

define en función de cuatro factores: a) Desempeño económico, relacionado con la economía, comercio internacional, inversión extranjera, empleo y precios; b) Eficiencia gubernamental en las finanzas públicas, política fiscal, marco institucional, legislación comercial y educación; c) Eficiencia directiva vinculada a la productividad, mercado de trabajo, mercados financieros, prácticas directivas e impacto de la globalización; d) Infraestructura básica, tecnológica, científica, para la calidad de vida y del sistema de valores. Aunado a lo anterior se busca tener finanzas sanas y el respeto a los derechos humanos.

Este modelo de calidad incluye controles estadísticos sobre la calidad del producto terminado, sobre la confiabilidad y sobre la calidad misma. Se incluyen criterios como el liderazgo, otorgar un valor al "cliente", desarrollo de personal, conocimiento de la organización, planeación, cadenas de valor, impacto social y evaluación por resultados, que se traducen en la administración de proyectos, el establecimiento de sistemas de control de calidad (ISO

9000), procesos de mejora continua, etcétera. Todo esto con el fin de ofrecer a la sociedad resultados tangibles que mejoren la percepción sobre la actuación del gobierno, dentro de una dinámica de información y análisis.

Los logros de la Agenda de Buen Gobierno se supeditan a la cuantificación de los resultados que cada dependencia obtenga, en concordancia con la necesidad de un modelo de carácter eficientista y cuantificable que la Nueva Gerencia Pública señala. La satisfacción del "cliente", supone una relación en la que las dependencias deben quedar al servicio del ciudadano, situación que se encuentra aun muy alejada de la realidad. La medición de resultados no permite aún tener una idea precisa del cambio en la relación gobierno-sociedad. Queda la impresión que esta Agenda se integró incluyendo propósitos de largo aliento —incluso— recuperados de propuestas modernizadoras anteriores como la idea de fortalecer el federalismo, junto con técnicas empresariales, cuyos resultados se miden en el corto plazo.

#### *Críticas a este programa:*

- Conceptualmente, esta Agenda es una propuesta pobre, que traslada de manera acrítica acciones, por ejemplo, propuestas por organismos internacionales como la OCDE o el Banco Mundial, sin haberlas sometido a una reflexión suficiente sobre la pertinencia, utilidad, costos, etc. (Pollit).
- La propuesta está formulada a partir de un claro sesgo empresarial, pero tratando de hacer una especie de concesión a concepciones tradicionales sobre la administración pública.
- La visión empresarial que marca la propuesta adolece de un liderazgo fuerte que impulse de manera decidida el proyecto modernizador, tal como lo surge la ortodoxia de la NGP.
- Si es difícil que el gobierno se asuma como empresa, es también difícil que la sociedad se asume como cliente.
- Finalmente, la Agenda no toma en cuenta que la

eficacia de la actividad gubernamental está supeditada a la actuación de los funcionarios públicos, la cual a su vez es el reflejo de condiciones estructurales, valorativas y normativas que tradicionalmente han caracterizado a las organizaciones públicas. En este sentido, se apuesta a un tipo de funcionario que sólo existe en la imaginación de los promotores de esta Agenda. La puesta en marcha del SPC plantea la necesidad de incluir funcionarios con un nuevo perfil. Los resultados de esta apuesta no se podrán valorar de inmediato; adicionalmente se corre el riesgo de impedir su cabal fortalecimiento, si sólo se buscó una respuesta coyuntural y no un verdadero compromiso con la modernización y profesionalización de la función pública.

#### **El Servicio Profesional de Carrera**

Este es el otro tema de reforma propuesto por el gobierno de Vicente Fox. Una promesa de campaña que efectivamente se cumplió, pues el 10 de abril del



2003 se publicó en el Diario Oficial el Decreto que expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (SPC), que entró en vigor el 7 de octubre del mismo año. Institucionalmente, el SPC se define como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, con el fin de impulsar su desarrollo para beneficio de la sociedad. La ley es una herramienta para lograr lo anterior con transparencia y legalidad.

El sistema está diseñado para cubrir los niveles de director general, director y subdirector de área, jefe de departamento y funcionarios de enlace. La ley prevé además la incorporación de funcionarios de libre designación para ocupar puestos de mando superior, cargos con una clara vinculación política, así como la posibilidad de que los de base entren al esquema de carrera, previa licencia o separación de la plaza que ocupan. Quedan fuera del sistema el personal de la Presidencia de la República, los secretarios de despacho, el jefe de gobierno del D.F., subsecretarios, oficiales mayores, titulares de

cargos homólogos, miembros de las fuerzas armadas, de los sistemas de seguridad pública y nacional, del servicio exterior, entre otros.

Dentro de la ley, el SPC está organizado en subsistemas: a) De planeación, que busca integrar un Banco de Talentos; b) De ingreso, tanto de personas que actualmente ocupan un cargo en la administración y deseen promoverse, como de candidatos externos para ocupar vacantes y de ingreso de personal de enlace a través de ferias de reclutamiento; c) De desarrollo profesional, en el que cada funcionario traza su propio plan de carrera, movilidad y ascenso en la administración pública; d) De capacitación y certificación de capacidades, en el que se pretende crear un perfil de puestos basado en tres bloques de capacitación: de gobierno, gerencial y técnica; e) De evaluación del desempeño, pudiendo ocasionar el despido si no se acreditan las evaluaciones en dos años seguidos; de evaluación de resultados a nivel institucional, por unidad administrativa o grupo en función de metas concertadas, y como condición para pagos

extraordinarios; f) De reubicación y separación en un contexto de respeto y transparencia.

El órgano encargado de operar el SPC es la Secretaría de la Función Pública, que cuenta con un Consejo Consultivo como órgano de apoyo y Comités Técnicos de profesionalización en cada dependencia. Se crearon también la Subsecretaría de la Función Pública y dependiendo de ella, la Unidad del Servicio Profesional de Carrera y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal; en sustitución de la antigua Unidad del Servicio Civil de la SHyCP. En los artículos transitorios de la ley se establecen los plazos para su puesta en marcha. El 31 de marzo de este año (2004) el Presidente Vicente Fox firmó el decreto mediante el que se expide el reglamento del Servicio Profesional de Carrera.

#### Críticas al Servicio Profesional de Carrera

La experiencia internacional muestra que los servicios civiles limitan el uso discrecional de los recursos públicos, orientándolos hacia la consecución de objetivos

públicos. Además, favorecen tanto la profesionalización como la rendición de cuentas, fortaleciendo esquemas competitivos y democráticos. David Arellano señala que estos sistemas "evitan la politización de la acción gubernamental y generan estabilidad ante los vaivenes de la alternancia política". Sin embargo, también advierte que muestran una clara tendencia a volverse esquemas rígidos, dificultando el manejo de recursos humanos que normalmente opera mejor de manera centralizada.

Habrà que esperar la evolución de las acciones derivadas de la ley del SPC para valorar su contribución a la profesionalización de la función pública y al fortalecimiento de esquemas democráticos de ejercicio de poder. Comparada con otras propuestas de reformas estructurales, esta reforma generó menos resistencia por parte de las fuerzas políticas presentes notablemente en la Cámara de Diputados, puesto que la Cámara de origen fue la de Senadores.

Tanto el PRI como el PRD terminaron aceptándola en la medida en que debilitó el papel



del Presidente de la República. Tampoco contó con la histórica oposición que la Federación de Sindicatos Burócratas (FSTSE) había manifestado en otros momentos en los que se quiso establecer un sistema de carrera para la función pública; primero, porque en parte en el diseño del SPC no se contempla el ingreso masivo del llamado personal de base, y también porque la FSTSE atravesaba un momento de debilidad interna debido al cuestionamiento del liderazgo de Joel Ayala.

Paradójicamente, la resistencia más fuerte se situó dentro del propio gobierno, pues la SHyCP obstaculizó el proyecto al condicionar el apoyo presupuestal. Finalmente, se llegó a un arreglo que consistió en que la SFP asumiría la responsabilidad organizacional y Hacienda la presupuestal. De manera paralela a su puesta en marcha, la nueva Unidad del Servicio Profesional fue responsable de recortar en un 15% el gasto administrativo de las dependencias, suprimió 40 subsecretarías y decenas de direcciones generales, lo que supuso un momento de fuerte tensión.

El sistema deja fuera núcleos importantes de funcionarios, como es el caso del sector salud. No transforma las bases de la estabilidad llamémosla tradicional, que mantiene la división del empleo entre trabajadores de base y de confianza.

Se prevé que la operación del SPC en México se hará de forma descentralizada, distribuyendo la responsabilidad entre instancias centrales y unidades responsables del personal en cada dependencia, por lo que corre el riesgo de que se cuestione la credibilidad del sistema y su capacidad de regulación en cada una de las instancias y unidades involucradas.

El Servicio Profesional busca evitar que la administración se politice, favoreciendo la estabilidad al operar bajo el principio de separación entre administración y política; con lo que impide que los partidos que acceden al poder asuman como un botín los cargos públicos. No obstante, operar bajo un esquema de reglas que impriman certeza y control genera siempre muchas resistencias pues, por definición, la administración se

compone de escenarios de incertidumbre y movilidad. David Arellano señala también que las nuevas reglas entran en competencia con un mundo excesivamente normado, obligando a los sistemas de carrera a buscar mecanismos que impidan la violación de las reglas escritas y resten legitimidad a la separación entre política y administración; de ahí su casi inevitable tendencia a volverse irremediabilmente rígidas.

En países con niveles altos de desarrollo, la modernización administrativa pudo asimilarse debido a la cuidadosa selección de funcionarios capacitados y con intereses comunes, susceptibles de ser separados eventualmente de sus cargos en el momento en el que dichos intereses no correspondieran a los del Estado. En el caso mexicano, las evidencias y resultados de este nuevo sistema empezarán a mostrarse hasta principios de 2006, fecha en la que se prevé que el sistema opere a su máxima capacidad. Mientras tanto, presenta algunas características que pueden abonar problemas. No quedan explícitamente garantizados valores como la equidad o neutralidad política. Finalmente

diría que sus resultados pueden desvirtuarse si, por ejemplo, las evaluaciones que propone el sistema de los jefes hacia los subordinados están influidas por consideraciones políticas.

### Conclusión

La propuesta modernizadora del gobierno de Vicente Fox se basa en el desarrollo de dos proyectos, la Agenda de Buen Gobierno y el Servicio Profesional de Carrera. Ambos construidos con un claro sesgo empresarial que posiciona criterios de efectividad y competencia como valores centrales. El énfasis en la obtención de resultados cuantitativos subordina la obtención de resultados cualitativos que redunden en beneficios claros para la sociedad. A pesar de pugnar por una mayor participación de la sociedad, se le reduce a ser un cliente que recibe beneficios a cambio del ejercicio de ciertos derechos. La propuesta de la Agenda de Buen Gobierno parece estar volcada sobre sí misma y atender sólo las demandas de la propia administración. Adicionalmente, esta agenda incorpora en el mismo nivel de ejecución un programa acotado y específico como el de calidad



total, junto con propósitos que alteran los equilibrios políticos, como puede ser el caso del fortalecimiento del federalismo; la visión de la propuesta modernizadora tiene marcados tintes centralistas, como si la administración pública fuera equivalente a la administración federal.

Por su parte, la Ley del Servicio Profesional de Carrera aprobada y el sistema que de ella deriva no garantiza que su diseño esté libre de oportunismo al pugnar por la permanencia de funcionarios leales al partido en el poder en altos puestos de la administración. Además, Es difícil imaginar cómo se logrará el equilibrio necesario entre regulación central y operación descentralizada. La propuesta no tiene alcances suficientes para transformar la estructura del sistema político administrativo y contribuir a su democratización. Habría que haber iniciado ya una campaña de cambio en la cultura y comportamiento de los funcionarios, lo cual no ocurrirá en los dos años que le quedan a este gobierno. Es importante señalar también que un crecimiento económico cero permite suponer que la iniciativa no contará con el

suficiente respaldo presupuestal. El gobierno decidió obviar la resistencia potencial de la FSTSE, al decidir el limitado universo de funcionarios (aprox. 40,000) que pueden acceder al sistema de carrera, dejando fuera a los funcionarios de base. El esquema del servicio profesional de carrera que emana de la ley introduce mecanismos de control bajo supuestos gerenciales, pero deja intacto el conflicto subyacente entre profesionalización y derechos laborales.

## MENSAJE

**Dr. Jesús Ancer Rodríguez**



La Universidad Autónoma de Nuevo León, consciente del contexto de la globalización, la sociedad del conocimiento, la necesidad de garantizar los más altos estándares de calidad en su labor, la rendición de cuentas y la transparencia, así como del impacto trascendental que representan estos elementos en la educación, asume su responsabilidad y realiza un profundo cambio institucional que consiste en construir un nuevo modelo universitario centrado en el aprendizaje, en el cual la docencia, la investigación, la cultura y el servicio social difundan e

incluyan un sentido social del conocimiento.

La UANL está dispuesta y preparada para cumplir con el rol determinante que le corresponde en el proyecto estatal, como una Institución de Educación Superior con Calidad Internacional, en la que sus trabajos de investigación científica, tecnológica y humanista, sumados a la indiscutible calidad de sus egresados, sigan dando soporte para el desarrollo económico, la competitividad y el bienestar social, y mediante el impulso del proyecto de la Ciudad Internacional del Conocimiento, transforme a Nuevo León y a México.

Es así que nuestra Alma Máter en su labor educativa como factor estratégico para lograr el desarrollo sustentable, forma profesionales universitarios que aporten lo necesario y se desenvuelvan con éxito en las nuevas formas de relación social, de realidades económicas sustentadas en el conocimiento, de profundas transformaciones en la naturaleza del trabajo, la organización de la producción y la gestión pública involucrando todo ello en una compleja sociedad de la información.