativa que le permitía decidir sobre sus reglas de organización y funcionamiento internas; contaba con independencia presupuestaria que le facilitaba definir sus necesidades financieras y le brindaba la flexibilidad suficiente para la asignación interna y la ejecución de sus recursos bajo el control normativo de la Administración Pública Federal; finalmente, contaba con autonomía de decisión, lo que le garantizaba independencia en sus resoluciones y decisiones.

Las funciones del IFAI podían clasificarse en cuatro tipos:

1. Las resolutivas y reguladoras que eran clave para garantizar el acceso a la información pública gubernamental y proteger los datos personales, por medio de la resolución de las negativas de acceso a información, la interpretación de la ley y la expedición de lineamientos.
2. La función de vigilancia y de coordinación que era esencial para impulsar avances en la transparencia del gobierno federal.
3. La función de promoción que era fundamental para fomentar y difundir los beneficios del derecho de acceso a la información e impulsar una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
4. Las funciones operativas y administrativas que eran necesarias para asegurar todo lo anterior.

El IFAI recibió la encomienda de promover una verdadera transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público, pues su creación suponía

someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio cotidiano de la sociedad; exigía divulgar y arraigar en toda la población el derecho de acceso a la información y promover efectivamente su ejercicio, así como el derecho a la intimidad y la vida privada de las personas, por medio de la protección de sus datos personales.

A partir de la creación del IFAI todo aquel individuo interesado en obtener información en manos del gobierno federal, tenía la posibilidad de solicitarla mediante escrito libre o en los formatos aprobados ex-profeso, incluso de forma digital, pudiendo realizarse desde cualquier parte del país y el extranjero por medio del Sistema de Solicitudes de Información (SISI).

Este mecanismo de acceso a la información fue una innovación a nivel internacional, ya que pocos países contaban con un medio tan accesible para que los ciudadanos solicitaran información pública por internet. El IFAI ha asesorado a funcionarios de Canadá, Alemania, Gran Bretaña, la República Checa y Perú, entre otros países, interesados en adoptar proyectos similares al SISI. La revolución electrónica ha afectado el acceso a la información y ha convertido al gobierno en un diseminador de datos, reivindicando así los valores que ahora apoyan la concepción del gobierno abierto.

De acuerdo con las estadísticas del SISI, entre junio de 2003 y agosto de 2004, las dependencias y entidades públicas recibieron 47,186 solicitudes de información que en promedio significaron captar casi 3,150 por mes. Del total de solicitudes, el 92.3 por ciento se realizaron vía electrónica, lo que reflejaba la facilidad del sistema que permitía presentar solicitudes desde cualquier terminal de computadora y a cualquier hora del día, mientras que el 7.7 por ciento restante fueron solicitudes manuales. Asimismo, el 87 por ciento de las solicitudes de información recibidas se respondió y tres de cada 100 derivaron en recursos de revisión o procedimientos de verificación por falta de respuesta.

El reto consistía en transformar las instituciones y en fortalecer los cimientos de la democracia y la ética. Se partía del hecho de que sólo cuando se articulan el derecho a la información, la teoría y la práctica de la transparencia, la rendición de cuentas y el estado de derecho, se estaba en presencia de una nueva forma de ejercer y entender el poder público.

CAPÍTULO 4. ELEMENTOS Y REFERENTES A CONSIDERAR EN LA REVISIÓN DE PROGRAMAS DEL SEXENIO DE VICENTE FOX, ENMARCADOS EN LA AGENDA DE BUEN GOBIERNO

En este capítulo se desarrollaron los elementos y herramientas utilizados para efectuar una revisión y análisis de los programas del gobierno de Vicente Fox en el contexto de la Agenda de Buen Gobierno. La ética pública de manera central y su antítesis la corrupción, así como los índices para medir a esta última derivados de la percepción ciudadana, son parámetros que sirvieron para tal finalidad, a los que se agregaron los informes y conclusiones de la ONU en materia de corrupción y del combate a la misma. Finalmente, los indicadores de gobernanza del Banco Mundial son el último referente utilizado en esta investigación para llevar a cabo la revisión programática citada. En este apartado se da cuenta también de los componentes que integran dichas herramientas y de sus características principales.

4.1. LA ÉTICA PÚBLICA COMO REFERENTE PARA LA EVALUACIÓN

Una revisión detallada de programas instrumentados por la administración foxista en el marco de la Agenda de Buen Gobierno, implica una evaluación del desempeño de la gestión para poder definir con ello, de qué manera tales programas impactaron en la sociedad, que es la instancia hacia la cual deben orientarse los esfuerzos de la estructura administrativa y organizacional.

A partir de la noción de fines y medios, se identifica la relación entre el desarrollo organizacional y administrativo del gobierno federal y con base en los resultados que se generen podrá realizarse un comparativo que refleje la correlación o discrepancia entre desarrollo y eficiencia institucional¹⁸⁸. Una vez

¹⁸⁸ El conocimiento de procesos, resultados e impacto, son algunos de los aspectos esenciales que se deben considerar para la toma de decisiones y obtener mayor eficacia institucional, así como

que se ubiquen los factores a considerar se estará en condiciones de aplicar métodos cuantitativos y cualitativos para la medición, interpolación e interpretación de datos.

Por otro lado, y toda vez que la revisión de los programas instrumentados tiene la intención de centrarse en el funcionamiento interno del sistema, y no sólo en la calidad de respuestas que fue capaz de generar, para la presente investigación se recurrió a una serie de conceptos que nos ofrece la administración pública, la mayoría de ellos, derivados del marco teórico que ofrece la ética pública¹⁸⁹. Debemos hacer énfasis en que esta última surge como una opción ante las carencias de ciertos enfoques y teorías, que si bien explicaban el comportamiento irregular de los servidores públicos en el desempeño de sus actividades, no ofrecían alguna alternativa de solución al mismo.

Las ideas y conceptos de la ética pública fueron claves para definir la presente investigación, debido a que nos ofrecieron la posibilidad de incorporar elementos como los valores y la cultura, aspectos centrales que forman parte del día a día de una organización y son determinantes en el actuar de los servidores públicos. No olvidemos que dentro de una institución, los valores, la cultura y la idiosincrasia constituyen una suerte de piedra angular. Las instituciones no son más que lugares en los que se resume, en momentos determinados, el flujo de los valores dominantes en un espacio y tiempo social. En tal sentido, ellas son reflejo de las conductas y valores que se aceptan o rechazan en una sociedad.

El interés por analizar a las instancias gubernamentales y específicamente programas de la Agenda de Buen Gobierno a la luz de la ética pública se debe a dos motivos fundamentales. El primero de ellos está relacionado con las limitaciones de las teorías clásicas para explicar el desarrollo y funcionamiento

para lograr una mejor instrumentación de estrategias y una mayor eficiencia en la asignación de los recursos.

¹⁸⁹ No es un objetivo de este trabajo aportar algo novedoso o concluyente sobre el debate entre el neoinstitucionalismo y las teorías de la elección racional.

interno de las instituciones y, por otro lado, al hecho de que los servidores públicos desempeñaran sus labores sin criterios o valores morales y/o éticos, con lo que inevitablemente convergían en modelos de corrupción que afectaban los procesos de desarrollo económico, político y social, devaluando su imagen y papel ante la propia comunidad. Por consiguiente, para entender tanto la estabilidad como las variaciones en los sistemas institucionales, resulta muy importante y decisivo el papel de la ética pública.

Sobre el tema podemos abundar diciendo que esta variante de la ética se inserta en el ámbito del control y vigilancia de los servidores públicos en el desarrollo de sus funciones. Ella permite regular su actuación con base en una serie de normas socialmente aceptadas, que se encuentran en coincidencia con valores también asumidos en un tiempo y espacio determinados.

Distinguir la dicotomía entre la esfera privada y pública nos ayuda a entender que el espacio público supone la existencia de recursos de la misma naturaleza, cuya apropiación particular es contraria al derecho. En el momento en que esto se efectúa se materializa el acto de corrupción, que se refiere a cualquier acto que vaya en contra de la colectividad o el interés general. Bajo este argumento, cobra mayor importancia la revisión de las leyes y ordenamientos que prescriben normas de comportamiento para los servidores públicos.

Desde esta óptica, la noción de ética que se aborda es aquella que se encuentra en los límites de lo privado y lo público, entre el individuo y la sociedad. Es aquella que reside en los valores que permiten saber en qué consiste una conducta virtuosa, una conducta que no es egoísta, porque no medra en contra de los demás, porque comparte una identidad, porque se adscribe libre y conscientemente a una comunidad que hace suya, porque no sólo respeta las reglas del juego, sino que contribuye a que se respeten, porque piensa, delibera y actúa con quienes convive, en suma, porque asume que su individualidad no existe sino en relación y con referencia hacia los demás. Esa concepción también advierte que las virtudes individuales, por más deseables que parezcan, pueden

chocar y contradecirse en un entorno en el que el espacio público se encuentre secuestrado por intereses parciales de valores enfrentados.

Retomando el tema de la ética, conviene recordar que todo acto humano está integrado por la conciencia, la libertad y la voluntad. Nuestra conciencia nos lleva a actuar de acuerdo con valores como la justicia, el bien común, la prudencia, la verdad, la lealtad.¹⁹⁰ Ese orden puede ser trastocado de diversas formas: una de ellas es la corrupción. Ese flagelo, como se mencionó anteriormente, corroe y debilita reglas sociales, toma de lo colectivo para beneficiar a lo particular; en el proceso genera efectos perjudiciales sobre la equidad y la eficiencia en la asignación de recursos, afecta más a quienes menos tienen y desperdicia energías y esfuerzos.¹⁹¹

El estudio de la corrupción debe ser analizado como una variable independiente que corresponde a la moralidad, y debe abordarse bajo un enfoque institucional como elemento central para entender el comportamiento social; asimismo, la codificación de criterios éticos en el servicio público permitirá diseñar modelos que ayuden a fomentar la integridad, auxiliándose de herramientas como los manuales anticorrupción y de la educación con base en valores democráticos.

Se requiere, a su vez, de medidas legislativas que hagan posible y fortalezcan el efectivo acceso de la ciudadanía a la información pública.¹⁹² En este tenor, mejorar las políticas de control es una necesidad que parte de la eficacia y la eficiencia, a fin de que los gobiernos y la ciudadanía combatan desde sus instituciones actos que se lleven a cabo en contra del servicio público y la gobernabilidad.

¹⁹⁰ Cfr. Rezzoagli, Bruno Ariel. *Necesidad de una reforma constitucional en torno a la responsabilidad patrimonial del Estado*. Universidad Autónoma de Durango. México, 2006. p. 107.

¹⁹¹ Cfr. López Presa, Juan Octavio. *Corrupción y Cambio*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1998. p.15.

¹⁹² Cfr. Rezzoagli, Bruno. Op.cit. p. 31.

Utilizar como referente a la ética pública para evaluar programas de la Agenda de Buen Gobierno, necesariamente tendrá que relacionarse con el fenómeno de la corrupción: una como antítesis y negación de la otra. Su análisis develará una trama conceptual donde confluyen temas de corte ético-político, así como las diferentes culturas organizacionales del aparato gubernamental.

La corrupción, como se dijo en su oportunidad, es un fenómeno que responde a incentivos que enfrentan a diferentes actores. La existencia y permanencia de ese conflicto se puede entender por la forma en que están construidas y estructuradas las instituciones políticas y administrativas.

Harold Laswell y Arnold Rogow mencionan que un acto de corrupción es aquel que viola el principio de responsabilidad en al menos un sistema de orden público o cívico, y que de hecho es incompatible o destructivo con cualquier sistema. En nuestro país, ese fenómeno se agudizó en la década de los setentas. Su auge coincidió con el aumento de los ingresos provenientes del petróleo. La corrupción tuvo lugar en los niveles más altos de la burocracia y comenzaron a darse casos vinculados con el narcotráfico. El tema de la corrupción se convirtió en un problema sistémico que implicaba la alteración de las costumbres y actitudes cívicas de los individuos.¹⁹³

La corrupción es una actividad ilegal por medio de la cual, al menos, un agente corruptor y un agente corrupto intercambian recíprocamente una serie de bienes y derechos de los cuales no son propietarios, sino en el caso de los servidores públicos, únicamente depositarios. La ética pública, contrario a la corrupción, busca mantener un estado en el que las normas permitan la convivencia y el sano desarrollo de la sociedad. Exige un esfuerzo interno en el que los servidores públicos no cometan actos que les son prohibidos. La ética presupone la preeminencia de la colectividad y del bien común (término aristotélico), en

¹⁹³ Cfr. Marroquín, Manfredo. *Buenas prácticas ante la corrupción*. Banco Mundial. Guatemala, 2004.

detrimento de los privados, sobre todo los que enfrentan actividades relativas a la administración pública.

Por esa razón, creemos firmemente que la gestión de un gobierno y de sus servidores públicos, quienes son los que la materializan, depende en gran medida de la existencia de un acuerdo mínimo sobre los valores que deben presidirlo y prevalecer, los cuales habrán de conferirle un cierto sentido, dirección y coherencia. Este acuerdo o consenso mínimo, es lo que parece faltar en las sociedades y gobiernos contemporáneos. La sensación o afirmación sobre la ausencia de valores, se ha traducido en un modo de hablar, de hacer y de conocerse; en un lugar común que es muy difícil poner en duda y negar. No es fácil constatar la confusión sobre cuáles son los criterios que sirven para distinguir lo que es correcto e incorrecto, lo que merece deferencia y respeto público y lo que no, así como cuáles son los representantes y portadores humanos de la autoridad. Estas ausencias constituyen el trasfondo que ha creado obstáculos a la gobernabilidad de muchos regímenes democráticos actuales.

Los servidores públicos, según hemos afirmado, son vistos por la sociedad como un cuerpo no responsable ante la comunidad a quienes ellos han prometido servir y como agentes vulnerables propensos a caer en actos de corrupción, que supone el abuso del poder público para obtener beneficios particulares. La corrupción no siempre significa la misma cosa, ni tiene el mismo impacto o motivación. Las declaraciones normativas sobre ella, requieren de un punto de vista y un modelo que explique cómo este fenómeno opera en casos particulares. Hay dos categorías muy diferentes de corrupción administrativa: la primera se da cuando los actos corruptos se cometen de acuerdo con las reglas, y la segunda cuando las operaciones se desarrollan en contra de las reglas. Las condiciones culturales permiten delimitar la extensión de las prácticas corruptas, la probabilidad de su ocurrencia y el grado de tolerancia con que pueden contar.

La protección más efectiva contra la corrupción debe estar en manos de una ciudadanía organizada y sólo tendrá efectos en aquellos casos en los que los

servidores públicos actúen con base en una ética pública. La organización de los empleados públicos debe generar conciencia y apoyar la transparencia dentro y fuera de su ámbito de acción.

Cuando la corrupción impide crear condiciones adecuadas para la vida en sociedad, esas circunstancias evitan que nuestras organizaciones sociales funcionen. Si esa situación se mantiene, es posible empezar a hablar de la ausencia de gobernabilidad y es ahí cuando comienzan a aparecer síntomas que nos hacen ver que las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad, no son capaces de cumplir con la misión que tienen encomendada.

La gobernabilidad no puede depender sólo de la capacidad de los gobiernos. Al ser una cualidad de la sociedad civil también depende de los valores, las actitudes y los modelos prevalecientes en ella; es decir, del capital social o cultura cívica de las personas y las organizaciones que la integran. Un programa de fortalecimiento de dicha gobernabilidad debe ser mucho más que un programa de reforma o modernización y afectará al concepto mismo de ciudadanía. Se ha señalado, con razón, que el enfoque de tal premisa va más allá de la reinversión del aparato gubernamental, porque exige reinventar también a la ciudadanía y a la propia sociedad; por eso ella se considera como la capacidad de respuesta de las instituciones y autoridades a las demandas de la sociedad civil.¹⁹⁴

Hablar de ética del servicio público o del trabajo de los empleados públicos es un elemento central que deberá guiar cualquier proceso de reforma administrativa que se ponga en marcha. La ética y la responsabilidad de las actuaciones de los agentes del poder público ocupan hoy un lugar predominante en el debate social, toda vez que innumerables experiencias negativas, siembran dudas muy serias sobre la solidez moral de nuestra vida pública.

Desde la perspectiva de muchos servidores públicos estas dudas se perciben como un ataque indiscriminado e injusto contra su trabajo y dedicación a las

¹⁹⁴ Campos, Ricardo. *Ética y gobernabilidad*. Op.cit. p.18.

tareas que realizan para servir a la sociedad, además de ser un importante factor de desmotivación al ver como su trabajo no sólo es insuficientemente valorado, sino que sobre él se arrojan, desde distintos ámbitos, sombras de duda respecto de su honestidad.

Hemos elegido el andamiaje conceptual y los referentes que tiene la ética pública como instrumento para analizar la operación, funcionamiento y eficiencia de programas de gobierno de Vicente Fox y determinar qué papel jugó la misma como instrumento de buen gobierno y de mejora de la gestión. Mediante este análisis intentaremos definir también bajo qué circunstancias las instituciones pueden reducir la incertidumbre y lograr una estabilidad en la conducta de los servidores públicos.

En ese mismo orden de ideas, se planteará cuáles fueron, a nuestro juicio, los niveles de desarrollo institucional de dicho sexenio foxista, en términos de la ética pública y de su capacidad o no para hacer que se interiorizaran sus criterios, como forma de lograr una mayor efectividad de las instancias gubernamentales.

Asimismo, para evaluar el papel de la ética pública como instrumento de buen gobierno y de mejora de la gestión en el período se propone hacer una revisión en términos de eficiencia productiva y determinar de qué forma se fomentó, impulsó y expandió su acción para beneficio de la sociedad.

4.2. LA PERCEPCIÓN CIUDADANA Y LOS ÍNDICES DE CORRUPCIÓN. TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Todas las sociedades requieren, invariablemente, del establecimiento de reglas, normas y leyes que regulen su comportamiento respecto de sus congéneres, ya que si no fuera así, naufragaríamos en un permanente caos y la anarquía se haría presente en todos los órdenes de la vida.

El hombre como ser eminentemente social está de forma natural en constante relación con otros semejantes dentro de una comunidad, desarrollando cada uno de ellos deseos que buscan satisfacer, lo que origina el nacimiento de intereses personales de cada miembro de la sociedad. Estos intereses con el transcurrir del tiempo entran en competencia o incluso en conflicto, siendo tarea del orden jurídico el reconocer, delimitar y proteger eficientemente dicho interés, así como la conducta de los propios miembros de la comunidad a través de la utilización de un conjunto de normas eficaces que integran el derecho.

En este contexto surge inevitablemente el tema de la justicia. Para Platón, según Daniel Kuri Breña, la justicia “consiste en una creencia ante los elementos constitutivos del Estado, por lo cual cada uno debe hacer lo que le es propio y dedicarse a lo que le corresponde [...] esto es, la justicia es un valor que permite igualar y ordenar de manera apropiada, equivalente, proporcional y armónica las relaciones entre los hombres.”¹⁹⁵ La administración pública debe buscar siempre encontrar el equilibrio entre las leyes que se tienen que cumplir en un estado de derecho y la justicia; al respecto, Toral Moreno sostiene que:

“La justicia implica que los deberes se asuman y se cumplan y que los derechos se adquieran, se ejerciten y se reclamen, y al mismo, que tengan en cuenta los requerimientos del bien común. Éste deberá entenderse como el conjunto de condiciones que le permitan y faciliten a cada uno de los integrantes del grupo social, su pleno desarrollo y el cumplimiento de su destino, en la inteligencia que la noción misma del bien común supone por necesidad el respeto a la persona humana y el aseguramiento de los derechos que le corresponden”.¹⁹⁶

La Constitución Política, ley suprema que rige el orden social, jurídico y político en el que nos desenvolvemos, estableció las garantías individuales así como los derechos y obligaciones de las personas y del Estado mexicano, en su carácter de autoridad responsable del cumplimiento cabal de dichos preceptos jurídicos.

¹⁹⁵ Kuri Breña, Daniel. *La esencia del derecho y los valores jurídicos*. Ed. Jus. México 1978. p. 109.

¹⁹⁶ Toral Moreno, Jesús. *Ensayo sobre la Justicia*. Ed. Estudios Jurídicos. México, 1974. pp. 133,134.

Por ello, el Estado a través de sus instituciones tiene la obligación de garantizar a los ciudadanos, entre otros derechos y como parte de las citadas garantías individuales, el acceso a la educación, a la salud, a la protección y al desarrollo de los pueblos indígenas, a la familia y a la planeación familiar, a contar con una vivienda digna y decorosa, al trabajo, a la libre manifestación de las ideas, a la libertad de imprenta, a ejercer el derecho de petición, a asociarse y reunirse pacíficamente, a entrar y salir de la República Mexicana, a viajar libremente por su territorio, a no ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, a no ser privado de la vida, la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, ni a ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino por mandamiento escrito de la autoridad competente que funde la causa legal del procedimiento, y a que se le administre justicia gratuitamente.

En tal virtud y con el objeto de dar cumplimiento a estas responsabilidades y salvaguardar los derechos ciudadanos, las dependencias y entidades que integran la administración pública se encuentran en una búsqueda permanente por diseñar e impulsar mecanismos de control y evaluación para prevenir conductas indeseables de sus funcionarios que, por acción u omisión, puedan lesionar los intereses de la comunidad.

La instrumentación de estos mecanismos preventivos requiere de un soporte legal adecuado que los haga obligatorios; sin embargo, en esta búsqueda se ha llegado a excesos normativos que han servido en muchas ocasiones para que algunos funcionarios se amparen en las mismas disposiciones legales y cometan actos irregulares, no sólo acreedores a una responsabilidad administrativa, sino incluso penal. Esto adquiere relevancia en dos de las formas más comunes y generalizadas de interacción entre el gobierno y la sociedad, como son la prestación de servicios públicos y la realización de diversos trámites.

La propia ley ha permitido que al amparo de su discrecionalidad, o su ambigüedad, no se aclaren debidamente algunos aspectos que en la práctica suscitan que un trámite o resolución se conviertan en verdaderos laberintos y calvarios administrativos, sin poderse detectar en qué parte del proceso administrativo se genera la corrupción o el manejo indebido de la información.

Un exceso de normatividad no es sinónimo de eficiencia o transparencia administrativa; más bien, ha quedado claro que detrás de una larga y tortuosa regulación para obtener algún servicio, se esconde una amplia gama de posibilidades para cometer actos de corrupción que dañan la imagen del gobierno y los intereses de quien tiene el derecho de recibirlos. Exigir a un ciudadano que cubra una lista interminable de requisitos para realizar algún trámite o para obtener algún servicio, bien puede ser reflejo de una ineficiencia operativa institucional que ha sido incapaz de optimizar sus procesos internos para dar mejores resultados.

La corrupción y la impunidad son actos que no sólo se presentan en los niveles inferiores de la administración pública, sino que desafortunadamente pueden invadir y contaminar al resto de la estructura.

El fenómeno persistente de la corrupción, antítesis de la ética pública y del buen gobierno, como ya lo sostuvimos, ha creado en la ciudadanía una percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental, que repercute de manera sustantiva en la imagen y desempeño de las instituciones y de los servidores públicos en su conjunto.

Una apreciación general de los ciudadanos respecto de la corrupción que priva en las instituciones públicas, es que se cuenta con información limitada sobre las áreas proclives para la realización de actos ligados a ella y que se observa una clara resistencia a reconocer y documentar conductas irregulares, lo cual provoca

en gran medida la ausencia de un entorno de confianza que facilite la participación de la propia sociedad en la denuncia de dichas conductas.

Promover una cultura de la legalidad y combatir la corrupción y la impunidad, alentarían un desempeño transparente, honesto y ético de los servidores públicos, permitiendo acortar tiempos para alcanzar los objetivos gubernamentales y asegurar los resultados en beneficio de la ciudadanía, con lo que la percepción de esta última, sobre las tareas de la administración pública, variaría significativamente.

Transparentar los trámites, disminuir su regulación, hacer que los funcionarios asuman a la ética pública como guía para cumplir con las responsabilidades que le han sido encomendadas, contratar personal eficiente y bien capacitado y promover y fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia, son medidas que sin duda contribuirían a recuperar la credibilidad de la sociedad en sus gobernantes.

La percepción ciudadana sobre el tema de la corrupción, como elemento opuesto a la ética pública y al buen gobierno en nuestro país, es otro de los elementos que se consideraron para hacer una revisión de programas del sexenio de Fox enmarcados en la Agenda de Buen Gobierno y determinar si la implantación de dicha variante de la ética y la mejora de la gestión, fueron parte y resultado de ellos. Finalmente, es claro que la opinión del público objetivo hacia quién van dirigidos los esfuerzos y trabajos del gobierno, tiene que considerarse como parte central de dicha determinación.

Los estudios a fondo de la corrupción, de manera general, son relativamente recientes. A finales de los 90's, el fenómeno era visto como un tema delicado y muy complejo al que a veces era mejor eludir "incluso en algunas organizaciones

internacionales, como el Banco Mundial, cuando se topaban con evidencias ineludibles de corrupción preferían referirse a ella como el factor ‘C’.”¹⁹⁷

Originalmente el tema fue abordado por dicha instancia de manera indirecta y por la llamada ruta institucionalista, que dejaba toda la explicación a la fortaleza o debilidad de las instituciones.

A esta forma de ver el tema de la corrupción, el organismo reaccionaba inyectando recursos y apoyos directos a áreas específicas en las naciones aunque, como dice Reyes Heróles, “los recursos se acompañaban de sugerencias [para] incrementar los presupuestos de las burocracias de los distintos poderes, para tener entonces cuerpos de élite incorruptibles”¹⁹⁸. Las grandes diferencias entre los diversos Estados –Nación hicieron que tal propuesta no avanzara.

A principios de los noventa el tema se empezó a tratar con una visión distinta, que superaba tesis construidas de forma simplista como la que sostenía que países más desarrollados eran a la vez menos corruptos y que a la inversa, los países más corruptos eran los menos desarrollados. A este giro conceptual contribuyeron significativamente dos personajes provenientes del referido Banco Mundial: Peter Eigen y James D. Wolfensohn.

El primero de ellos de origen alemán, era un convencido de que las políticas instrumentadas por la institución financiera en la que trabajó, habían servido muy poco por lo que decidió afrontar la corrupción con otra óptica y desde fuera. Para ello fundó la organización civil conocida como *Transparency International*, con lo que el elemento de la transparencia, se incorporaba a partir de ese momento al vocabulario de los asuntos públicos.

“La transparencia era algo muy concreto y debía ser medido. Los principios rectores de la institución fueron los siguientes:

La corrupción no sólo es un problema moral o ético sino un gran obstáculo para el desarrollo de las naciones [y es además], un fenómeno de carácter internacional que debe ser evaluado, medido y expuesto, sin ningún tipo de

¹⁹⁷Reyes Heróles. *Entre las bestias y los dioses...* Op.cit. p. 65.

¹⁹⁸ Ídem. p. 66.

consideraciones democráticas o políticas. Sólo así se podrían encontrar soluciones de carácter científico.”¹⁹⁹

La tesis desarrollista ligada a la corrupción, citada arriba, comenzaba a mostrar sus debilidades, ilustrando esto el razonamiento de que quizás los países no fueran menos corruptos por ser desarrollados, sino a la inversa, eran desarrollados por ser menos corruptos.

En esta decisión y contexto, se volvía un imperativo demostrar el impacto real de la corrupción en el desarrollo. Medirla implicaba crear un índice que fuera capaz de traspasar sus características centrales, como la clandestinidad y el ocultamiento. Por esto se recurrió a una forma de medición indirecta pero confiable: la percepción de las personas respecto del tema. El resultado generó ámpula internacional, pues a través de su medición podían hacerse comparaciones de ella entre los diversos países, de acuerdo a como se le percibía.

La percepción se convertía así en un elemento factual, en tanto la gente creía en ella. “Ser... es ser percibido” (Berkeley) es una frase que lo retrata perfectamente. La consecuencia de todos estos hechos fue que en 1996 apareciera el primer IPC de TI.

Las mediciones iniciales que se hicieron con este índice, parecían ratificar lo que se sabía: que los países ricos eran menos corruptos que los países pobres. Sin embargo, visto con mayor detalle (medición del 2003), en los primeros lugares de la lista no aparecían las economías más poderosas (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido), lo que hacía concluir que ni el tamaño de la economía ni el ingreso de las personas, mostraban una relación directa con la corrupción. Por ello, la interpretación desarrollista a ultranza perdía fuerza y credibilidad. Si la corrupción le cuesta a un país algunos puntos de su producto interno bruto, y multiplicamos éstos por periodos de 20, 30, o 40 años, las cifras

¹⁹⁹ Ídem. p.67.

resultan aterradoras y eso, como dice el mismo Reyes Heróles,²⁰⁰ puede significar la diferencia entre llegar al desarrollo o nunca alcanzarlo.

El caso mexicano a este respecto, en el período que abarca la presente investigación, mostraba un panorama desolador. Según la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG) de Transparencia Mexicana de 2001, la corrupción en nuestro país en ese mismo año, en el rubro de servicios públicos, ascendía a 23,400 millones de pesos (0.36 por ciento del PIB) y si consideramos un crecimiento económico anual mínimo (digamos 1 por ciento), en 25 años la corrupción acumulada por pagos irregulares en el rubro mencionado, ascendería a alrededor de 700,000 millones de pesos.²⁰¹

James D. Wolfensohn, el otro personaje mencionado, asumió la dirección del Banco Mundial en 1955 e hizo dos cosas torales respecto al tema de la corrupción: primero que nada, la consideró como una variable muy importante para el éxito o fracaso de las políticas de desarrollo, y segundo lugar hizo que el banco invirtiera recursos en la medición del fenómeno, que permitiera generar conocimiento sobre el impacto en el bienestar de la población, por lo que desde sus trincheras este personaje, junto con Eigen, influirían poderosamente en la conciencia global anticorrupción a finales del siglo pasado.

El IPC desarrollado caló hondo en la arena internacional con su utilización. Se trataba de una encuesta de encuestas y era un índice ponderado de estudios que levantaban, en distintos países, diversas instituciones como la Universidad de Columbia, Price Water House Coopers, Gallup o el propio Banco Mundial.

Tales encuestas se han llevado a cabo en tres sectores de la sociedad: población abierta, empresarios y analistas. De ellas surge la información que da como resultado una cifra ponderada final que representa la calificación por país, la

²⁰⁰ Ídem. p.70.

²⁰¹ Sánchez González, José Juan. *Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. Percepción de la corrupción en México. Instrumentos de medición y resultados*. Revista de Administración Pública. 130. Vol. XLVIII, No.1 (enero-abril 2013). p. 24.

cual se difunde a través de los medios de comunicación. La ponderación que se realiza es trianual, lo que da estabilidad al resultado y a la encuesta; para evitar situaciones coyunturales que atenten contra su objetividad, se levanta a lo largo de todo el año. Adicionalmente a este elemento que retrata la percepción de las víctimas, TI desarrolló otro índice para medir a los victimarios, conocido como Índice de Fuentes de Soborno, que pretende identificar a los grandes agentes corruptores del mundo.

4.3. INFORMES Y CONCLUSIONES DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

De acuerdo con la ONU, la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Para dicho organismo, la corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, vulnera la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. Es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y la generación de mejores condiciones para la sociedad.

Por tal motivo y con el fin de combatir ese flagelo, la organización aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para dejar claro que la comunidad internacional estaba decidida a luchar contra ella, advirtiendo a los corruptos que no se seguiría tolerando que se traicionara la confianza de la opinión pública, y reiterando la importancia de valores fundamentales como la honestidad, el respeto al estado de derecho, la obligación de rendir cuentas, y la

transparencia para fomentar el desarrollo y hacer que nuestro mundo fuera un lugar mejor para todos.

La convención entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, al reunir las 30 ratificaciones requeridas y se complementó con otro instrumento histórico, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Se trataba de un instrumento sólido y pragmático que ofrecía un nuevo marco para la acción eficaz y la cooperación internacional.

Este cuerpo colegiado introdujo un conjunto de normas, medidas y reglamentos que podían aplicar todos los países para reforzar sus regímenes jurídicos y reglamentarios destinados a la lucha contra la corrupción. En ella se solicitaba adoptar medidas preventivas y que se tipificaran las formas más frecuentes que ella adoptaba, tanto en el sector público como en el privado. Además, se dio un paso decisivo al exigir a los Estados miembros que devolvieran los bienes procedentes de actos ilícitos al país en donde fueron robados. Esas disposiciones —las primeras de este género— introdujeron un nuevo principio fundamental, así como un marco para ampliar la cooperación entre los Estados, a fin de evitar y descubrir la corrupción y devolver los beneficios obtenidos a través de ella. En el futuro, los funcionarios corruptos tendrían menos opciones para ocultar sus ganancias ilícitas. Esta cuestión era especialmente importante para muchos países en desarrollo, en los que altos funcionarios corruptos saquearon la riqueza nacional, dejando a los nuevos gobiernos en una situación desesperada por conseguir recursos para reconstruir y rehabilitar a la sociedad.

La convención fue la culminación de una labor que se inició muchos años atrás, cuando la palabra corrupción apenas se pronunciaba en los círculos oficiales. Fue necesario hacer esfuerzos sistemáticos —primero de carácter técnico y luego, gradualmente, político— para colocar el tema de la lucha contra este cáncer social en la agenda mundial.

Esta reunión internacional también fue resultado de largas y difíciles negociaciones. Había que abordar muchos aspectos complejos y numerosas dudas de diversos círculos. Fue todo un reto elaborar, en menos de dos años, un instrumento que reflejara todas esas inquietudes.

Había la creencia de que si ese nuevo instrumento se aplicaba adecuadamente podía mejorar en mucho la calidad de vida de millones de personas en todo el mundo. Al eliminar el importante obstáculo que representaba la corrupción, ayudaría a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Las ideas anteriores tenían sustento en las siguientes resoluciones del organismo internacional:

55/61, del 4 de diciembre de 2000; mediante ella se estableció un comité especial encargado de negociar un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, habiendo solicitado al secretario general que constituyera un grupo intergubernamental de expertos de composición abierta, a fin de que examinara y preparara un proyecto de mandato para la negociación de ese instrumento.

Asimismo, la resolución 55/188 del 20 de diciembre de 2000, mediante la cual se invitó al Grupo Intergubernamental de Expertos de Composición Abierta, que debía constituirse de conformidad con lo dispuesto en la resolución 55/61, a examinar la cuestión de los fondos transferidos ilícitamente y la repatriación de los mismos a sus países de origen.

56/186 del 21 de diciembre de 2001 y 57/244 del 20 de diciembre de 2002, relativas a la prevención de las prácticas corruptas y de la transferencia de fondos de origen ilícito, la lucha contra ellas y la repatriación de tales fondos a sus países de origen.

56/260 del 31 de enero de 2002, mediante la cual se solicitó al comité especial encargado de negociar una convención contra la corrupción, que concluyera sus tareas para finales de 2003.

57/169 del 18 de diciembre de 2002, a través de la cual se aceptó el ofrecimiento del gobierno de México de ser anfitrión de una conferencia política de alto nivel con el objeto de firmar la citada convención.

2001/13 del Consejo Económico y Social, del 24 de julio de 2001, titulada “Fortalecimiento de la Cooperación Internacional para Prevenir y Combatir la Transferencia de Fondos de Origen Ilícito Derivados de Actos de Corrupción, Incluido el Blanqueo de Capitales, así como para Repatriarlos”.

Un antecedente adicional de este proceso lo constituyó el Consenso de Monterrey, aprobado por la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrado en Monterrey, Nuevo León (México), del 18 al 22 de marzo de 2002, en el que se subrayó que la lucha contra la corrupción a todos los niveles era un asunto prioritario, recordando también la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Cumbre Mundial del mismo tema, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, en particular su párrafo 19, en el que se declaró que la corrupción representaba un gran obstáculo para el desarrollo sostenible de la población.

Los países miembros de la Convención contra la Corrupción de la ONU, hicieron énfasis sobre la gravedad de los problemas y las amenazas que dicho flagelo implicaba para la estabilidad y seguridad de las sociedades al dañar a sus instituciones y a los valores de la democracia, la ética y la justicia, comprometiendo a su vez, el desarrollo sostenido y el imperio de la ley, al establecer vínculos perniciosos entre ella y otras formas de delincuencia, en particular la organizada, así como también la delincuencia económica, incluido el lavado de dinero.

Considerando que la corrupción había dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno internacional que afectaba a todas las sociedades y economías, se volvía esencial la cooperación entre los países para prevenirla y combatirla eficazmente, requiriéndose un enfoque más amplio y multidisciplinario,

en el que la disponibilidad de asistencia técnica desempeñaría un papel importante para que los Estados tuvieran mejores condiciones para enfrentársele.

En este contexto se hacía mención también de la necesidad de prevenir, detectar y disuadir con mayor eficacia las transferencias internacionales de activos adquiridos ilícitamente y de fortalecer la cooperación entre las naciones para la recuperación de ellos, reconociendo los principios fundamentales del debido proceso en los asuntos penales y en los procedimientos civiles o administrativos sobre derechos de propiedad.

La prevención y erradicación de la corrupción son responsabilidades de todos los Estados y éstos deben cooperar entre sí, buscando el apoyo y la participación de actores que sin pertenecer al sector público, como el caso de la sociedad civil y dentro de ésta las organizaciones no gubernamentales, son afectados por aquella y deben unir sus esfuerzos para que la lucha sea más eficaz.

Para lograr dicho objetivo, ha sido de gran utilidad la participación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y la de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, además de las tareas efectuadas por otras organizaciones internacionales y regionales, como son: el Consejo de Cooperación Aduanera (también denominado Organización Mundial de Aduanas), el Consejo de Europa, la Liga de los Estados Árabes, la OCDE, la OEA, la Unión Africana y la UE.

Adicionalmente, se han realizado importantes esfuerzos traducidos en instrumentos multilaterales encaminados a enfrentar a este fenómeno que tanto daña a la sociedad, como es el caso de: la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la OEA el 29 de marzo de 1961; el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros de la UE, aprobado por el Consejo de la UE el 26 de mayo de 1972; el Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales

internacionales, aprobado por la OCDE el 21 de noviembre de 1973; el Convenio de derecho penal sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 27 de enero de 1994; el Convenio de derecho civil sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1999, y la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana el 12 de julio de 2003.

A través de tales instrumentos, se ha promovido la integridad, la honestidad y la responsabilidad de los funcionarios públicos, como elementos importantes para enfrentar la corrupción. De manera particular, cada Estado participante procurará instrumentar, vía sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las actividades públicas. Para ello tendría la posibilidad de tomar nota de las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales, como el caso del Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, que figura en el anexo de la resolución 51/59 de la Asamblea General de la ONU de fecha del 12 de diciembre de 1996.

Cada Estado miembro podría considerar también, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho doméstico, la posibilidad de establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denunciaran todo acto de corrupción a las autoridades competentes, cuando tuvieran conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones, exigiéndoles también, realizar declaraciones a las autoridades competentes en relación con sus actividades externas al empleo, inversiones, activos, regalos y beneficios importantes que pudieran dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como empleados del gobierno.

Los trabajos llevados a cabo en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), relativos al tema de la corrupción y fundamentalmente los referidos a estudios de caso, arrojaron lecciones importantes relacionadas con la estructuración de las actividades en las oficinas de cada país en esta área temática, así como los aprendizajes obtenidos por aquellos que recibieron asistencia del Programa de Responsabilidad y Transparencia, mismos que se sintetizan a continuación en cuatro categorías principales: el motivo, los enfoques, los requerimientos y el papel de los donantes y de la comunidad internacional.

- 1) *La reducción de la pobreza es la justificación fundamental de la lucha contra la corrupción.* Los principios de la habilitación del poder, de la transparencia, de la participación y de la responsabilidad, son los puntos centrales de un enfoque basado en los derechos humanos para la reducción de la pobreza y son aspectos cruciales de las actividades prioritarias del PNUD para el logro de los ODM. Estos a su vez, son los mismos principios que guían los esfuerzos contra la corrupción. Los pobres deben ser considerados, en el contexto del combate a ella, como los principales agentes del desarrollo. Ya no pueden ser considerados como beneficiarios pasivos. Ellos son asociados estratégicos y no sólo grupos a los que se dirigen los esfuerzos (como lo han hecho la India, Indonesia y Filipinas). Las acciones del PNUD y de los gobiernos deben integrar estratégicamente los componentes de la lucha contra la corrupción, incluyendo para ello metodologías de evaluación participativa que vinculen los derechos, los obstáculos y los puntos fuertes en torno a los cuales la gente pobre puede asegurar su vida misma.

- 2) *La lucha contra la corrupción y el perfeccionamiento de la responsabilidad, la transparencia y la integridad son proyectos a largo plazo, pero el tiempo es un factor clave* (como se puede ver en las experiencias de Tanzania, Ecuador, Argentina, Kirguistán y Nicaragua). Muchos esfuerzos de lucha contra la corrupción fracasaron por diversas razones, destacando entre ellas la asignación de prioridades a objetivos de corto plazo, que son inmediatamente

visibles, que generan un estímulo, pero que apenas rasguñan la superficie del problema, frente a reformas sistémicas que son más profundas, difíciles y costosas en tiempo y recursos, pero que atacan las raíces mismas de la corrupción. Desde esa perspectiva, una estrategia de reformas bien pensada para combatirla, requiere de entender que los cambios fundamentales sólo pueden producirse a largo plazo. Sin embargo, una combinación adecuada de acciones inmediatas puede brindar resultados de crucial importancia a mediano plazo, que contribuyan a sentar las bases para el fortalecimiento de una cultura y de un sistema de responsabilidad, transparencia e integridad.

- 3) *Se requiere de un enfoque integral que tenga como meta la introducción de reformas básicas a nivel internacional, así como cambios culturales.* Esto puede involucrar la puesta en marcha de una combinación de programas implícitos y explícitos de reformas que se basen en principios y esfuerzos tendientes a fortalecer la gobernabilidad democrática. En muchos países, la corrupción es un aspecto central de las reformas institucionales y de la agenda de gobierno, que requiere de acciones constantes y a largo plazo (Argentina, Filipinas, Rumania, Azerbaiyán, Bolivia, Indonesia, Kirguistán, Nicaragua y Tanzania). También deberá tomarse en cuenta lo realizado por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial para constituir un enfoque integral y no partidario (Nicaragua) y que realmente se ponga en práctica y se aplique (Guyana, Filipinas y Paquistán).

- 4) *No existe un modelo único para luchar contra la corrupción y aunque existen algunas prácticas aceptables que pueden dar ciertos lineamientos, es difícil aplicarlas automáticamente al contexto específico de cada país* (Kirguistán, Lituania). En la región de la Dirección Regional para Europa y la Comunidad de Estados Independientes (DRECEI), en la que se realizó un amplio estudio del PNUD sobre factores que afectan la lucha contra la corrupción, las mejores prácticas fueron consideradas como útiles, aunque muy complicadas de trasladar a otros contextos y latitudes. El uso de modelos importados requiere

cautela, así como el desarrollo de salvaguardas a nivel local para hacer las cosas de una manera correcta, como ocurrió en el caso de los Servicios para Investigaciones Especiales de Lituania. Otros modelos, especialmente los que cuentan con una amplia participación de la sociedad civil, han podido ser aplicados de manera más general, pero su impacto sólo ha sido marginal.

- 5) *Las reformas para la lucha contra la corrupción deben transformar los valores y los marcos éticos, por medio de la educación y de la participación de la juventud con el fin de que queden plasmadas en la cultura pública.* Un mayor profesionalismo y un sentido ético más profundo en el sector público son partes fundamentales del compromiso de todos los involucrados en la gobernabilidad de los países participantes, para desarrollar una cultura de la integridad y para prevenir la corrupción. La mayoría de los esfuerzos de reforma de la administración pública incluyen programas de entrenamiento para generar un cambio positivo en la conducta de los funcionarios públicos hacia tal finalidad. Sin embargo, la transformación de los valores y de la ética pública requiere que la próxima generación de líderes, es decir, los jóvenes, participen activamente en el proceso desde su inicio. Una educación anticorrupción, es un paso importante para fortalecer la integridad pública (Líbano).

- 6) *Para tener efectividad, las instituciones que se dedican a luchar contra la corrupción deben tener mandatos y poderes claramente definidos, así como suficientes recursos e independencia* (Nigeria, Honduras y Mongolia). No obstante, las comisiones contra la corrupción por sí solas son inadecuadas e insuficientes para hacer frente al flagelo. El establecimiento de este tipo de comisiones debe basarse en una evaluación sistemática de las necesidades específicas y de las prioridades del país y debe formar parte también de un enfoque integrado y general. Algunos programas de reformas contra la corrupción pueden ser eficaces, sin que se establezca incluso una comisión.

- 7) *Enfocarse en la responsabilidad local puede ser un elemento efectivo para comenzar e incorporar un mayor ímpetu al proceso* (Mozambique, Ecuador y Honduras). Cuando las actividades que requieren mucha atención fracasan, especialmente aquellas que carecen de un compromiso político, otras perspectivas que puedan brindar resultados concretos deben ser consideradas (Rumania). Los enfoques ascendentes y las iniciativas con resultados específicos y oportunos contribuyen a generar responsabilidad y transparencia en el sector público. Esto puede lograrse mientras se mantiene activo un diálogo de política general sobre medidas contra la corrupción, como es el caso señalado en Informes Oportunos de Advertencia e Informes sobre el Desempeño.
- 8) *Un liderazgo sólido del gobierno y de la sociedad civil, con un compromiso respaldado por una coalición que incluya instituciones políticas y partidos dispuestos a promover una mayor responsabilidad y transparencia, es fundamental para cualquier programa de reforma* (Argentina, Honduras, Bolivia e Indonesia). El PNUD subraya también la importancia de apoyar el desarrollo de una amplia red de “paladines” de la lucha contra la corrupción, los cuales a menudo asumen su papel sin importarles enfrentar serios riesgos para su integridad personal (Camboya, Indonesia y Kirguistán). En algunos países, los gobiernos todavía se niegan a trabajar con la sociedad civil. Esto requiere mayores esfuerzos del PNUD para lograr un apoyo más amplio en la lucha contra la corrupción en esas situaciones (Moldavia). Si no existe apoyo político, aun así el PNUD puede lograr resultados trabajando más con la sociedad civil (Marruecos).
- 9) *Una base de datos y análisis sólidos y confiables son de crucial importancia para evaluar los problemas, encontrar soluciones y determinar el progreso alcanzado* (Tanzania y Mongolia). En algunas naciones, la información estadística inadecuada ha sido un obstáculo para alcanzar mejores resultados en la lucha contra la corrupción (Moldavia y Mongolia). En otros países, las

decisiones políticas no han tenido como base una evidencia objetiva, por lo cual es de gran importancia ofrecer conclusiones que se deriven de una buena evaluación que permita proporcionar información válida y oportuna a los interesados nacionales e internacionales que tengan un papel estratégico en este apartado, como por ejemplo, los responsables de formular las políticas (Marruecos y Mongolia). Además de datos y análisis adecuados, la evaluación del contexto político, social, cultural y económico es un prerrequisito para entender mejor los diferentes parámetros del problema de la corrupción y de las principales instituciones involucradas en actividades corruptas (Laos, Mongolia, Paquistán y Filipinas). La lucha contra la corrupción requiere de una gran cantidad de recursos: financieros, técnicos y humanos. Por lo tanto, es esencial contar con un análisis adecuado del problema, de tal forma que se pueda estar en condiciones de identificar y actuar oportunamente en áreas prioritarias de las reformas (Moldavia).

- 10) *Es importante mantener informado al público, tal como se observa en casos exitosos* (Tanzania e Indonesia). La información ayuda a los ciudadanos que muchas veces se sienten impotentes en su vida diaria, a resistir la corrupción y actuar contra ella. Si la sociedad ignora mayormente los enormes costos sociales y económicos de la corrupción, así como lo que se puede hacer ante este problema, es muy probable que no luchen contra ese mal. Se necesita trabajar más para ayudar a la gente a identificar formas prácticas que le eviten involucrarse en actos corruptos. Por ejemplo, se puede crear un mecanismo efectivo para la recepción de quejas y para velar por el cumplimiento de la ley (Indonesia y Mongolia). Las campañas de concientización constituyen importantes pasos iniciales, pero es necesario realizar esfuerzos de mayor envergadura (Kirguistán, Lituania y Mongolia).

4.4. INDICADORES DE GOBERNANZA DEL BANCO MUNDIAL

Así como el fortalecimiento y adopción de la ética pública en programas puestos en marcha en la administración del presidente Fox, en el marco de la Agenda de Buen Gobierno, pueden determinarse considerando lo que sucedió con el tema de la corrupción y cuya expresión es por fuerza, inversamente proporcional a aquella, la medición del desempeño de las instituciones gubernamentales, a través de indicadores como los desarrollados por el Banco Mundial en materia de gobernanza, puede ser de gran ayuda en este objetivo y permitirnos contar con una visión más integral, de lo que en tal sentido, ocurrió en el sexenio foxista.

Si bien la gestión pública tiene que ver con el fortalecimiento de la capacidad administrativa del Estado, la gobernanza o *governance* en su acepción en inglés, tiene que ver con las capacidades políticas y legítimas del mismo.

De acuerdo con Luis Aguilar Villanueva, existen “[...] dos tendencias que animan y reorientan a la administración pública [...] La primera tendencia –gestión pública- recupera, reactiva y reconstruye la capacidad administrativa de [aquella], mientras que la segunda –*governance*- recupera, reactiva y reconstruye la naturaleza pública y política de la administración pública”.²⁰²

En la actualidad dicho concepto presupone una forma de gobernar con una sociedad más participativa, en la que distintos actores intervienen en la formulación y aplicación de políticas públicas. Fortalecer la gobernanza en su vertiente de capacidad política del Estado facilita la destreza administrativa de éste, permitiéndole transitar de mejor manera, las reformas instrumentadas en la gestión pública.

La *governance* pone en el centro del análisis al gobierno y al ciudadano. Aquel como el que detenta el rol aún irremplazable de coordinador y director de la

²⁰² Aguilar Villanueva, Luis. “Los Perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al comienzo del siglo XXI”. Enlace. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 51, 2001. Citado por Sánchez González, José Juan. “Gestión Pública y Governance”. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México 2006, p.320.

sociedad, y este último como el que interactúa y es cada vez más participativo y demandante con las acciones del primero.

Governance se traduce como gobernabilidad, gobernación, capacidad de gobierno, gobernanza, gobernancia e incluso buen gobierno. El origen de la palabra “se remonta a las que en latín clásico y en el griego antiguo se empleaban para referirse a la ‘dirección de las naves’, [...] y en la actualidad, el factor esencial de su renacimiento ha sido probablemente la necesidad de distinguir entre buen gobierno y gobierno [esto es] las modalidades y maneras de gobernar y [por otro lado] las instituciones y los agentes encargados de [hacerlo]”.²⁰³

La *governance* representa una visión y práctica del gobierno orientada en función de la sociedad civil y de los ciudadanos que utilizará como elementos a la negociación, al pacto y al consenso, en lugar de la jerarquía, la fuerza y la imposición. Su influencia en la gestión pública debe generar un modelo más abierto, plural, participativo, innovador, creativo y gerencial orientado a fines y al logro de máximos resultados en beneficio del ciudadano.

La gobernanza es un tema que ha cobrado importancia en años recientes en el ámbito académico y en el ejercicio del quehacer público y ha surgido por el interés de medir el desempeño gubernamental, desde distintas perspectivas.

Esto ha dado lugar a la aparición de una gran cantidad de indicadores desarrollados por diversos organismos multinacionales como la ONU (a través del PNUD), la OCDE, TI y el Banco Mundial, entre otros.

De manera general, los indicadores de gobernanza se dividen en dos tipos: de procesos y de resultados:

Los primeros analizan las acciones políticas, así como las condiciones institucionales que las rigen, mientras que los segundos evalúan el impacto o resultados de las decisiones de las políticas públicas.

²⁰³ Ídem, p.328.

Utilizando los indicadores de gobernanza desarrollados por el Banco Mundial, Alejandro Navarro Arredondo nos ilustra sobre los resultados de México (si bien su análisis abarca el periodo 1996-2008, nosotros por utilidad y periodo de la investigación, solo utilizaremos lo correspondiente a 2000-2006).

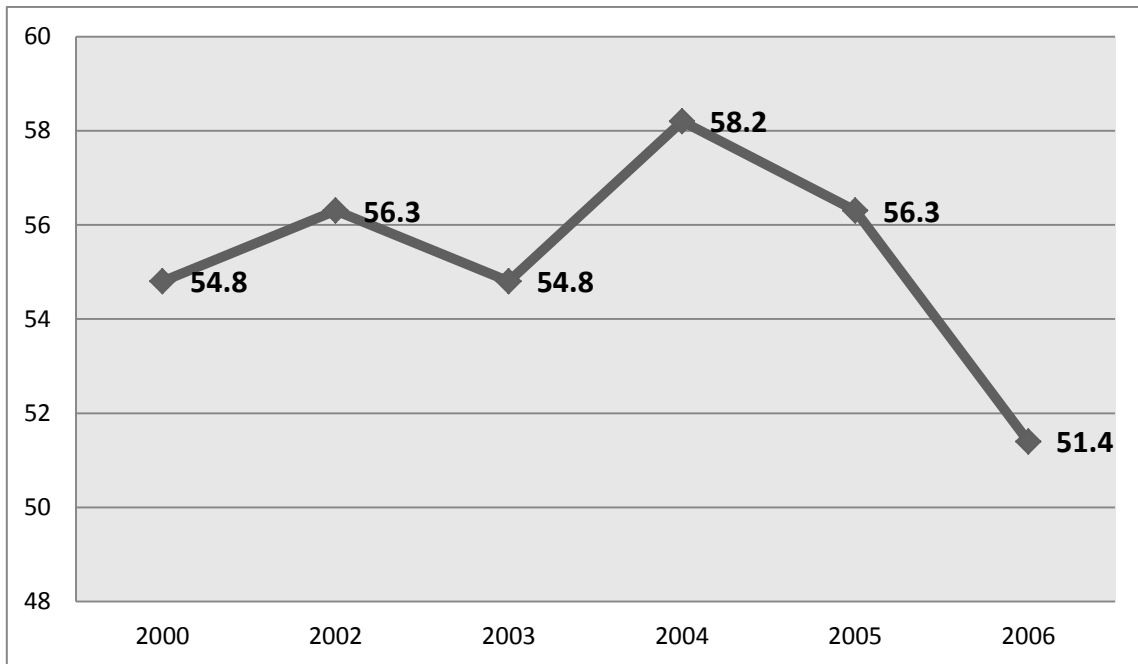
Estos indicadores agregaron diversas variables derivadas de datos estadísticos y encuestas de percepción. El resultado de ello es un índice que evalúa los siguientes seis elementos:

1. Voz y rendición de cuentas (*voice and accountability*): Este apartado mide la independencia de los medios de comunicación y el ejercicio de los derechos políticos y civiles.
2. Estabilidad política y ausencia de violencia (*political stability*): mide la probabilidad de reacción del país ante cambios o amenazas que afecten la continuidad de las políticas públicas.
3. Efectividad gubernamental (*government effectiveness*): evalúa la calidad de los servicios públicos.
4. Calidad regulatoria (*regulatory quality*): mide la calidad y cantidad de las políticas que regulan el mercado.
5. Control de la corrupción (*control of corruption*): evalúa las políticas que tienen como objetivo minimizar los abusos del poder.
6. Estado de Derecho (*rule of law*): mide la calidad en el cumplimiento de contratos y la acción de la policía en la protección de las personas y sus bienes.²⁰⁴

Si bien la metodología de medición del indicador de gobernanza es complicada, la interpretación de los resultados por país es sencilla, toda vez que se les agrupa por cuartiles, en donde el mejor es el ubicado arriba del porcentual de 75 y hasta 100 por ciento, el segundo mejor entre 50 y 75 por ciento; el tercero entre 25 y 50 por ciento y el peor cuartil es el menor a 25 por ciento. Analicemos gráficamente el caso de México por cada uno de los seis elementos:

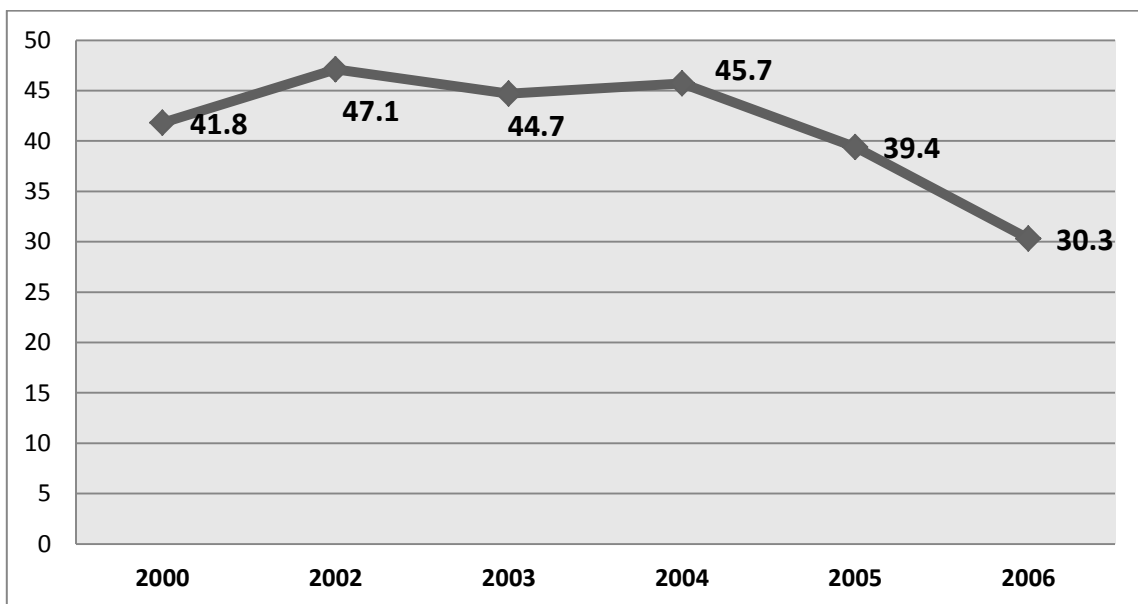
²⁰⁴Navarro Arredondo, Alejandro. *Los indicadores de Buen Gobierno en México y el trabajo legislativo*. Reporte CESOP, No.13. México, 2010. Disponible en: www3.diputados.gob.mx/.../Reporte_37-Indicadores_buen_gobierno.pdf.

GRÁFICA 16. EVOLUCIÓN DE LA DIMENSIÓN DE VOZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO (2000-2006)



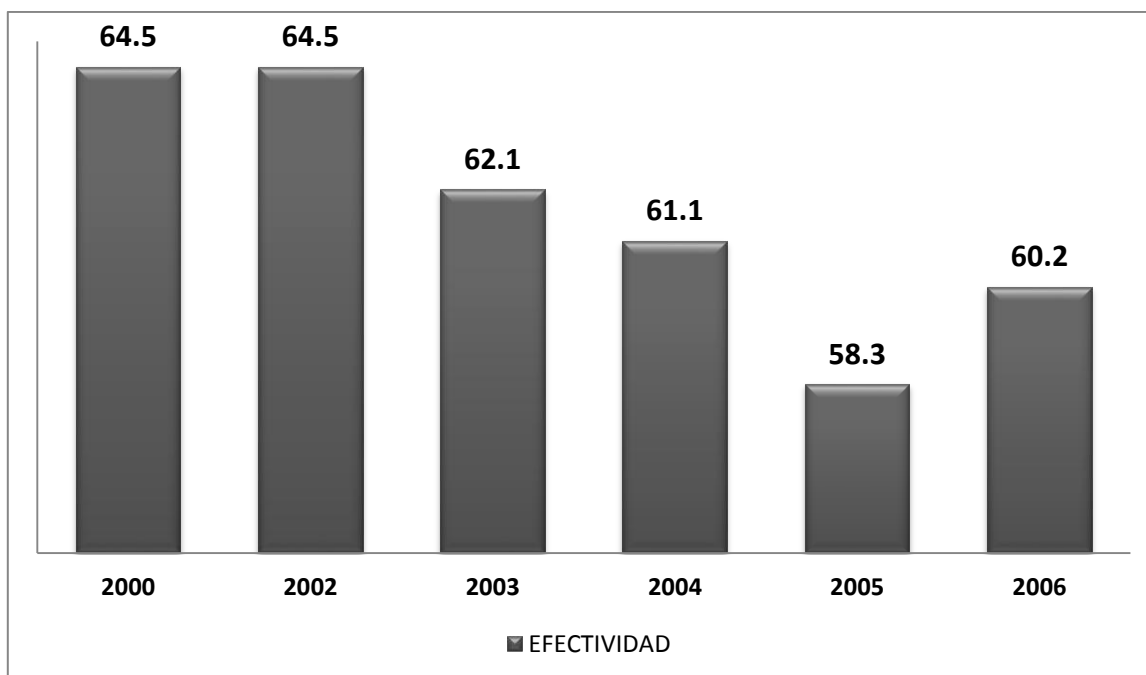
FUENTE: Navarro Arredondo, Alejandro. Los indicadores de Buen Gobierno en México y el trabajo legislativo. Reporte CESOP, No.13.

GRÁFICA 17. EVOLUCIÓN DE LA DIMENSIÓN EN ESTABILIDAD POLÍTICA EN MÉXICO (2000-2006)



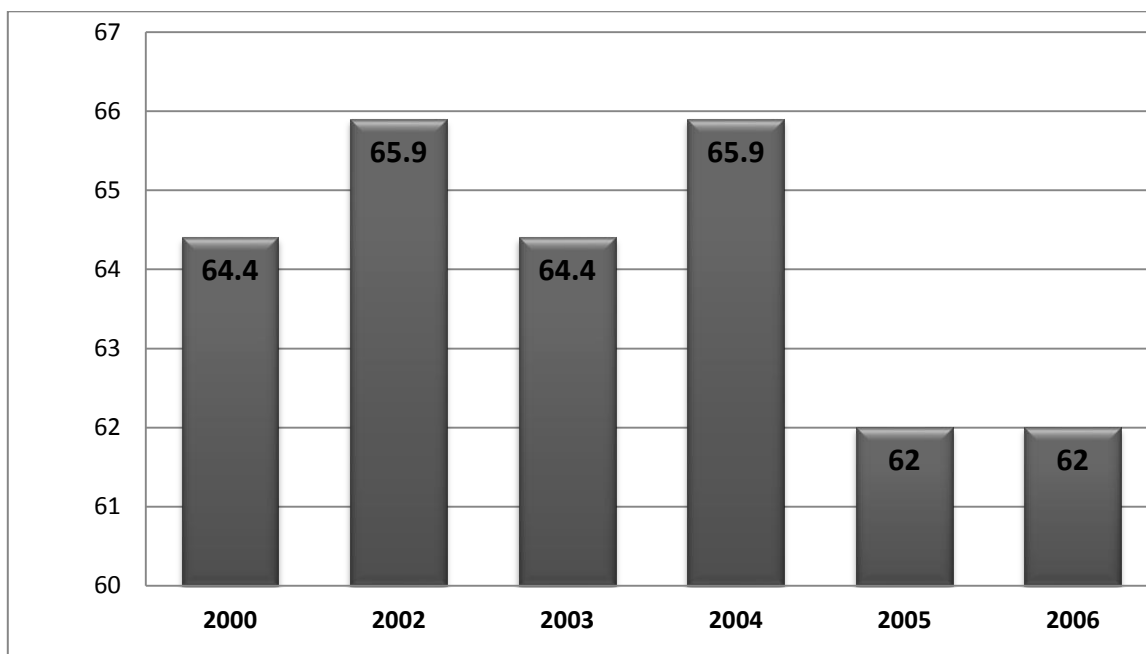
FUENTE: Navarro Arredondo, Alejandro. Los indicadores de Buen Gobierno en México y el trabajo legislativo. Reporte CESOP, No.13.

GRÁFICA 18. EVOLUCIÓN DE LA DIMENSIÓN EN EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL EN MÉXICO (2000-2006)



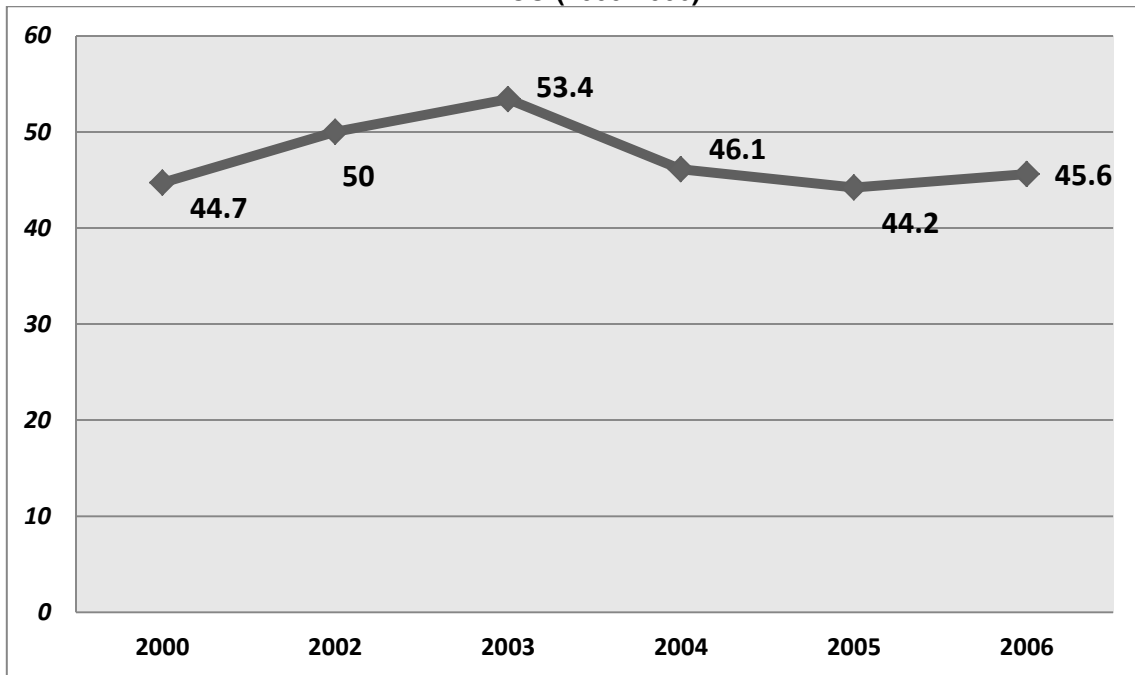
FUENTE: Navarro Arredondo, Alejandro. Los indicadores de Buen Gobierno en México y el trabajo legislativo. Reporte CESOP, No.13.

GRÁFICA 19. EVOLUCIÓN DE LA DIMENSIÓN DE LA CALIDAD REGULATORIA EN MÉXICO (2000-2006)



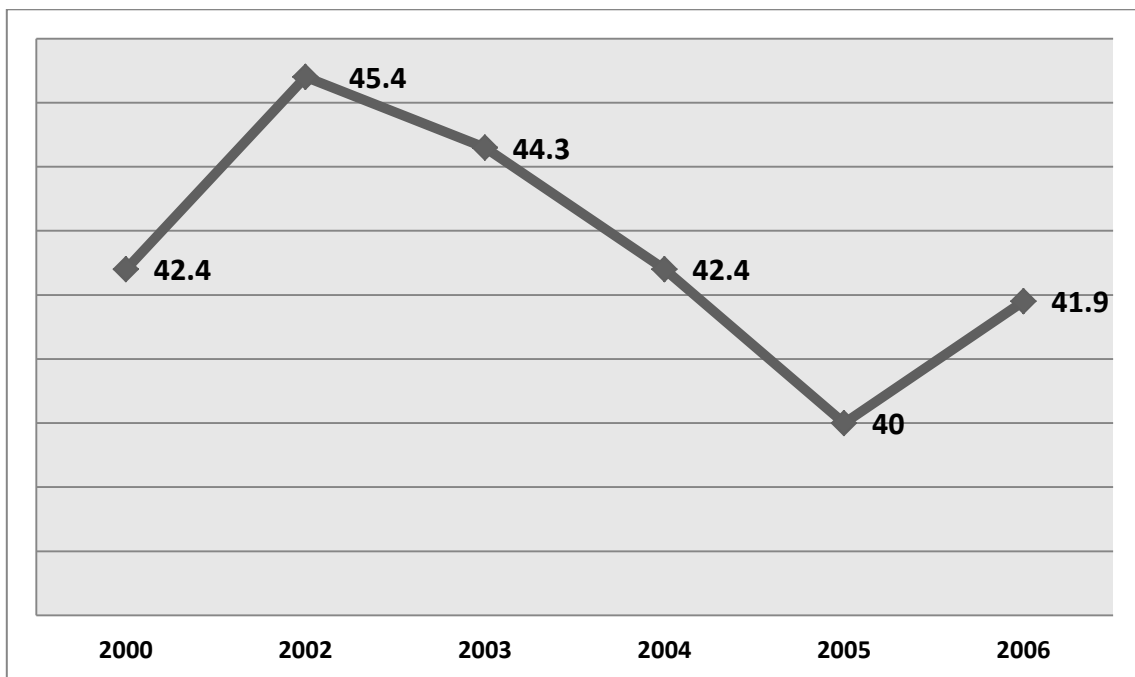
FUENTE: Navarro Arredondo, Alejandro. Los indicadores de Buen Gobierno en México y el trabajo legislativo. Reporte CESOP, No.1.

GRÁFICA 20. EVOLUCIÓN DE LA DIMENSIÓN EN EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO (2000-2006)



FUENTE: Navarro Arredondo, Alejandro. Los indicadores de Buen Gobierno en México y el trabajo legislativo. Reporte CESOP, No.13.

GRÁFICA 21. EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO (2000-2006)



FUENTE: Navarro Arredondo, Alejandro. Los indicadores de Buen Gobierno en México y el trabajo legislativo. Reporte CESOP, No.13.

El análisis de las gráficas incorporadas nos permite elaborar las siguientes conclusiones:

- Durante el periodo 2000-2006 México no logró posicionarse en el cuartil máximo (75 a 100 por ciento) en ninguno de los seis elementos de gobernanza.
- La dimensión voz y rendición de cuentas, si bien tuvo un comportamiento ascendente-descendente en los últimos años del período 2000-2006, cerró a la baja considerando los años extremos del mismo.
- Por lo que toca al tema de estabilidad política, se observa un comportamiento similar al descrito en el punto anterior, aunque en los últimos años del lapso, el mismo fue totalmente a la baja, con una diferencia en el primer y el último año del período de (-) 11.5 puntos.
- En la dimensión conocida como “efectividad gubernamental”, el comportamiento en el periodo fue totalmente a la baja, iniciando en el año 2000 con un porcentaje de 64.5 y concluyendo el periodo en 2006 con 60.2 puntos.
- El rubro de “calidad regulatoria”, considerando el año 2000 como punto de partida, incrementó su puntuación en 2002 y 2004, pero descendió en los últimos dos periodos con el mismo nivel en ellos (62), disminuyendo en 2.4 puntos respecto al año base.
- El apartado “control de la corrupción” observó un comportamiento muy variable respecto al año base. Si bien se incrementó en 5.3 puntos entre 2000 y 2002 y en 8.7 puntos entre 2000 y 2003, descendió a 46.1 y a 44.2 puntos en 2004 y 2005, respectivamente, para cerrar con una mínima diferencia positiva de 0.9 puntos (45.6) en relación al año 2000.
- La última dimensión “estado de derecho”, observó un incremento en 2002 y a partir de ahí una tendencia a la baja, que culminó con una diferencia negativa respecto del año base, descendiendo a 41.9 puntos.

Estos indicadores de gobernanza del Banco Mundial, por la metodología utilizada, son de los más reconocidos para evaluar el desempeño de las instituciones de gobierno. En el caso de nuestro país, salvo en el tema de control de la corrupción, donde se observa una muy leve mejoría (aunque la calificación siguió siendo muy baja al final del período, no alcanzando siquiera el segundo cuartil), en las 5 dimensiones restantes México tuvo una evolución negativa considerando los puntajes del inicio (2000) y del término (2006) del periodo analizado.

CAPITULO 5. REVISIÓN CRÍTICA DE PROGRAMAS DE LA AGENDA DE BUEN GOBIERNO A LA LUZ DE LA EVIDENCIA. ¿IMPULSO DE LA ÉTICA PÚBLICA Y MEJORA DE LA GESTIÓN?

En este último capítulo, utilizando los referentes y elementos descritos y desarrollados en el apartado anterior, se hace una revisión crítica sobre los logros de programas enmarcados en la Agenda de Buen Gobierno, los cuales arrojaron diversos resultados que nos permitirán arribar al apartado de conclusiones en el que se determinará el alcance y, en su caso, el éxito o fracaso de los mismos.

5.1. LA AGENDA DE BUEN GOBIERNO

La Agenda de Buen Gobierno representa la síntesis del esfuerzo de innovación administrativa emprendido por la administración del presidente Vicente Fox, la cual fue presentada en noviembre de 2002 en el marco del Segundo Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública. La Agenda de Buen Gobierno, a decir de la SFP como dependencia responsable de su coordinación, era el resultado de la investigación y el intercambio de las mejoras prácticas con distintos países que tenían avances en diversos campos de la innovación gubernamental, en especial los destinados a la eficiencia y a otorgar una mejor respuesta a la relación con los ciudadanos²⁰⁵. Los principales resultados de la Agenda de Buen Gobierno se muestran en el siguiente cuadro:

²⁰⁵ Transparencia, Buen Gobierno... Op.cit. p.40.

CUADRO 23. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA AGENDA DE BUEN GOBIERNO

Principios de la ABG	Descripción
1. Gobierno honesto y transparente.	<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en marcha del Código de Ética y Conducta por parte de todos los funcionarios de su gabinete. • El 4 de diciembre de 2000 fue creada la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la APF. • El 28 de febrero de 2001, Vicente Fox aprobó el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. • El 22 de abril de 2002 se publicó en el DOF y se puso en ejecución el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. • Publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (LFTAIPG) en el año 2003.
2. Gobierno profesional.	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación del Servicio Profesional de Carrera en el año 2003. • En mayo de 2004 la SHCP y la SFP presentaron al Congreso de la Unión el diagnóstico “Marco para la gestión de estructuras organizacionales de las dependencias y órganos desconcentrados y la remuneración de los servidores públicos”.
3. Gobierno de calidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo y modernización administrativa (2001). • Mejora de los procesos y eficiencia administrativa (2002-2003). • Gobierno de calidad (2004-2006) con tres líneas de trabajo: mejora de procesos, apoyo a los Órganos Internos de Control (OIC) y formación profesional.
4. Gobierno digital.	<ul style="list-style-type: none"> • En diciembre de 2000 dio inicio el proyecto e-México, que definió al gobierno electrónico o e-Gobierno como clave dentro de sus estrategias de contenidos y sistemas. • Despliegue de la red de Centros Comunitarios Digitales (CCD). Creación de 3,200 puntos de acceso instalados en centros educativos. • Creación en 40 instituciones de la Red e-Gobierno. • Creación del portal Innova y redes horizontales de colaboración (www.innova.gob.mx). • Lanzamiento del portal ciudadano del gobierno federal (2002). • Creación del Registro Único de Personas Acreditadas (www.rupa.gob.mx) • Creación del portal e campus (www.campusmexico.gob.mx).
5. Gobierno con mejora regulatoria.	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Normateca Federal (www.normateca.gob.mx).

	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de Normatecas Internas en dependencias y entidades federales. • Creación del Comité de Mejora Regulatoria (COMERI). • Impulso a Mesas de Simplificación Regulatoria. • Creación del Lenguaje Ciudadano.
6. Gobierno que cueste menos	<ul style="list-style-type: none"> • En el periodo 2001-2004 los ahorros y recursos generados por medidas de austeridad en la APF, ascendieron a 33,789.9 millones de pesos; de este monto, 59.3% (20,019.8 millones) correspondieron a los ahorros por programas de austeridad y 40.7% (13,768.1) a los ahorros derivados de compactación de estructuras administrativas y cancelación de plazas de programas de separación voluntaria.

Fuente: Sánchez González, José Juan. La administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno. Espacios Públicos, Vol.12, No 24, abril-sin mes, 2009, p.25.

En cada uno de los principios se observan logros que contribuían al gran objetivo de la administración de Fox en la materia, como lo era una mejora en la gestión del gobierno y una mayor cercanía y capacidad de respuesta con y para la sociedad.

Una de las críticas que se hacen a la agenda tiene que ver con el total abandono al MEIG, construido a principios del régimen foxista y la reducción de un elemento tan importante como el PNCCFTDA, que incluso formó parte del PND 2001-2006, incorporándolo en sólo dos de los seis principios de la Agenda de Buen Gobierno (gobierno honesto y transparente y gobierno profesional).

La Agenda de Buen Gobierno fue, según María del Carmen Pardo, “una mezcla de acciones, pero sobre todo de concepciones entre todo lo que deben ser las atribuciones propiamente de la administración pública y su burocracia y una visión empresarial. Es una propuesta conceptual pobre que ‘importa’ por no decir que copia, términos y hasta frases que aparecen en documentos internacionales [de] la OCDE o el Banco Mundial”²⁰⁶

²⁰⁶ Pardo, María del Carmen cit. por Sánchez, González. *La administración pública de Vicente Fox...* Op.cit .p.26.

Esta agenda, como ya se mencionó en algún momento, fue la versión foxista de la *President Management Agenda* del presidente norteamericano George Bush. Al igual que muchas acciones realizadas en el periodo 2000-2006 tendientes a la mejora de la gestión gubernamental, la Agenda de Buen Gobierno fue una estrategia de claroscuros, pues si bien fue capaz de resumir en seis principios los objetivos y avances en cuanto al logro administrativo de la gestión foxista, padeció de una gran pobreza teórica, que no obstante incorporar elementos de la Nueva gestión pública (provenientes de la gerencia privada), como calidad, reingeniería, *marketing*, *empowerment*, cliente, *outsourcing*, *benchmarking*, entre otros, tuvo alcances limitados y no logró su aceptación ni su penetración e implementación generalizada en la administración pública.

Otra crítica que se hace, es que la medición de sus logros sólo tenía que ver con los resultados cuantitativos obtenidos por cada una de las instancias de la administración pública sujetas a evaluación; esto en clara respuesta a la esencia del modelo utilizado para su construcción, que basado en herramientas de la nueva gerencia pública, como ya se mencionó, tenía sólo un carácter eficientista y cuantificable. La parte cualitativa que pretendió dársela una más estrecha relación gobierno-sociedad, vía la llamada “satisfacción del cliente”, quedó muy alejada de la realidad y alcanzó sus mayores logros sólo en el terreno discursivo.

La Agenda de Buen Gobierno trasladó recomendaciones de agencias internacionales como el Banco Mundial y la OCDE, “sin haberlas sometido a una reflexión suficiente sobre su pertinencia, utilidad y costos.”²⁰⁷ Por otro lado, existía la impresión de que la misma mezclaba propósitos de largo alcance, como la pretensión de fortalecer el federalismo, con elementos cuyos resultados se miden en el corto plazo, como las técnicas empresariales adoptadas.

El instrumento careció de un liderazgo fuerte que impulsara la visión empresarial que lo sustentaba y que le permitiera ser aceptado por los distintos

²⁰⁷ Pardo, María del Carmen. et.al. “Propuesta del gobierno de Fox para modernizar la administración pública: Agenda de Buen Gobierno y profesionalización”, en: *México los retos ante el futuro*. Colegio de México, México, 2007. p.128.

actores involucrados. Era muy compleja una aceptación del gobierno a asumirse como empresa, y de la sociedad a hacerlo como cliente.

Finalmente, podemos decir que para que un gobierno sea eficaz en su gestión, depende de la actuación de sus servidores públicos, quienes responden a circunstancias estructurales, normativas y valorativas específicas, desarrolladas a lo largo del tiempo; elementos que parecen haber sido ignorados por los promotores de la agenda, decidiendo pensar por el contrario y de manera poco objetiva, en funcionarios públicos producto únicamente de su imaginación. La agenda parecía, en su propuesta, sólo atender las demandas de la propia administración, dejando a un lado los beneficios para la sociedad.

5.2. ¿GOBIERNO QUE COSTÓ MENOS?

Como se recordará, esta estrategia tenía como objetivo reducir aquellos gastos que no agregaran valor a los beneficios obtenidos por la sociedad, lo que se lograría mediante la revisión, rediseño y mejora de los procesos, así como a través de la reducción y adelgazamiento de las estructuras, eliminación de duplicidades en programas y estructuras de la Administración Pública Federal, digitalización de trámites y servicios (que se analizará en otra de las estrategias) y la eliminación de costos en los trámites que pesaban sobre el aparato productivo.

¿Qué avances hubo en tal sentido a la luz de las variables centrales para efectos de la presente investigación, como lo son el impulso y fomento de la ética pública en el quehacer gubernamental y la mejora de la gestión de este último?

Constatar los avances de la ética pública en el contexto de la Agenda de Buen Gobierno, inevitablemente nos conduce a considerarlo analizando el comportamiento de la corrupción (como hemos insistido) como su antítesis y la otra cara de la moneda, pues es claro que la presencia o ausencia de una de ellas, es inversamente proporcional a la presencia o ausencia de la otra.

Una de las acciones efectuadas por el gobierno del presidente Fox en este apartado tuvo que ver, como lo citamos párrafos arriba, con la reducción y el adelgazamiento de las estructuras organizacionales, partiendo seguramente de la premisa de que existía un gobierno excedido de tamaño en el país. Uno de los errores de esta concepción, es que se adoptaba sin tener una base sólida de referencia. En tal sentido es importante mencionar que no se habían realizado estudios serios en la materia en nuestro país desde 1988, esto es, desde el gobierno de Miguel de la Madrid, que dieran cuenta de una situación de tal naturaleza y que pudiera confundir respecto al hecho de que más que obesidad gubernamental, se había dado un fenómeno creciente de centralización del quehacer público. Al respecto, José Juan Sánchez sostiene que “sin diagnóstico administrativo no habrá modernización de la administración pública exitosa”.²⁰⁸

En términos de reducción de costos en materia de servicios personales y compactación de estructuras del gobierno federal, se hizo un esfuerzo en la administración de Fox, aunque no de grandes dimensiones, como lo muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 24. GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA (2001-2005)

(Variación real en %)					
CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005 a
Gasto Neto Devengado	0.8	4.6	3.8	1.7	-3.1
Gasto Programable	3.5	7.6	6.1	0.7	-4.6
Gasto corriente	3	6.9	7.6	-2.6	0.9
Servicios personales	1.9	5.7	0.5	-4.9	2
Gasto de Capital	6.2	11	-1.2	17.9	-27.9
Inversión Física	-6.5	28.8	13.1	10.7	-18.4
Gasto no Programable	-5	-2.8	-2.5	4.5	1.3
Costo Financiero	-11.6	-11.3	-1.4	2.2	2.9

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información de: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2004, y Presupuesto de Egresos de la Federación 2005.

²⁰⁸ Sánchez González. Op.cit. p.27.

Como puede observarse, de 2000 a 2004 la variación presupuestal en el rubro de servicios personales del gasto programable presentó una tendencia a la baja, haciéndose ésta más marcada en 2004, pues a través del Programa Especial de Reducción de Costos y Compactación de Estructuras Administrativas, se realizó la cancelación o conversión de un total de 12,759 plazas. Para 2005, en el PEF aprobado, la participación porcentual del apartado de servicios personales en el mismo contexto del gasto programable, se incrementó en 2.7 puntos, al pasar de 39.7 a 42.4 porciento.

En su oportunidad se mencionó, que los sueldos y salarios de los mandos medios y superiores del gobierno de Vicente Fox, experimentaron una variación positiva (aunque mínima) en el período 2002 a 2006, excepción hecha del nivel más bajo en los mandos medios (jefatura de departamento), en donde la tendencia fue siempre a la baja. Esto nos habla de que en realidad, el esfuerzo en la práctica no dio los resultados espectaculares que se esperaban y pregonaban.

Adicionalmente a estos resultados en materia de sueldos y salarios, durante el periodo 2001-2004 los ahorros generados por medidas de austeridad en la Administración Pública Federal, ascendieron, según un informe de la SFP de 2006, a 33,789.9 millones de pesos. De ellos, 20,019.8 (59.3 por ciento) correspondieron a los ahorros derivados de programas de austeridad y 13,768.1 (40.7 por ciento) a los ahorros derivados de la compactación de estructuras administrativas y a la cancelación de plazas de programas de separación voluntaria.

Una de las medidas más criticadas a la administración foxista, en lo que se refiere a la estructura organizativa de la propia presidencia de la república, fue la creación de instancias intermedias entre la figura presidencial y los titulares de las Secretarías de Estado. De esta manera, se crearon las siguientes áreas, mencionando también sus años de funcionamiento: el Consejo de Seguridad Nacional y la Comisión de Orden y Respeto (2002); la Comisión para el Desarrollo

Social (2001 y 2002); la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas (2001 a 2005); la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional (2001 a 2003); la Oficina de Representación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001 a 2002); la Oficina de Representación, Promoción e Integración de las Personas con Discapacidad (2001 a 2005); la Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior (2001 a 2002) y la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte (2001 a 2002). Si bien varias de estas oficinas tuvieron un paso fugaz por la administración pública, lo cierto es que su creación implicaba un contrasentido, toda vez que por un lado se hacían esfuerzos por compactar estructuras y reducir plazas, pero por otro se creaban este tipo de oficinas, que adicionalmente a su elevado costo, generaban distorsiones y malos entendidos en la coordinación, línea de mando y operación entre los secretarios de estado y el titular del ejecutivo.

La compactación de estructuras, parte muy importante del principio “gobierno que cueste menos”, si bien se dio en la práctica, lo hizo de forma un tanto truqueada. Un ejemplo de ello: la SEP, que antes del Programa contaba con cinco Subsecretarías (de Educación Superior; de Educación Media Superior; de Educación Básica; de Planeación y de Servicios Educativos en el Distrito Federal), pasó a conformar su estructura orgánica con sólo las tres primeras. Sin embargo, si bien los servicios educativos en el Distrito Federal (de nivel básico), pasaron a ser operados y brindados por un órgano desconcentrado de la propia SEP (la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal), lo cierto es que dicha instancia contaba (y cuenta actualmente), con un nivel salarial similar al de Subsecretario, conservando su estructura de mandos medios y superiores, idéntica a como la tenía antes del programa referido (Direcciones Generales). En el caso de la Subsecretaría de Planeación, ésta se convirtió en una Unidad de Planeación (ligeramente inferior en cuanto a sueldo a una subsecretaría), pero conservó a su vez su estructura de mandos medios y superiores, como la tenía previo a la puesta en marcha del citado programa (Direcciones Generales).

Por lo que respecta a la eliminación de duplicidades y esfuerzos en programas de la administración pública, lo cierto es que no hay un registro fehaciente que dé cuenta del nivel de este logro. Las evidencias empíricas demuestran que incluso hasta los tiempos actuales, no se ha avanzado mucho al respecto. Se siguen presentando duplicidades no sólo a nivel de una misma dependencia, sino incluso, entre áreas de ella.

Reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad, era la pretensión foxista de un gobierno que costara menos. No hay evidencias tampoco de que lo que se redujo por un lado, se hubiera incrementado por el otro en la búsqueda de tal objetivo.

En virtud de lo mencionado, podemos concluir en este punto que si bien hubo algunos avances en la línea estratégica “gobierno que cueste menos”, lo cierto es que éstos resultaron marginales y los supuestos mayores beneficios para la sociedad no fueron fácilmente identificables. Se cuenta con elementos que demuestran su inexistencia o que al menos no se dieron en las proporciones deseadas por el gobierno foxista.

5.3. ¿GOBIERNO CON MAYOR CALIDAD?

Esta línea estratégica es la que trataba de satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios brindados por el gobierno, toda vez que el medio más común y directo de relación entre la administración pública y sus gobernados, es a través de la prestación de los servicios públicos. Para conocer los alcances logrados por el régimen en la materia, es de gran utilidad el uso de los indicadores de gobernanza desarrollados por el Banco Mundial y mencionados con anterioridad. De esto se desprende lo siguiente:

Por lo que toca a la dimensión “efectividad gubernamental” en el periodo 2000-2006, que evalúa la calidad y pertinencia de los servicios públicos, ésta tuvo un retroceso de poco más de cuatro puntos, lo que nos muestra que los supuestos mayores beneficios a la sociedad, traducidos en mejores y más pertinentes servicios, no fueron ciertos.

De acuerdo con la encuesta de opinión realizada conjuntamente por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la SEGOB denominada Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Practicas Ciudadanas (ENCUP 2003), se respondía mayoritariamente que el gobierno no había ayudado al encuestado o a su familia a mejorar sus condiciones de vida, como se observa a continuación:

CUADRO 25. ENCUESTA ENCUP 2003 SOBRE LA AYUDA DEL GOBIERNO A LAS FAMILIAS

¿Alguna vez EL GOBIERNO le ayudó a mejorar las condiciones de vida de usted o de su familia?

	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SÍ	1316	28.7
NO	3245	70.9
NS	16	3
NC	3	1
TOTAL	4580	100.0

FUENTE: Elaborada con datos de la ENCUP 2003, UNAM/SEGOB. Cit. por Balderas Zavala Rita. p. 120.

La administración del presidente Fox entendía al gobierno de calidad como aquel que entregaba productos, servicios e información con un valor agregado susceptible de medirse respecto de sus beneficios para el colectivo social, para las instituciones y para los avances en la construcción de una cultura de la calidad.

La percepción ciudadana sobre la calidad y oportunidad de los servicios era evaluada considerando diversos elementos, como encuestas, foros, centros de atención de quejas y sugerencias, entre otros. Dichos instrumentos no medían en

realidad la eficacia de los servicios prestados, sino sólo reflejaban la percepción de la misma, lo que constituía una de sus limitantes.

De acuerdo con el documento titulado “Buen Gobierno” realizado por el gobierno de la república en 2004, los ciudadanos entrevistados mostraban escepticismo respecto a tener un gobierno de calidad, lo que consideraban como algo lejano o imposible, toda vez que el término les resultaba muy amplio.

En la gestión de Vicente Fox, una de las estrategias que se intentó destacar fue la vertiente de calidad, en donde como ya se mencionó, sobresalieron proyectos como el Modelo de Calidad Intragob, el Premio Intragob y el Premio Innova, que se convirtieron en elementos tendientes a satisfacer las necesidades de los clientes (ciudadanos) en los productos y servicios ofertados por el gobierno, así como en ejemplos a seguir en materia del desarrollo interno de una cultura de la calidad y de prácticas innovadoras con alto valor agregado para la sociedad.

Sin embargo, la satisfacción de las expectativas ciudadanas en los servicios que se le brindaban era difícil de concebirse positivamente, si se veía enturbiada por experiencias y percepciones relacionadas con actos o prácticas de corrupción en la prestación de los mismos.

Para hacer un análisis objetivo de lo anterior, haremos uso de otro de los referentes considerados en el capítulo cuarto, como herramientas de utilidad para la revisión de programas, enmarcados en la Agenda de Buen Gobierno. Nos referimos concretamente a la percepción ciudadana y a los índices de corrupción desarrollados por TI y, por ende también, a la ética pública como variable dependiente de la existencia o no de la corrupción o de las prácticas corruptas.

La ENCBG, efectuada en 2011 por TI capítulo México, midió por primera vez las experiencias y percepciones de corrupción en los servicios públicos ofrecidos, a nivel nacional, por los tres niveles de gobierno y por particulares. La encuesta

con resultados correspondientes a 2001, 2003, 2005, 2007, y 2010 (por el periodo que abarca la presente investigación sólo se considerarán los tres primeros años) se realizó a nivel nacional considerando una muestra de 13,790 entrevistados y la definición de los 35 servicios públicos y trámites más relevantes, registrando los actos de corrupción cuando el entrevistado manifestó haber pagado una “mordida” a cambio de un servicio público.

De la ENCBG se derivó la creación del Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG) “que permite distinguir variaciones en los niveles de corrupción de acuerdo con las características demográficas, sociales y económicas de la población. Utiliza una escala que va de 0 a 100: a menor valor, menor corrupción. El ICBG se obtiene de dividir el número de veces en los que un servicio se obtuvo con ‘mordida’ entre el número total de veces en los que se utilizó el mismo servicio, multiplicado por 100.”²⁰⁹

Este índice ilustra sobre el impacto de la corrupción en la calidad de la gestión pública y en los trámites y servicios que presta o regula el Estado y registra la frecuencia con que se dan prácticas corruptas para la obtención de los citados servicios.

El ICBG a nivel nacional por entidad federativa, en los años 2001, 2003, y 2005, tuvo el siguiente comportamiento:

²⁰⁹ Sánchez, José Juan. “Percepción de la corrupción en México. instrumentos de revisión y resultados”, en: Revista de Administración Pública. No. 130. Vol. XLVIII, No 1 (enero-abril 2013) p. 20.

CUADRO 26. ÍNDICE NACIONAL DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO 2001-2005 POR ESTADO

POSICIÓN	ENTIDAD	INDICE		
		2001	2003	2005
1	Baja California Sur	3.9	2.3	4.8
2	Durango	8.9	12.6	11.1
3	Nayarit	6.4	5.8	5.7
4	Aguascalientes	4.5	3.9	4.7
5	Yucatán	6.8	4.8	8.9
6	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6
7	Quintana Roo	6.1	3.7	9.4
8	Zacatecas	6.2	5.6	5.3
9	Tamaulipas	6.3	5.1	6.8
10	Morelos	7.7	8.3	11
11	Querétaro	8.1	6.3	2
12	Veracruz	7.9	6.4	10.8
13	Chihuahua	5.5	5.7	7.4
14	Baja California	5.7	6	6.9
15	Puebla	12.1	18	10
16	Guanajuato	6	8.9	5.2
17	Chiapas	6.8	4	2.8
18	Coahuila	5	4.4	6.5
19	Campeche	7.3	5.7	7.8
20	Michoacán	10.3	4.8	5.7
21	Sonora	5.5	4.5	5.2
22	Nuevo León	7.1	9.9	9.3
23	Sinaloa	7.8	5.5	6.6
24	Tlaxcala	6.6	7.8	10
25	Jalisco	11.6	6.5	7.2
26	Colima	3	3.8	7
27	Tabasco	8.5	6.9	13.6
28	Hidalgo	6.7	3.9	11.4
29	Oaxaca	7.4	6.8	8.1
30	Guerrero	13.4	12	11
31	Estado de México	17	12.7	13.3
32	Distrito Federal	22.6	13.2	19.8
NACIONAL		10.6	8.5	10.1

Fuente: Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007. Citado por: José Juan Sánchez, Revista de Administración Pública, pág. 22.

La traducción de este comportamiento a nivel de trámite en el contexto nacional, por el mismo periodo (2001, 2003 y 2005), fue el siguiente:

CUADRO 27. ÍNDICE NACIONAL DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO 2001-2005 POR TRÁMITE

No.	TRÁMITE	INDICE		
		2001	2003	2005
1	Pago de predial.	1.6	1.4	0.3
2	Solicitar una beca para algún tipo de estudios.	*	*	*
3	Recibir correspondencia.	3.8	3.2	2.2
4	Obtener la cartilla militar/exentar el servicio militar.	3.9	3	3
5	Recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno como PROGRESA, PROCAMPO, LICONSA, etc.	5.9	2.8	3
6	Conexión de teléfono.	3	3.9	2.7
7	Obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial.	8.5	6.3	6.1
8	Introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques, y jardines, etc.	5	3.2	3.6
9	Obtener un crédito o préstamo en efectivo para su casa, negocio o automóvil en instituciones privadas.	6.4	5.1	5.4
10	Obtener o acelerar el pasaporte en la SRE.	6.4	5.1	5.4
11	Obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como INFONAVIT.	9.4	8.1	8.1
12	Conexión o reconexión de agua y /o drenaje.	10.8	8.6	7.7
13	Conexión o reconexión de luz a domicilio.	10.7	8.3	9.4
14	Obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas.	4.7	3.4	4.9
15	Obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el Registro Civil.	10	7.9	6.7
16	Visitar a un paciente en el hospital fuera de los horarios permitidos.	3.7	3.3	4.8
17	Ingresar a trabajar en el gobierno.	*	*	6.2
18	Solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al Registro Público de la Propiedad	*	*	7.1
19	Atención urgente de un paciente o que éste ingrese antes de lo programado en una clínica u hospital.	4.3	2.5	5.7
20	Obtener licencia de conducir.	14.5	11.9	10.9
21	Solicitar permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento.	*	*	6.7
22	Regularizar cualquier trámite de su vehículo: cambio de dueño etc.	12	9.3	11.6
23	Obtener una licencia o permiso de uso de suelo.	10.1	9.2	9.8
24	Aprobar la verificación vehicular.	14.5	11.5	13.3
25	Obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento o número oficial.	16.8	13.2	13.9
26	Llevar o presentar un caso en un juzgado.	15.4	10.8	15
27	Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio.	12.9	11.3	10.7
28	Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura.	27	24.4	22.8
29	Trabajar o vender en la vía pública.	18.7	16	23.4
30	Evitar ser detenido en el Ministerio Público/realizar una denuncia,	28.3	21.3	23.6

	acusación o levantar un acta/lograr que se le dé seguimiento a un caso.			
31	Recuperar su automóvil robado.	30.3	26	28.9
32	Pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puente fronterizo.	28.5	25.8	31.3
33	Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón/sacar su automóvil del corralón.	57.2	53.3	60.2
34	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito	54.5	50.3	50
35	Estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos.	56	45.9	58.2
NACIONAL		10.6	8.5	10.1

Fuente: Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007. Citado por: José Juan Sánchez, Revista de Administración Pública, pp. 23-24.

Como puede observarse en ambos cuadros, la variación en el comportamiento de la corrupción en los 35 trámites y servicios públicos seleccionados, tuvo una disminución en el segundo año de la serie (2003), pero al final del periodo analizado (2005), se mantuvo casi en los mismos niveles del año de inicio (2001).

La percepción de la corrupción en el gobierno de Vicente Fox que el ICBG plasma en datos cuantitativos, considerando también los años 2001, 2003 y 2005, es muestra de que si bien en el período los actos de corrupción disminuyeron sensiblemente en cuanto al número (aunque con un ligero repunte en 2005), su costo promedio se incrementó, así como su porcentaje respecto del ingreso. Lo anterior puede observarse en el cuadro siguiente.

CUADRO 28. ACTOS DE CORRUPCIÓN Y COSTOS EN EL GOBIERNO DE VICENTE FOX

AÑO	INCBG	ACTOS DE CORRUPCIÓN	COSTO PROMEDIO	COSTO GLOBAL (mdp)	% DE INGRESO	% DE INGRESO (INGRESO 1 SM)
2001	10.5	214 millones	\$109.50	\$23,400	6.9%	13.9%
2003	8.5	101 millones	\$107.00	\$10,656	7%	29.5%
2005	10.1	115 millones	\$177.40	\$19,000	8%	24%

Fuente: Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007. Cit. por: José Juan Sánchez, Revista de Administración Pública, p.24.

En tal virtud podemos concluir que si bien el gobierno hizo esfuerzos importantes en aras de lograr un gobierno de calidad, utilizando elementos que dejaran constancia de su voluntad (como por ejemplo las CCC que le daban un fuerte soporte social), lo cierto es que la percepción de niveles constantes de corrupción en la prestación de servicios públicos, parte total de la estrategia “gobierno de calidad”, afectó sensiblemente dichos esfuerzos, impidiéndole al gobierno cumplir a cabalidad con los objetivos que se había propuesto en este rubro. La obligación de actuar con honestidad y transparencia, como requisitos fundamentales para obtener la calidad pretendida, pareciera que en la práctica no se cumplió.

5.4. ¿GOBIERNO PROFESIONAL?

Una sociedad mexicana más participativa se dio como resultado de un proceso democratizador que gestándose desde tiempo atrás, alcanzó uno de sus puntos más álgidos en el año 2000, con la alternancia política que permitió al PAN y a su candidato Vicente Fox, sacar al PRI de los Pinos después de más de setenta años de detentar el poder. Esta nueva ciudadanía reclamaba servicios más eficientes y una gestión gubernamental transparente y responsable, que presuponía la existencia de servidores públicos profesionales que no hubiesen sido formados en los esquemas administrativos tradicionales, en los que se favorecieron clientelismos, compadrazgos y corrupciones, que se mostraban más claramente en cada cambio de administración.

Brindar mejores y más pertinentes respuestas a las demandas de la sociedad, pasaba necesariamente por un proceso de modernización e innovación administrativa que implicaba un cambio profundo en el perfil de los servidores públicos requeridos y responsables de llevar a cabo dicha tarea. Esto fue recogido por Vicente Fox como una promesa de campaña que cumplió al publicarse el 10 de abril de 2003 en el DOF, el decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal que entró en vigor el 7 de octubre del

mismo año. Este programa formaba parte de uno de mayores dimensiones tendiente a combatir la corrupción, pues se pensaba que contar con servidores públicos más capacitados, que brindaran mejor atención a la ciudadanía y que ocuparan un puesto en el gobierno por méritos propios, contribuiría a fomentar la honestidad y a combatir al flagelo social mencionado.

La implementación del SPC en 2003, (como se mencionó) y el diagnóstico presentado en 2004 por las dependencias globalizadoras del gobierno federal, titulado “Marco para gestión de estructuras organizacionales de las dependencias y órganos desconcentrados y la remuneración de los servidores públicos”, fueron resultado de la línea estratégica “gobierno profesional” de la Agenda de Buen Gobierno.

Para 2005 y de acuerdo con una lista de 23 países elaborada por la OCDE, el porcentaje de empleados públicos en México sobre el total de su fuerza de trabajo como país, era de 10 por ciento, muy lejos de Noruega, Suecia y Francia con 30, 28 y 22 por ciento respectivamente, igual que Alemania y Austria y muy cerca de Turquía, Suiza y Japón con 9, 6 y 5 por ciento respectivamente.

De acuerdo con la Encuesta de Buen Gobierno para Funcionarios Públicos elaborada en mayo de 2004, el gobierno profesional era asociado por un lado, con la preparación y capacidad de los propios servidores públicos y por el otro, con la ética en cuanto a concebir a dichos servidores como agentes no corruptos ni corruptibles, aunque existía también cierto nivel de escepticismo respecto a no saber cómo se aseguraría que las personas adecuadas estuvieran en los puestos correctos y cumplieran con sus responsabilidades.

El objetivo del programa fue muy ambicioso: atraer, retener y motivar a los mejores hombres y mujeres en el servicio público, garantizando que la administración transitara sexenalmente con el mínimo trastorno y máxima eficacia

y, siendo políticamente neutra, se volviera un factor estratégico para apoyar la competitividad del país.

La realidad de su operación ha estado caracterizada por lo siguiente:

- El sistema ha intentado limitar el uso discrecional de recursos públicos y orientarlos hacia la consecución de objetivos de esa naturaleza, al igual que otros servicios civiles de la comunidad internacional.
- La SFP asumió la responsabilidad organizacional de su implementación y la SHCP la de su parte presupuestal.
- No contempla el ingreso del llamado personal de base.
- Presupone en efecto una carrera, pero mediando exámenes y evaluaciones de desempeño.
- En su diseño combinó elementos tradicionales weberianos (mérito) con elementos de nuevas tendencias.

¿Cuáles son sus principales falencias y las críticas que de él pueden hacerse?

- 1) Arrancó sobre una base con poco sustento, al no existir un diagnóstico serio que proporcionara información sólida y sistematizada en materia de recursos humanos del gobierno federal.
- 2) Los tiempos previstos por la ley para su puesta en marcha fueron muy cortos, lo que le impidió un desarrollo consistente.
- 3) Operando a toda su capacidad (cosa que no sucedió en el sexenio de Fox), incluiría sólo al 10 por ciento de servidores públicos adscritos a la Administración Pública Federal centralizada (400,000).
- 4) Para 2005, 65 por ciento de los puestos sujetos al servicio profesional eran ocupados por funcionarios de libre designación, esto es, personal que ya los ocupaba al entrar en vigor la ley.
- 5) La indefinición de la categoría de “enlace”, último eslabón de la cadena de mandos sujetos al programa, impedía la incorporación de éste tipo de servidores públicos a la misma.

- 6) De 4,053 plazas concursadas a mayo de 2006, un 31 por ciento (1,282) se declararon desiertas, generándose una gran desconfianza en torno al proceso.
- 7) La tecnología digital en que se apoyaba resultó, en primera instancia, lenta, incompleta e ineficaz.
- 8) Se sustentó en elementos de la gerencia privada, sin efectuar análisis a fondo de los mismos y se olvidó de contenidos éticos y de valores propios del sector público.
- 9) Fue encabezado por servidores públicos sin hondas raíces en el sector, carentes por lo tanto de compromiso y vocación de servicio.
- 10) Su aportación como elemento para mejorar el desempeño de los servidores públicos y del gobierno, así como para combatir la corrupción, no ha sido claro ante los ojos de la sociedad.
- 11) No es visto por la mayoría de los servidores públicos como un medio para ascender, ni para generar actitudes éticas y de mayor compromiso.
- 12) Se le ve en ocasiones, como una seria amenaza para perder el empleo.
- 13) Su operación, que se pensaba sería descentralizada, ha quedado bajo la tutela exclusiva de la SFP.
- 14) Ha llegado a crear escenarios de inmovilidad que dificultan el relevo de servidores públicos.
- 15) Si bien pretendía con su implementación evitar que la administración se politizara, lo cierto es que ha sido usado en algunos casos para atarle las manos al ejecutivo.
- 16) No evitó el oportunismo político.
- 17) No transformó la estructura del sistema político-administrativo ni contribuyó a democratizarla, al dejar intacto el marco que rige las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado.
- 18) La última parte del proceso de contratación que contempla, la entrevista al candidato, está totalmente dominada por la discrecionalidad. Gana el que el jefe inmediato decide, no importa que haya mejores candidatos que el elegido, lo que le quita toda objetividad y transparencia al proceso.

El SPC puesto en marcha durante el gobierno del presidente Vicente Fox fue sin duda un gran logro; sin embargo, en su operación existen aún muchos de los vicios que arrastra desde sus orígenes. Por todos ellos y por la experiencia directa y personal de formar parte del mismo y haberlo vivido y padecido, puede decirse que no obstante sus virtudes, sólo ha resultado ser un buen intento.

5.5. ¿GOBIERNO DIGITAL MÁS EFICIENTE?

La cuarta línea estratégica de la Agenda de Buen Gobierno correspondió al gobierno digital. Su gran objetivo era posibilitar que desde su casa u oficina, los ciudadanos obtuvieran información del gobierno y tuvieran acceso a los servicios que este ofrecía.

Dicha estrategia se materializaba en el programa e-Gobierno y contemplaba el uso de las TIC para lograr tres objetivos centrales en la prestación de servicios: 1) generar confianza al integrar a los ciudadanos al proceso de la gestión pública; 2) prevenir actos de corrupción y 3) reducir los costos de operación e incrementar el valor de los mismos.

Consideraba cuatro elementos para medirlo: 1) presencia en internet; 2) interacción; 3) transacción y 4) transformación.

Abarcaba las siguientes líneas estratégicas:

- administración del conocimiento y colaboración digital;
- infraestructura tecnológica gubernamental;
- servicios y trámites electrónicos (e-servicios);
- rediseño de procesos;
- política informática y organización para el gobierno digital;
- portal ciudadano del gobierno mexicano y
- sistemas electrónicos de contrataciones gubernamentales (CompraNet).

Esta estrategia hacia percibir que el gobierno sería un gobierno moderno y de vanguardia que mejoraría tiempos de respuesta y facilitaría los trámites.

No obstante los méritos y logros en este eje estratégico, que se vieron materializados, entre otros, con la obtención del Premio Internacional “Reto Estocolmo 2004” en la categoría de gobierno electrónico y del *International Asia Pacific Quality Award* (obtenido por CFE), lo cierto es que presentó una serie de carencias importantes, como fueron:

- a) Se entendió no como un medio facilitador, sino como un fin en sí mismo.
- b) No se planteó metas más amplias, sino sólo la prestación de servicios.
- c) Se requería de un proyecto de mayor integralidad e interacción con la sociedad que fuera más allá de la mera consulta de páginas web.
- d) Excluía a una parte importante de la sociedad que no contaba con los medios tecnológicos o con las competencias para acceder a él.
- e) Inspiraba desconfianza e inseguridad en las tecnologías, por experiencias negativas vividas o conocidas (duplicidad de recibos, clonación de tarjetas, entre otros).
- f) Generó infraestructuras y desarrollos informáticos desiguales entre las diversas dependencias y entidades del gobierno.
- g) Creó una normatividad rígida y complicada que dificultaba (y aún dificulta), hacerse de infraestructura informática en cualquier modalidad.

Este fue otro gran esfuerzo de la administración de Vicente Fox para eficientar la gestión de su gobierno, pero con las limitaciones mencionadas.

5.6. ¿GOBIERNO CON MEJORA REGULATORIA?

Este eje estratégico tenía como finalidad garantizar que los usuarios (ciudadanos y servidores públicos) realizaran trámites con mayor facilidad, rapidez y seguridad, y presupuso la revisión de procesos para mejorarlos y sugerir ajustes en el marco regulatorio federal, así como en el específico de las dependencias y entidades.

Se evaluaba a través de cinco acciones centrales: 1) verificar que no se incrementaran las disposiciones normativas; 2) combatir la sobrerregulación al interior de las dependencias; 3) facilitar la gestión interna modificando y simplificando el marco normativo; 4) reducción de tiempos de respuesta y simplificación de trámites y 5) mejoramiento de prácticas administrativas fomentando la especialización de funciones.

Los principales resultados de este eje fueron los siguientes:

- 1) Se creó la Normateca Federal.
- 2) Se crearon Normatecas internas en las dependencias y entidades del gobierno federal.
- 3) Se crearon COMERI en las dependencias y entidades.
- 4) Se dio impulso a la creación de Mesas de Simplificación Regulatoria.
- 5) Se creó el lenguaje ciudadano

Si bien los resultados de la Encuesta de Buen Gobierno para el Funcionario Público de 2004, arrojaban que no había entre ellos una clara comprensión del eje y lo que significaba, y por lo tanto era difícil percibir sus beneficios, lo cierto es que desde nuestra perspectiva se lograron buenos resultados en el tema durante el periodo 2000-2006. En efecto se dio inicio a un proceso de orden normativo que hoy observa cierto grado de consolidación, y si bien la normatividad sigue siendo abundante y a veces hasta asfixiante, su situación sería aún peor sin la contribución de este esfuerzo iniciado por Vicente Fox.

5.7. ¿GOBIERNO HONESTO Y TRANSPARENTE?

Sin duda, un eje estratégico fundamental en la Agenda de Buen Gobierno que se asumía como la guía central de la actividad gubernamental, lo fue el de gobierno honesto y transparente, que tenía por objeto recuperar la confianza de la sociedad en sus autoridades.

Dada su importancia y su característica de transversalidad con respecto al resto de los ejes y a la gestión del gobierno, haremos un análisis más detallado de este apartado de la agenda.

Los principales resultados de este principio en el sexenio, fueron los siguientes:

- a) Se puso en marcha el Código de Ética y Conducta para los servidores públicos del gabinete presidencial.
- b) Se creó en diciembre de 2000 la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC).
- c) En febrero de 2001, el presidente Fox suscribió el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.
- d) En abril de 2002 se puso en marcha el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) 2001-2006.
- e) En 2003, se publicó la LFTAIPG.

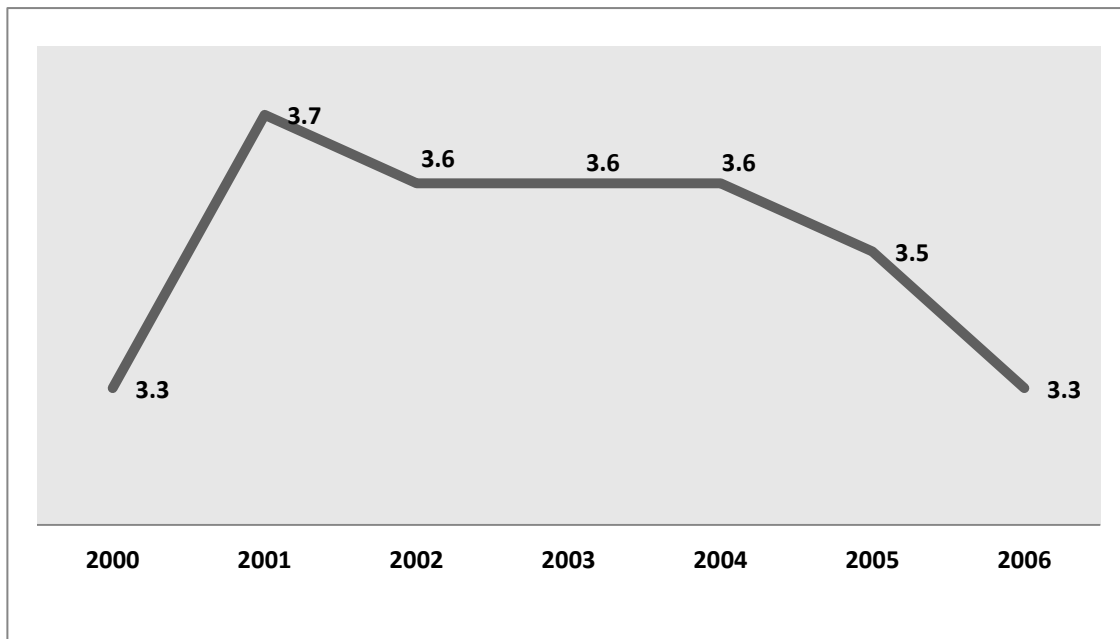
Destacó en estos esfuerzos, sin duda, el PNCCFTDA que intentaba mejorar la rendición de cuentas y atenuar la corrupción. Pretendía también propiciar una cultura de combate a la misma y fomentar la transparencia, la eficacia, la eficiencia y la honestidad al interior de la administración pública y entre sus funcionarios, es decir, propiciar la adopción de la ética pública como una guía de su actuación, que además de permitir una mejora en la gestión gubernamental, permitiera tener una mayor y más sólida relación con la sociedad.

Combate a la corrupción y mejora de la gestión parecían ser dos soportes importantes de este propósito mayor, a los que se sumaban estrategias fundamentales como la transparencia y el acceso a la información, la adecuación del marco legal de las responsabilidades de los servidores públicos y la confirmación del mencionado SPC.

Haciendo a un lado este último elemento al que ya nos referimos ¿qué podemos decir respecto a lo sucedido con los otros en la realidad? De acuerdo con los indicadores disponibles, México continuó padeciendo un serio problema de corrupción cuyos niveles no mejoraron con la alternancia política del año 2000, al ascender Vicente Fox al poder. Más aún, con el paso del tiempo se observó un deterioro que demostraba que el problema no había sido ni de lejos superado, como se comprometió.

El IPC de TI, al que ya nos hemos referido con anterioridad y cuyos parámetros van de 1 a 10, siendo 1 el nivel máximo de corrupción y 10 el nivel mayor de honestidad e integridad, colocaba a México en el año 2000 en una calificación reprobatoria de 3.3, que si bien tuvo pequeños ascensos de 2001 a 2005 respecto al año base, regresó al mismo nivel en 2006 (3.3) lo que denotaba que en tal sentido todo estaba igual o más bien peor, por todos los esfuerzos realizados en el tiempo sin que éstos rindieran los frutos esperados. La siguiente gráfica nos ilustra al respecto:

GRÁFICA 22. ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN (2000-2006)



FUENTE: Transparencia Internacional. Cit. por Luis Carlos Ugalde. Revista Nexos.

Como ya lo mencionamos en el apartado 5.3, el ICBG derivado de la ENCBG, daba cuenta de una percepción casi constante sobre actos de corrupción ocurridos para la obtención de servicios públicos entre 2001 y 2005, que si bien cuantitativamente descendieron de 214 millones en 2001 a 115 millones en 2005, representaron un costo global de 19,000 millones de pesos y un 8 por ciento como porcentaje de los ciudadanos que pagaron una “mordida” por los trámites de servicios públicos, cifra superior en 1.1 por ciento respecto a la registrada en 2001 (6.9).

De conformidad con los indicadores de gobernanza del Banco Mundial, México no sale bien librado en temas relacionados con la corrupción entre 2000 y 2006. En tres de sus dimensiones aplicables (voz y reducción de cuentas; control de corrupción y estado de derecho), obtuvo calificaciones muy bajas en los años 2000-2006 (54.8 a 51.4; 44.7 a 45.6; y 42.4 a 41.9, respectivamente), recordando que el objetivo de los países debe ser ubicarse en niveles por encima del 75 por ciento.

El Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción intentaba medir las acciones instrumentadas por las dependencias y entidades del sector público, mediante la utilización de indicadores denominados “procesos críticos”. Una de las observaciones que se le hace a este programa, es que evaluaba a todo mundo con el mismo rasero, con parámetros homogéneos, olvidando la naturaleza y especificidades de cada dependencia y entidad. En otras palabras, se evaluaba igual a los desiguales, con las desventajas y pérdida de objetividad que ello suponía.

Combatir la corrupción requiere de un liderazgo fuerte que permita alcanzar logros cualitativos y cuantitativos importantes. Este esfuerzo debía haber sido efectivamente encabezado por el presidente Fox, quién no asumió el compromiso de sancionar incluso a sus partidarios y correligionarios, a pesar del costo que ello hubiera implicado, aunque seguramente los beneficios hubieran sido mayores. Por eso la célebre estrategia argumentada por Francisco Barrio Terrazas, en ese entonces secretario de la SFP, de ir tras los “peces gordos” no era conveniente para combatir la corrupción en el largo plazo, toda vez que alentaba un castigo selectivo por causas fundamentalmente políticas y no como debía ser, por la aplicación lisa, llana y universal de la ley.

A pesar de las reiteradas amenazas en el sexenio en contra de los importantes personajes citados, curiosamente y a diferencia de su sucesor y de sus tres antecesores, fue el único que no registró casos con esa connotación.

Dos de los mejores y mayores logros de la administración, aunque formalmente no formaron parte de la Agenda de Buen Gobierno, fueron sin duda alguna la promulgación de la LFTAIPG en junio de 2003 y la creación paralela del IFAI, considerados ambos hechos como decisiones altamente significativas, no sólo al interior de la propia administración pública, sino también en la relación de la ciudadanía con el gobierno. Se consideraban dichas medidas como un gran paso del país en la consolidación de su democracia.

Sin duda alguna la transparencia gubernamental es una buena herramienta para combatir la corrupción, aunque insuficiente en sí misma. Más transparencia en este sentido, no necesariamente implica menos corrupción.

La LFTAIPG generó mecanismos que permitieron por primera vez a los ciudadanos conocer información que durante muchos años estuvo vedada para ellos. Muestra de esto es que a mayo de 2006, el IFAI contaba ya con más de 130,000 solicitudes de información efectuadas a las distintas instituciones de la Administración Pública Federal, encabezando la lista la SHCP con 6,426, seguida de la SEP con 5,112 y de la SEMARNAT con 4,690. De acuerdo con un estudio elaborado por el IFAI en el mismo año, del total de solicitudes, el 57 por ciento podía tener algún efecto económico directo y un 30 por ciento uno de tipo indirecto, lo que lo llevaba a concluir que 87 por ciento de las solicitudes de información objeto de su análisis podían generar efectos sobre el comportamiento de la economía. Esto es un claro ejemplo de la importancia para los ciudadanos del acceso a la información pública.

A pesar de las limitaciones que en la práctica pudiera tener y de las trampas o lagunas que en ocasiones llevan a responder las consultas de manera parcial o sesgada, lo cierto es que contar con esta herramienta y las posibilidades que de ella se derivan ha sido, lo ratificamos, uno de los grandes aciertos de la presidencia de Vicente Fox.

CONCLUSIONES

La corrupción, palabra que proviene del latín *corrupto* o *corrompere* (corromper) y en cuyo significado (alterar, trastocar, descomponer, echar a perder), enumera lo dañino de su esencia, es un fenómeno de larga data quizás tan antiguo como la humanidad misma.

La práctica de la corrupción requiere de la participación de al menos dos actores: el corruptible y el corruptor y tiene efectos en diversos campos de la actividad humana como el social, el legal, el psicológico y el económico al hacer las veces de un impuesto regresivo que encarece la prestación de servicios y las transacciones que se realizan a su amparo, toda vez que para agilizar o adecuar a necesidades específicas los trámites que ellos presuponen, se pagan cantidades que en sentido estricto no deberían desembolsarse. Esto es, el tema de la corrupción no sólo se restringe a un problema de carácter moral o ético y a fuerza de invadir y arraigarse en distintos ámbitos y de mostrarse como algo normal y natural al funcionamiento de una sociedad configura, por un lado, su carácter sistémico y por el otro, su carácter endémico.

Es por ello que puede decirse que la corrupción no es privativa de ningún sector, ya que lo mismo se manifiesta en el ámbito público, como en el privado e informal, abarcando sectores sociales diversos como el político partidista, el sindical, el empresarial y el profesional y gremial entre otros, penetrando lo mismo a instituciones de carácter nacional como internacional.

Los primeros estudios en los que el tema fue abordado con mayor seriedad, datan de la década de los noventa y coinciden con una serie de escándalos políticos suscitados en varios países, que culminaron en denuncias e incluso detenciones de prominentes personajes derivados de prácticas corruptas.

La corrupción en el sector público es un fenómeno que afecta el interés general y lesiona al bien común. Implica el mal uso y el abuso de posiciones y

facultades para realizar actos fuera de la norma y la legalidad en aras de lograr un beneficio personal. En la administración pública, la corrupción reviste diversas formas y modalidades como el peculado y la malversación de recursos públicos; el enriquecimiento ilícito; el tráfico de influencias; el soborno a gran escala y el soborno a pequeña escala (“mordida”), entre otras. Para combatirla se requieren soluciones que incidan en la forma de pensar, sentir y actuar no sólo de los servidores públicos, sino también de la sociedad en su conjunto.

Tanto o más grave que la corrupción, lo es la impunidad, entendida ésta como el hecho de que no se castigue un acto que por su naturaleza lo amerite. De manera común, es hacer lo que uno quiera sin que haya consecuencias; este otro fenómeno ha causado enormes daños a nuestro país y se manifiesta desde cosas simples, por ejemplo los excesos y abusos de los conductores del transporte público, hasta situaciones más complejas y sofisticadas de las altas esferas políticas y empresariales.

La corrupción en la administración pública es un elemento que impide una mayor eficiencia y eficacia en la gestión del gobierno y afecta la organización y la madurez institucional de éste. ¿Qué factores inciden en la existencia de la corrupción en la administración pública? Su presencia responde a una multicausalidad: Desde el punto de vista jurídico, se debe al incumplimiento e inobservancia de las normas por parte de los servidores públicos; desde el punto de vista del mercado, es la utilización del cargo como un negocio particular para acrecentar las cuentas personales; desde la perspectiva del interés general, se debe a un atentado contra él que se concreta en un favoritismo arbitrario hacia los intereses de un grupo frente a la obligada ecuanimidad que debe regir el comportamiento del empleado público; desde el punto de vista organizativo-laboral la corrupción tiene que ver también con los grandes espacios de discrecionalidad existentes en el quehacer del gobierno y con la falta real de un servicio público creíble, confiable y profesional comandado por dirigentes públicos honrados y honestos; finalmente, desde el punto de vista histórico y sociológico, tiene que ver

con las particularidades de los ciudadanos y de la sociedad al momento de definir y valorar su estructura moral y ética.

Ética proviene del griego *ethos* y en una primera aproximación significa morada, guarida, refugio, mientras que en una acepción más acabada se puede entender como costumbre, hábito o uso. En esto se fundamenta, precisamente, el que se le conciba como la antítesis de la corrupción, como la otra cara de la misma moneda. Al igual que toda costumbre o hábito, la ética como acción reiterada se transforma en conducta-comportamiento-modo de ser en el tiempo y en el espacio, no pudiéndose entender ninguno de ellos, sin tener como referente nuestras relaciones con los demás. Por esto es precisamente que el campo en el que se arraiga y manifiesta la ética, es el de las relaciones con la sociedad. Su ejercicio implica un acto de libertad y razonado, sin coacción y sólo por convencimiento.

La moral y la ética están íntimamente ligadas, aunque son dos cosas distintas. Su relación no es semántica, pues si bien de hecho ambas palabras proceden del mismo vocablo, se prestan muy a menudo a confusiones. Para el autor de esta investigación, la moral implica lo individual, lo que caracteriza y envuelve el actuar por nuestra cuenta, mientras que la ética es aquello que nos es exigible cuando actuamos en representación de otros o por terceros y más cuando ese hacer para otros, implica un interés general o un bien común. La moral privada es el ámbito en el que cada quien determina fines, prioriza valores y se marca y afirma más reglas de conducta de acuerdo con su propia concepción de lo bueno y lo malo.

La ética pública por otro lado, trata de definir lo que ésta bien y mal para la colectividad, determinando aquello que podría constituir un patrón de conducta de carácter universal y generalizado, afectando a los individuos en cuanto miembros de una sociedad.

La llamada ética pública es el conjunto de valores que deben guiar y orientar el comportamiento de los servidores públicos. No están definidos necesariamente por la ley y son conductas esperadas por la sociedad y, en su caso, sancionadas por ella. La ética en el ámbito de lo público es un concepto con contenido dual, que incorpora valores en su parte moral y ordenamientos legales en su parte jurídica.

Adoptar a esta variante de la ética en el desempeño gubernamental, contribuye a forjar y desarrollar una cultura del servicio público en beneficio de la sociedad, entendiendo por cultura aquel conjunto de valores compartidos por un ente social que son favorables al hecho que se persigue. Esto ayudaría a recuperar la credibilidad y a elevar la responsabilidad y la mejora en la gestión del gobierno.

A diferencia de lo que se puede considerar ética pura, que como ya se dijo implica elementos de libertad, sin coacción y sólo ejercida por convencimiento, en el caso de la ética pública, el Estado debe ser, desde nuestra perspectiva, el gran impulsor de ella, sensibilizando, capacitando y/o aplicando medidas que generen hábitos y costumbres entre los servidores públicos y que resulten en un buen gobierno.

Un desempeño más eficaz y eficiente en las labores que le han sido encomendadas ha sido preocupación permanente de la administración pública, quien ha adoptado a lo largo del tiempo diversas estrategias y modelos para mejorar las tareas bajo su responsabilidad. En este contexto surge de manera inevitable el tema de la gestión pública, cuyas acepciones pudieran resumirse en dos: la parte teórica conformada por un conjunto de investigaciones realizadas con base en estudios de caso, en los que predominan elementos empíricos, aplicables e institucionales y la segunda acepción, que la considera como la parte más dinámica de la administración pública y que se define “como el conjunto de actividades, acciones, tareas y diligencias que se realizan para alcanzar los fines

del interés público, tanto al interior [...] de una organización, como en el exterior [...] con otras organizaciones gubernamentales”²¹⁰

En el proceso de búsqueda para dar mejores resultados a las demandas de la sociedad, a través del quehacer del gobierno, aparece también la llamada nueva gestión pública, cuya connotación engloba una serie de políticas y herramientas que provienen de la administración privada y que concentran su objetivo en el logro de la eficacia, la eficiencia, la economía y la ética y que ha encontrado su nicho más productivo entre los países anglosajones que la han puesto en marcha como medio para transformar a la administración pública de manera radical.

En este contexto de perfeccionamiento, la administración pública en México ha evolucionado en siete etapas perfectamente diferenciadas en el tiempo, adoptando tres modalidades en relación con las modificaciones institucionales realizadas, a saber: 1) Reforma administrativa; 2) Modernización administrativa, e 3) Innovación administrativa. En este apartado, los programas públicos han jugado un papel fundamental, al traducirse en esfuerzos concretos, legales y burocráticos que transforman las intenciones de la política general en acciones gubernamentales específicas.

El primero de diciembre del año 2000, con elevados índices de popularidad y con un gran bono democrático, Vicente Fox Quesada, candidato del PAN, asumió la presidencia de la república en nuestro país derrotando en las urnas al PRI tras setenta años de permanecer en el poder. No obstante las grandes expectativas generadas por el nuevo gobierno, a juicio del autor, el mismo representó una alternancia política sin alternativa real de cambio. Dicha alternancia y muchos de los logros obtenidos por el gobierno foxista, fueron provocados y alentados por la existencia e insistencia de una sociedad cada vez más informada y participativa.

²¹⁰ Organizaciones de las Naciones Unidas, *Manual de Mejoramiento de las Gestión Administrativa Pública*. Nueva York, Departamento de Cooperación Técnica para el desarrollo, 1980, p.5. citado por Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*, p.46.

Su triunfo obedeció en gran medida al hartazgo de la sociedad con los gobiernos priistas y sus excesos y a la esperanza que el cambio generó.

Fox puso en marcha un esquema de innovación gubernamental a través de una oficina creada expresamente en la presidencia de la república, con el objeto de mejorar la capacidad de gestión del gobierno, para poder atender los reclamos, anhelos y expectativas pendientes de la sociedad mexicana y recuperar la confianza de ésta en sus autoridades. En noviembre de 2002, la Oficina de Innovación Gubernamental a la que nos referimos, presentó la Agenda de Buen Gobierno como pilar indiscutible desde su perspectiva, para consolidar la gobernabilidad democrática. Dicha agenda consideraba seis ejes estratégicos: 1) gobierno que cueste menos; 2) gobierno de calidad; 3) gobierno profesional; 4) gobierno digital; 5) gobierno con mejora regulatoria, y 6) gobierno honesto y transparente. Cada uno de estos ejes contemplaba una serie de programas acordes con sus objetivos, que les daban sentido y sustento. Lograr un gobierno más eficaz, eficiente, cercano a la gente, con altos niveles de confianza y con un manejo honesto y transparente de los recursos, que combatiera de frente a la corrupción y fomentara el ejercicio de la ética pública como hilo conductor del desempeño de los servidores públicos, eran en síntesis los grandes propósitos de la agenda.

¿De qué manera se integró a la ética pública en el diseño de programas durante el gobierno de Vicente Fox? Se le integró, de forma directa o indirecta, a través de programas y acciones de combate a la corrupción y de mejora de la gestión, en los que se pretendía hacer de ella la guía del quehacer gubernamental y tema de gran importancia en la agenda de la administración. Los programas y acciones a los que nos referimos y que desarrollamos a lo largo de esta investigación, fueron los siguientes: los programas de austeridad; el de compactación de estructuras administrativas; el de Gestión de la Calidad; el Servicio Profesional de Carrera; el Proyecto e-México; la creación de la Red e-gobierno; la utilización de Códigos de Ética en dependencias y entidades; la

creación de la Normateca Federal y del Comité de Mejora Regulatoria Interna; el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo; la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; el SARE; el RFTS y los Trámites de Alto Impacto al Ciudadano.

La Agenda de Buen Gobierno fue una versión “tropicalizada” de la *President Management Agenda* del expresidente de los Estados Unidos George Bush. La gran debilidad de la agenda foxista fue su pobreza teórica, al combinar elementos de enfoques administrativos tradicionales, con técnicas gerenciales de la empresa privada amparadas en la nueva gestión pública, difíciles de adaptar y adoptar por la administración y los servidores públicos, así como por la ciudadanía.

Para analizar críticamente programas de la agenda y el uso de la ética pública como medio para el mejor desarrollo de los mismos, se recurrió en ésta investigación a elementos conceptuales de ella y a datos estadísticos del período 2000-2006, así como a diferentes instrumentos que miden el grado de corrupción, entendida ésta como la antítesis de la ética pública, los cuales fueron desarrollados por diversos organismos como TI, la ONU y el Banco Mundial.

Los resultados expuestos a la luz de estos referentes en el capítulo quinto de la investigación, nos demuestran que si bien el gobierno de Vicente Fox fue lo que pudiéramos llamar un buen comienzo para la administración pública mexicana del siglo XXI, y definió en este apartado los bosquejos de un proyecto de nación, lo cierto es que salvo algunas notables excepciones, como la referente a la transparencia y acceso a la información pública gubernamental y menos destacada la relativa al SPC, dichos resultados fueron marginales y quedaron lejos de cubrir las expectativas que generaron. El adelgazamiento en papel y no en la práctica de las estructuras organizacionales en las dependencias del gobierno; la eliminación de plazas cuyo destino del ahorro generado no quedó claro; la percepción sobre constantes o mayores niveles de corrupción en la realización de

trámites; el incremento de los costos promedio que el transcurso del sexenio experimentaron los actos de corrupción cuantificados; el funcionamiento poco eficaz y viciado del SPC que en los hechos tuvo una cobertura limitada en consideración al número total de los funcionarios adscritos a la Administración Pública Federal; las páginas web que se restringían únicamente a la prestación de servicios y que además excluían a un sector importante de la ciudadanía que no contaba con dichas herramientas electrónicas, son muestra representativa de la precariedad de dichos resultados, cuyos datos duros y conceptuales que lo avalan y sustentan fueron desarrollados a profundidad sobre todo en el capítulo quinto de la investigación, mismos que no repetimos en aras de evitar ser reiterativos.

No obstante los esfuerzos realizados y los alcances obtenidos, podemos reafirmar la hipótesis de este trabajo de investigación en el sentido de que los diversos programas y acciones de mejora de la gestión y buen gobierno, implementados por Vicente Fox en el marco de lo que se dio en llamar la Agenda de Buen Gobierno, no lograron sentar las bases de un ejercicio ético en la función pública.

El grado de corrupción que prevaleció en su administración no disminuyó debido a que en el diseño y puesta en marcha de los programas relativos al tema, se subestimó a la ética pública como un elemento que definiera la efectividad en las tareas del gobierno y no se crearon mecanismos que tuvieran un impacto real en el actuar de los servidores públicos.

A ello se aunaba, desde nuestra perspectiva, una concepción y un ejercicio inadecuado de gobernar, así como la falta de decisión política y de un liderazgo fuerte, que le impidió romper al gobierno de Fox con el antiguo régimen. Como ya se mencionó, el llamado sexenio del cambio se convirtió en una alternancia sin una nueva y clara alternativa; en un cambio innovador, pero montado sobre una vieja estructura.

¿Por qué resultaron insuficientes los programas implementados para mejorar el servicio público? Más que haber sido insuficientes, los programas parecían ajenos a los servidores públicos al incorporar elementos desconocidos, poco familiares e insuficientemente explicados (como los provenientes de la administración privada) y sobre todo, esta falta de mejoría se debió al hecho de que en el período 2000-2006 que se analizó, nuestro país padeció un grave y persistente problema de corrupción y la presencia de esta variable implicó necesariamente la falta o poca presencia de una ética pública capaz de combatirla y minimizarla y de lograr un trabajo gubernamental más eficaz, honrado, honesto y eficiente. En estos problemas de corrupción se vieron envueltos incluso familiares del presidente o colaboradores cercanos de él, con lo que esta situación se agravaba y contribuía a restar autoridad y credibilidad a los trabajos del gobierno en materia anticorrupción.

¿Qué relación existe entre democracia, ética pública y corrupción? A través del devenir de la historia, el Estado ha adquirido rasgos particulares que lo diferencian de otras formas de organización política. Posee un poder decisorio para beneficiar o perjudicar a un determinado grupo social o a la sociedad en su conjunto, siendo una institución dotada de habilidad conductora, capaz de coordinar a las diversas fuerzas sociales en torno de una perspectiva de desarrollo. Uno de los principales obstáculos que se le presentan en su accionar, es el de armonizar el bienestar económico con la seguridad social y la democracia política. El Estado puede coadyuvar al desarrollo social, pues su naturaleza le permite tomar decisiones que afectan la vida de las personas, se hacen en nombre de la sociedad y emplean recursos públicos.

En las democracias modernas, la prevención en el trabajo gubernamental es considerada como el resultado de un proceso de concientización entre los servidores públicos más y mejor capacitados y con un alto profesionalismo ético, a la vez que existen estructuras administrativas competitivas y de calidad, que simplifican tanto la gestión como la participación ciudadana y que en conjunto son

transparentes. La honestidad lleva a la transparencia y a la difusión de la información. Los controles en este contexto, son indispensables para asegurar el adecuado ejercicio de los recursos públicos y la sanción debe convertirse, con el tiempo, en un verdadero caso de excepción. En este sentido, se da una relación entre democracia, participación ciudadana y actuación del gobierno. Para que la democracia se consolide se necesita de la participación ciudadana, pero ésta sólo puede darse si la administración pública genera las condiciones adecuadas para ello.

En el sexenio, el reto consistía en transformar las instituciones y en fortalecer los cimientos de la democracia y de un positivismo ético. Se partía de la noción de que sólo cuando se articulan el derecho a la información, la teoría y la práctica de la transparencia, la rendición de cuentas y el estado de derecho, se está en presencia de una nueva forma de ejercer y entender el poder público.

La relación entre democracia y ética pública y corrupción, no se da en automático como variables directa o inversamente proporcionales, como sí se da entre estas dos últimas, en donde podemos afirmar que a mayor ética pública menor corrupción y viceversa, mientras que a mayor democracia no forzosamente existirá mayor ética pública o menor corrupción (el triunfo de Vicente Fox en México, por ejemplo, si bien significaba un fortalecimiento de la democracia que permitió sin grandes sobresaltos sacar al PRI del poder, no implicó por otro lado, una disminución de la corrupción ni un incremento de la ética pública como guía del comportamiento gubernamental a lo largo del sexenio); sin embargo, una mayor y más sólida democracia si puede generar condiciones que impidan un campo propicio para la corrupción y faciliten el desarrollo de la ética pública, mediante el uso de elementos intrínsecos a ella a los que ya nos referimos, como son la transparencia, la rendición de cuentas, el derecho a la información, la prevalencia del estado de derecho, entre otros, así como la existencia de una sociedad cada vez más participativa y más involucrada con su realidad.

Combatir a la corrupción y privilegiar la ética pública, son objetivos que para alcanzarse deberán entre otras cosas, desechar nuestro fatalismo y determinismo histórico. No somos corruptos por naturaleza, ni por herencia colonial. La ética pública deberá seguir fortaleciéndose y fomentándose con los instrumentos que ya existen, teniendo siempre como objetivo *sine qua non*, un combate frontal a la corrupción.

¿De qué manera la ética pública puede fungir como elemento de acción conductual para los servidores públicos y cómo hacer de ella un ejercicio de interiorización que contribuya a un mejor gobierno y a una mejora de la gestión?

Desde nuestra perspectiva se requiere de un proceso de concientización y adopción individual que se den como resultado de considerar los beneficios que ella presupone, al adoptarla como guía del quehacer de los servidores públicos, tanto en lo individual, como en lo social y para el país en su conjunto. Sin embargo, no debe ser esto un ejercicio que sólo quede a la discrecionalidad de cada uno de los actores por los riesgos que ello implica.

En este proceso como ya se mencionó, el Estado debe jugar el papel de gran promotor e impulsor de la ética pública, sensibilizando, capacitando y aplicando medidas, incluso coercitivas, que generen hábitos, costumbres y ejemplos que resulten en una mejor gestión y en un mejor gobierno. No basta la voluntad personal o política para abatir la corrupción. Creemos que Fox la tuvo y sin embargo no logró sustanciales avances contra ella. Hay que tener la habilidad y contar con mecanismos diversos para enfrentarla. No basta tampoco con mejorar los controles y la ley; debemos aplicar ésta, sancionar con todo rigor a los corruptos y continuar fortaleciendo y ejerciendo sin trampas ni cortapisas, la transparencia y la rendición de cuentas, fomentando también en nuestros niños y jóvenes, una cultura de respeto a la legalidad y de responsabilidad ante nuestros actos, pues mientras prevalezca la impunidad poco se podrá avanzar en el combate a la corrupción y en hacer de la práctica de la ética pública un ejercicio cotidiano para quienes trabajamos en el gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, José Antonio. et.al. *Corrupción, Cohesión Social y Desarrollo: El caso de Iberoamérica*. Ed. Fondo de Cultura Económica. España, 2011. 238 pp.
- Arnaiz Amigó, Aurora. *Ética y Estado*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 1986. 298 pp.
- Ayala Espino, José. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. Facultad de Economía, UNAM. México, 1996. 519 pp.
- Bañón, Rafael et.al. *La Nueva Administración Pública*. Ed. Alianza, Universidad Textos. España, 1997. 519 pp.
- Bautista, Juan et.al. *La corrupción y los factores de poder*. Ed. Fundación Argentina. Buenos Aires, 1996. 358 pp.
- Bautista, Oscar Diego. *Ética para corruptos*. Ed. Desclée de Brouwer. España, 2009. 164 pp.
- Bautista, Oscar Diego. *Fundamentos éticos para un buen gobierno*. Volumen 2. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México. México, 2011. 29. pp.
- Bautista, Oscar Diego. *Institucionalización de la ética en el ámbito de gobierno*. Volumen 6. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México. México, 2011. 54 pp.
- Bautista, Oscar Diego. *La gestación de la Ética pública*. Volumen 3. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México. México, 2011. 29 pp.
- Bautista, Oscar Diego. *Los códigos éticos de gobierno*. Volumen 4. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México. México, 2011. 19 pp.
- Bautista, Oscar Diego. *Necesidad de la Ética pública*. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México. México, 2011. 35 pp.
- Bendix, Reinhard. *Estado nacional y ciudadanía*. Ed. Amorrortu. Buenos Aires, 1974. 283 pp.

- Cabrero Mendoza, Enrique. *Administración pública*. Ed. Siglo XXI. México, 2010. 220. pp.
- Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*. Ed. INAP. México, 1997. 155 pp.
- Calva, José Luis. et. al. *Democracia y gobernabilidad*. Ed. Porrúa. México, 2007. 276. pp.
- Campos Álvarez Tostado, Ricardo. *Apuntes sobre el Estado, la administración pública y sus reformas. Liberalismo y democracia*. Ed. Géminis. México, 2000. 89 pp.
- Campos Álvarez Tostado, Ricardo, *Gobernación y Ética pública*, Ed. Géminis. México, 1999. 134 pp.
- Campos Álvarez Tostado, Ricardo. *Modernización política, burocracia y democracia*. Ed. Universidad de Guanajuato, Facultad de Derecho. México 2002. 113 pp.
- Camus, Albert. *El hombre rebelde*. Ed. Alianza. Buenos Aires, 2005. 285 pp.
- Canales Aliende, José. *Algunas reflexiones sobre la Ética pública*. Ed. CLAD. Portugal, 2002. 217 pp.
- Cansino, César. *“Estado”, en: Léxico de la política*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 2000. 224 pp.
- Cárdenas, Raúl F. *Responsabilidad de los funcionarios públicos: antecedentes y leyes vigentes de México*. Ed. Porrúa. México, 1995. 567 pp.
- Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*, Tomo II. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 1980. 290 pp.
- Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y administración*. Ed. Limusa México, 1996. 254 pp.
- Cortina, Adela. *Ética aplicada y democracia radical*. Ed. Tecnos. Madrid, 1997. 288 pp.
- D’Angelo Rodríguez, Anibal. *Diccionario político*. Ed. Claridad. Buenos Aires, 2004. 653 pp.

- *Ética pública y actividad contralora*. Ed. Contraloría General del Estado. Ecuador, 2005. 16 pp.
- Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. Ed. Porrúa. México, 2000. 253 pp.
- Garza Mercado, Ario. *Normas de estilo bibliográfico para ensayos semestrales y tesis*. Ed. Colegio de México. México, 1995. 169 pp.
- Garzón Valdés, Ernesto. *Acerca del concepto de corrupción*. Ed. Alianza. Madrid, 1997. 313 pp.
- Gómez Colomer, Juan Luis et.al. *La reforma de la justicia penal*. Ed. Universidad Jaume. España, 1997. 445 pp.
- González, Juliana. *Ética y libertad*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. 345 pp.
- González Pérez, Jesús. *La ética en la administración pública*. Ed. Cívitas. Madrid, 1996. 171 pp.
- Goñi Zubieta, Carlos. *Historia de la filosofía 1. Filosofía antigua, palabra*. Ed. Colección Albatros. España, 2002. 107 pp.
- Goulet, Denis, *Ética del desarrollo, guía técnica y práctica*. Ed. IEPALA. Madrid, 1999. 198 pp.
- Granillo Ocampo, Raúl. *Corrupción. Un riesgo para la democracia*. Ed. Fundación Integración. Buenos Aires, 1997. 188 pp.
- Guadarrama Sánchez, Gloria. *La calidad en el gobierno de Vicente Fox. Una aproximación desde la perspectiva neoinstitucionalista*. Ed. El Colegio Mexiquense. México, 2008. 209 pp.
- Guilherme Tenório, Fernando. *Proyectos de desarrollo: Planificación, implementación y control*. Ed. Limusa. México, 1979. 113 pp.
- Gutiérrez, Sáenz, Raúl. *Introducción a la ética*. Ed. Esfinge. México, 1993. 253 pp.
- Heller, Hermann, *Teoría del Estado*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1971. 341 pp.
- Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Ed. Paidós. Buenos Aires, 1990. 404 pp.

- Jeannetti Díaz, María Emilia. *La alta función pública y el proceso de democratización*. Ed. UNAM. México, 1997. 731 pp.
- Kuri Breña, Daniel. *La esencia del derecho y los valores jurídicos*. Ed. Estudios Jurídicos. [s.l.], 1939. 138 pp.
- Labastida, Julio et.al. *Transición democrática y gobernabilidad*. Ed. Plaza y Valdés. México, 2000. 451 pp.
- Lasswell, Harold. *La orientación hacia las políticas en: El Estudio de las Políticas Públicas*. Ed. Porrúa. México, 1996. 280 pp.
- López, Nicolás. *Corrupción, ética y democracia*. Ed. Alianza. Madrid, 1997. 70 pp.
- López Obrador, Andrés Manuel. *La mafia nos robó la presidencia*. Ed. Grijalbo. México, 2007. 110 pp.
- López Presa, Juan Octavio. *Corrupción y cambio*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998. 399 pp.
- Lozano, Juan. *Transparencia Internacional L.A. La hora de la transparencia en América Latina*. Ed. Gránica. México, 1998. 223 pp.
- Malem Seña, Jorge F. *La Corrupción*. Ed. Gedisa. España, 2002. 250 pp.
- Manfroni, Carlos A. et.al. *La Convención Interamericana contra la corrupción*. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1997. 270 pp.
- Marrebo Carpio, Jesús. *14 lecciones para políticos honestos*. Ed. Panapo. Venezuela, 1997. 99 pp.
- Marroquín, Manfredo. *Buenas prácticas ante la corrupción*. Ed. Banco Mundial. Guatemala, 2004. 159 pp.
- Martí Capitanachi, Luz del Carmen. *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*. Ed. Arana, México. 2011. 237 pp.
- Martínez José. *La corrupción Foxista. CONALITEG, un mar de engaños*. Ed. Edicrisis. México, 2004. 305 pp.
- Medina Peña, Luis, *Invención del sistema político mexicano*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 2007. 249 pp.
- Méndez, José Luis. *Políticas públicas en los grandes problemas de México*. Ed. Colegio de México. México, 2010. 522 pp.

- Merino, Mauricio. *Ética pública*. Ed. Siglo XXI. México, 2010. 187 pp.
- Moliner, María. *Diccionario de uso del español*. Ed. Gredos. Tomos A-H. España, 1998. pp.
- Moliner, María. *Diccionario de uso del español*. Ed. Gredos. Tomo I-Z. España, 1998. pp.
- Montejano, Bernardino. *Ética pública*. Ed. Cruzamante. Buenos Aires, 1996. 110 pp.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Innovación gubernamental*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México D.F, 2004. 465 pp.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Pasión por un Buen Gobierno*. Ed. 2000. México, 2001. 275 pp.
- Ochman, Marta. Et.al. *Análisis e incidencia de las políticas públicas en México en busca de un gobierno eficiente*. Ed. Porrúa. México, 2013. 406 pp.
- Pardo, María del Carmen et.al. *“Propuesta del gobierno de Fox para modernizar la administración pública: Agenda de Buen Gobierno y profesionalización”, en: México los retos ante el futuro*. Ed. Colegio de México. México, 2007. 379 pp.
- Pérez de León, Enrique. *Notas de derecho constitucional administrativo*. Ed. Porrúa. México, 1990. 259 pp.
- Pereyra, Sebastián. *Política y transparencia, la corrupción como problema público*. Ed. Siglo XXI. Argentina, 2013. 326 pp.
- Peters, Guy B. *La política de la burocracia*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 2001. 542 pp.
- Popper, Karl. *La Sociedad abierta y sus enemigos I*. Ed. Planeta-Agostini. España, 1992. 206 pp.
- Quintana Roldán, Carlos. *La ética en la administración pública*. Ed. L.D.G. México, 2005. 283 pp.
- Reyes Heróles, Federico. *Entre las Bestias y los Dioses*. Ed. Océano de México. México, 2004. 250 pp.

- Rezzoagli, Bruno Ariel. et. al. *Análisis jurídico, económico y político de la Corrupción*. Ed. Porrúa. México, 2005. 237 pp.
- Rezzoagli, Bruno Ariel. *Necesidad de una reforma constitucional en torno a la responsabilidad patrimonial del Estado*. Ed. Porrúa. México, 2003. 107 pp.
- Ricoeur, Paul. *Lo Justo 2: Estudios, lecturas y ejercicios de ética aplicada*. Ed. Trotta. Closas Orcoyen, S.L., 2001. 237 pp.
- Rose-Ackerman, S. *La corrupción y las causas, consecuencias y reforma*. Ed. Siglo XXI. Madrid, 2011. 353 pp.
- Rose, Richard. *El gran gobierno*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1998. 373 pp.
- Ruiz Euler, Alexander. et.al. *Transparencia y rendición de cuentas*. Ed. Fontamara. México, 2006. 220 pp.
- Ruiz Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. Ed. UIA y Plaza y Valdés. México, 1996. 22 pp.
- Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*. Ed. IAPEM. México, 2006. 428 pp.
- Savater, Fernando. *Ética, de urgencia*. Ed. Planeta. Barcelona, España, 2012. 163 pp.
- Schafrik, Fabiana Haydeé. et.al. *El control de la administración pública*. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1995. 229 pp.
- Sojo Garza Aldape, Eduardo. *Políticas públicas en democracia*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 2006. 357 pp.
- Stinchcombe, Arthur L. *Information and Organizations*. Ed. Universidad de California. Berkeley, 1990. 385 pp.
- Thompson, Dennis F. *La ética política en el ejercicio de los cargos públicos*. Ed. Gedisa. Madrid, 1970. 316 pp.
- Toral Moreno, Jesús. *Ensayo sobre la justicia*. Ed. Estudios Jurídicos. Texas 2008. 380 pp.

- *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la Función Pública*. Ed. Colección Editorial del Gobierno del Cambio. Fondo de Cultura Económica. México, 2007. 314 pp.
- Urías Germán, Gregorio. *La democracia en México después de la alternancia: retos y posibilidades*. Ed. Porrúa. México, 2003. 139 pp.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. Ed. UAEM, 1996. 214 pp.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida Estatal*. Ed. IAPEM. México, 1994. 93 pp.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*. Ed. Plaza y Valdez. México. 2000. 203 pp.
- Villoria Mendieta, Manuel. *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Ed. Tecnos y Universidad Pompeu Fabra. Madrid, 2000. 198 pp.
- Weber, Max, *Ética Protestante y el espíritu del capitalismo*. Ed. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1974. 262 pp.
- Zamitiz Gamboa, Héctor. *Transición política, alternancia y proceso de gobierno en México 2001-2006*. Ed. Gernika. México, 2008. 297 pp.
- Zapatero, Virgilio. *La corrupción*. Ed. Coyoacán. México, 2007. 189 pp.
- Zubirán, Salvador. *Ética y humanismo*. Ed. Memoria del Instituto Nacional de Nutrición. México, 1989. 176 pp.

ARTÍCULOS DE REVISTAS:

- Aldunnate, Eduardo. “*Matriz de indicadores y gestión de programas*.” CEPAL. [S/L]. México, 2007. 38 pp.
- Bautista, Oscar Diego. *Ética y política: valores para un buen gobierno*. Encuentros multidisciplinares, IX, septiembre-diciembre. México, 2007. 344 pp.

- Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*. Ed. INAP. México, 1995. pp. 89.
- Campuzano Paniagua, Gabriel. “*Condicionantes para una administración pública de calidad*”. Suplemento de la Gaceta de Ciencia Política, Ed. ITAM, Año 1, Número II, primavera/verano. México, 2001. 34 pp.
- Contreras Padilla, Sergio Octavio. “*E government y acceso a la información en México*”. México, 2007. 10 pp.
- “*Crime Prevention and Criminal Justice in the Context of Development; Realities and Perspective of International Cooperation, Practical Measures Against Corruption*”. International Review of Criminal Policy No. 41 and 42. Estados Unidos, 1993.18 pp.
- Gil García, José Ramón. *Gobierno electrónico en México*. Ed. CIDE. México, 2010. 37 pp.
- Guerrero Orozco, Omar. “*Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas*”. Gestión y Política Pública. Ed. CIDE, vol. VI, núm. 2. México, segundo semestre de 1997.
- Guy, Peters y Martin, Heisler, “Thinking about Public Sector Growth”, en: *Why Government Grows, measuring public sector size*. Beverly Hills, 1983.
- Herrera, Alejandro, “*Tendencias actuales en la Administración pública: retos y perspectivas*”, Revista del Senado de la República. volumen 3, número 6, enero-marzo. México, 1997. 90 pp.
- “*Innovación y calidad*” .Política Digital. Año 2, No 13. Noviembre. México, 2003. 128 pp.
- “*La Evaluación en el Sistema Público*”. Revista de Administración Pública. No. 21 Vol. XLU, No. I. enero-abril. México, 2010. 252 pp.
- León y Ramírez, Juan Carlos. “*Gestión Pública y Público Contestatario*”. Revista IAPEM, Instituto de Administración Pública del Estado de México, No. 54, enero-abril. México, 2003. pp. 1-8.
- Méndez Berrueta, Luis. *2000-2006. Reflexiones de un sexenio en conflicto*. Ed. Colegio de México. México, 2007. 248 pp.

- Mesta Delgado, Jesús. *“Política digital”*. México, 12 de septiembre de 2013. Disponible en: www.politicadigital.com.mx
- Naser, Alejandra. *“Gobierno Electrónico”*. CEPAL. ILPES. México, 2007. 89 pp.
- Naser, Alejandra. *“Índice de Transparencia Presupuestaria”*. Cuarta Edición. Fundar. México, 2007. 49 pp.
- Navarro Arredondo, Alejandro. *“Indicadores de gobernanza.” Los indicadores de Buen Gobierno en México y el trabajo legislativo*. Reporte CESOP, No.37. México, 2010. pp.19-38. Disponible en: www3.diputados.gob.mx/.../Reporte_37-Indicadores_buen_gobierno.pdf
- Peter Eigen: “Combatting Corruption Around the World”, *Journal of Democracy*, Vol. 7, Num. 1. Estados Unidos, 1996. 158-168 pp.
- Quintana Roldan, Carlos. *“La ética en la Administración Pública”*. Ed. L.D.G. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, Abril. México, 2005. 284 pp.
- Rivera Lugo, Fidel Roberto. *“Hacia una nueva cultura en la calidad de los servicios públicos”*. Prospectiva, Agrupación Política Nueva A.C., Año 6, Número 18, abril-junio. México, 2001.
- Sánchez López, Héctor. *“La reforma administrativa y sus tropiezos”* en: Revista del Senado de la República. México, 2005. 28 pp.
- Sánchez González, José Juan. *“La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno,”* *Espacios Públicos*, Vol. 12, Núm. 24, abril, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca. México, 2009. pp.8-31. Disponible en: <http://redalyc.uaemex/pdf7676/67611167002.pdf>
- Sánchez González, José Juan. *“Percepción de la corrupción en México. instrumentos de medición y resultados”*. *Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción Rendición de cuentas y combate a la corrupción*. Revista de Administración pública. Vol. XLVIII, No. 1 (enero-abril). Ed. IAPEM, Toluca, 2013.

- Torres Salcido, Gerardo. *“Evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México.* Política y cultura. No 27, REDALIG, México, 2007. Disponible en: <http://redalyc.org/articulo.oa?id=26702710.pdf>
- Ugalde, Luis Carlos. *“Nueva y vieja corrupción mexicana”.* Revista nexos en línea. México, 1 de julio de 2011. Disponible en: www.nexos.com.mx.

ENCUESTAS E INFORMES

- Armijo, Marianela. *“Evaluación de los programas públicos”.* CEPAL. Planificación Estratégica Gubernamental, Sistemas de Seguimiento y Evaluación del Desempeño. Apoyo a la gestión presupuestaria en Guatemala. 16 y 17 de noviembre 2009. 20 pp.
- Boletín Probidad No. 29, marzo de 2002, URL: <http://www.probidad.org>. Consultado el 4 de septiembre del 2012.
- Cámara de Diputados, *Evolución de la Economía y las Finanzas Públicas 2000-2006.* Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. México, 2006. 153 pp.
- *“Encuesta de Buen Gobierno para Funcionarios Públicos. Comparativo entre Sector central y Sector paraestatal.”* Oficina de la Presidencia de la República. CIDE. Mayo. 2004. 45 pp. [http:// biacs-dspace.cide.edu/handle/10089/5518](http://biacs-dspace.cide.edu/handle/10089/5518).
- *“Estudio sobre corrupción y actitudes ciudadanas, 2006”.* Secretaria de la Función Pública. México, Junio 2006. 87 pp.
- *“Evaluación del impacto económico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”.* AEQUUM. México, Noviembre 2006. 87 pp.
- *“Informe Anual del Servicio Profesional de Carrera 2004.”* Secretaría de la Función Pública. Disponible en: <http://www.spc.gob.mx/consultaInformato.html>.

- Iturralde, Diego. *Gobernabilidad y reducción de la corrupción en gobiernos locales indígenas*. Banco Mundial-Fondo Indígena. Disponible en: http://urbegestion.com/images/Documentos/Iturralde_Banco_Mundial_sf_Gobernabilidad_y_Reducción_de_la_Corrupción_en_Gobiernos_Locales_Indígenas.pdf. Consultado el 23 de enero de 2009. Pp.11
- Melecio, Juan. *El financiamiento de los Partidos Políticos y los Candidatos en Puerto Rico y en los Estados Unidos de Norteamérica*. Ponencia Presentada en el Seminario Taller Comparado sobre: Financiamiento a Partidos políticos y Campañas Electorales Guatemala, 1 al 5 de Septiembre de 1997, organizado por el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. pp. 1-2. Versión mimeografiada.
- “*Modelo para evaluar la Agenda de Buen Gobierno Diplomado de Innovación Gubernamental.*” Secretaría de la Función Pública. México, 2005. 86 pp.
- Naciones Unidas, *Seminario Interregional sobre Reforma Administrativa en gran escala en los países en desarrollo*, Vol. 1, Informe del Seminario, Nueva York, 1973. Falmer Brighton, 25 de octubre al 2 de noviembre de 1971.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *La ética en el servicio público*. Ed. OECD Publishing, Serie: Administración General. Madrid, 1997. 148 pp.
- Presidencia de la República (Texto unificado de 8 de junio de 2012). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.
- Programa de Innovación y Calidad de la SEP. Dirección General de Innovación, Calidad y Organización, Abril 2002. 15 pp.
- “*Reporte de Índice de percepción de transparencia*”. Subcomisión de Mejora de Índices. Secretaría de la Función Pública. México, 2006. 76 pp.

CIBERGRAFÍA

- Banco de datos CIDE
www.biiiacs.cide.edu/
- Banco Mundial
www.datos.bancomundial.org/country/mexico
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática
www.inegi.org.mx
- La jornada
<http://www.jornada.unam.mx/2006/10/16/027n1exo.php>
<http://www.jornada.unam.mx/2007/10/01/index.php?section=politica&article=005n1pol>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
www.oecd.org/centrodemexico/laocde
- Organización de las Naciones Unidas
www.un.org/es/
- Portal Gubernamental
www.gob.mx
- Oficina de la Presidencia de la República
www.presidencia.gob.mx
- Transparencia Mexicana
www.tm.org.mx
- Transparencia Internacional
www.transparency.org
- Secretaría de la Función Pública
www.funcionpublica.gob.mx