

El bicentenario y la reforma del sector público en México. Los afanes de Sísifo

Gildardo Héctor Campero Cárdenas

Universidad Nacional Autónoma de México / camperoc@terra.com.mx

Abstract: In Mexico since its struggle for his independence there have been promoted administrative reforms and improvements. But neither has it advanced in reversing poverty nor social inequity. With such purpose, as from the 19th century successive programs of Administrative Reform, Structural Change, Modernization of the State, Modernization of the Administration, Innovation and Governmental Quality, Presidential Agenda of Good Government and Improvement of the Public Management, haven been tried without satisfactory results. There have been no advancement in reversing poverty, inequity and alienation. Mexico is a country with two uneven worlds: that of the rich and that of the poor. The Governance Indicators 2008 show that we are well below NAFTA, OCDE and some Latin American countries. In the recent report of the Corruption Perception Index 2008 we have not passed, with a grade of 3.6, in a scale from 0 to 10. As it has been indicated "other nations are doing a better job and they advance faster than Mexico", hindered by groups of interest, lack in agreement and other political factors, simulation of change and imitation of neomanagerial models. In countries such as Mexico the combat to poverty and the administrative reform are a lot more than a technical reform, they imply transforming the political frameworks of the State, such as control of class, and to pass from imitation to innovation. They demand for Political Ethics and governance in views of the general collective interest.

Key words: bicentenary, inequality, bureaucracy, reform/simulation, political ethics.

Resumen: En México, desde la lucha por su independencia, se han promovido reformas y mejoras administrativas. Tampoco se ha avanzado en revertir la pobreza ni la inequidad social. Con tal finalidad, desde el siglo XIX se han intentado sucesivos programas de Reforma Administrativa, Cambio Estructural, Modernización del Estado, Modernización de la Administración, Innovación y Calidad Gubernamental, Agenda Presidencial de Buen Gobierno y Mejora de la Gestión Pública, sin resultados satisfactorios. No se ha avanzado en revertir la pobreza, la inequidad y la marginación social. México es un país con dos mundos desiguales: el de los ricos y el de los pobres. Los indicadores de gobernanza para 2008 muestran que estamos muy por debajo de los países del TLC, la OCDE y algunos de América Latina. En el reciente informe del Índice de Percepción de Corrupción 2008 salimos reprobados con una calificación de 3.6 en una escala de 0 a 10. Como se ha señalado "otras naciones están haciendo un mejor trabajo y avanzan más rápido que México", obstaculizado por grupos de interés, falta de acuerdos y otros factores políticos, la simulación y la necesidad de sustituir la imitación de modelos neogereenciales por la propia innovación. En países como México el combate a la pobreza y la reforma administrativa son mucho más que una reforma técnica o administrativa, implican transformar los marcos políticos del Estado como dominio de clase, y pasar de la imitación a la innovación. Requieren de ética política y de buen gobierno para el interés colectivo general.

Palabras clave: bicentenario, desigualdad, burocratismo, reforma/simulación, ética política.

En México, como lo consigna nuestra ley fundamental, el modelo de país al que aspiramos debe ser democrático, “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de pueblo”. Asimismo, habrá de atender “a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y crecimiento de nuestra cultura”. Además de contribuir “a la mejor convivencia humana, evitando los privilegios con la convicción del interés general de la sociedad” (Congreso Constituyente, 2000: 19).

La Constitución también señala que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de individuos, grupos y clases sociales” (Congreso Constituyente, 2000: 355).

Dos siglos han transcurrido desde que Alejandro de Humboldt visitó en 1803 la Nueva España y afirmara que en ninguna parte había visto una “desigualdad tan tremenda en la distribución de la riqueza, de la civilización, del cultivo de la tierra y de la población” (Villoro, 2000: 497). Grande y rica, sin embargo sus habitantes eran miserables e incultos. Por consiguiente, “a moderar la opulencia y la riqueza” aspiraban los *Sentimientos de la Nación* (Morelos, 1977: 34).

Un siglo después persistía el descontento popular. Como denuncia Luis Cabrera (1977: 13):

Privaba la servidumbre económica del obrero y del peón frente al privilegio político y económico del patrón con el amparo oficial. Además del acaparamiento comercial y financiero, y la competencia ventajosa ejercida por los grandes negocios sobre los pequeños, a la sombra del desigual impuesto, acompañado del “extranjerismo” o preeminencia que en todo tipo de actividades ejercían los extranjeros con respecto a los nacionales, protegidos por las autoridades y la vigilancia de sus representaciones diplomáticas.

En cuanto a la administración pública, el Congreso de Anáhuac dispondría “ordenar la vasta y complicada maquinaria del Estado”, la “organización de las supremas corporaciones”, además de “las mejoras y reformas” del *Gobierno*, de las *instituciones interiores* y de la *organización del ramo ejecutivo*. Se fijarían los “límites de las autoridades [y la] responsabilidad de los funcionarios, y [se] reformarían los planes de nuestra administración. [...] capítulos fundamentales en que estriba la

forma de nuestro gobierno”, declararía la exposición de motivos del *Decreto Constitucional*, signada por los diputados en “Apatzingán, octubre 23 de 1814. Año quinto de la Independencia Mexicana” (Liceaga *et al.*, 1814, en Morelos, 1977: 43-44).

Próximos a conmemorar 200 años del inicio de la lucha de Independencia y del primer centenario de la Revolución de 1910, cabe preguntarnos, como lo hace Ambrosio Velasco (2008: 2), “si los ideales y valores por los que surgió ese proceso se han realizado o al menos siguen vigentes. Tampoco se ha avanzado en revertir la pobreza ni la equidad social. Dentro de la crisis nacional hemos de considerar la creciente miseria y marginación de la población mexicana”.

Reforma, modernización e innovación gubernamental en México

Siglo XIX: Mejoras y reformas a la administración pública

Gordon Schaeffer (1976: 205) advertía al final de los años cuarenta que “en un estudio de la administración mexicana contemporánea es necesario que se comprendan las características de la administración colonial de la Nueva España”, por cuanto condicionaron el curso completo del desarrollo administrativo. “Después de la independencia continuaron vigentes muchos problemas fundamentales, muchas prácticas administrativas permanecieron en uso, y algunas persisten”.

La administración era un proceso legal, y comprendía la aplicación de abundantísima legislación. Resultaba lenta y engorrosa, agravada por la autoridad fragmentada y el requerido turno de los asuntos a la Metrópoli. Sin procedimiento para formular el presupuesto, en el sentido moderno, los costos y gastos extraordinarios se detallaban y aprobaban desde España. La recaudación de impuestos se daba en *arriendo* a particulares. Después de “300 años de semejantes prácticas, quedaron firmemente asentadas en la psicología de la explotación fiscal para ganancias personales” (Gordon Schaeffer, 1976: 211).

El mayor interés en la selección del personal no fue conseguir hombres que administraran bien, sino preferentemente leales al rey. Los puestos públicos —medios de enriquecimiento personal— se heredaban, vendían o revendían, pagando al tesoro real un porcentaje. Para una mayor centralización del sistema, y ligar con más fuerza las autoridades coloniales al asiento del poder real en España, se introdujeron técnicas de control administrativo como la *residencia* y la *visita*. La *residencia* era una especie de juicio público para averiguar si un funcionario, al dejar su

puesto, cumplió deberes y tareas de modo satisfactorio y honesto. Según Lucena Salmoral (2008), “el juicio de residencia no evitó la mala administración, pues abundaron los cohechos, nepotismos y malversaciones, pero seguramente evitó que fuera aún peor, pues siempre representó una sombra de justicia suspendida sobre la actuación del funcionario venal”. La *visita* era una investigación administrativa especial sin carácter judicial, iniciada en respuesta a quejas durante el ejercicio del mandato de un funcionario.

En resumen, la “Administración Pública de la Nueva España ha merecido las críticas más acerbas por cuanto adolecía de grandes errores, de numerosas deficiencias”, advertía Lucio Mendieta y Nuñez (1942: 65-66). “Pero es necesario tener en cuenta —agrega— que los conocimientos administrativos no habían alcanzado, en aquella época, mucha importancia”.

En su obra *Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano*, Omar Guerrero (1994: 77) señala que entre Austrias del siglo XVI y Borbones del siglo XVII media un verdadero abismo, no sólo en cuanto a concepciones políticas, sino respecto a método, sistemas y planes de gobierno. “La reforma borbónica ha sido uno de los sucesos históricos decisivos en el desarrollo de México” (Guerrero, 1994: 2) y dejó un generoso legado de modernidad a la Nueva España. Sirvió de sustento a las instituciones estatales del México independiente y para establecer las bases de su administración pública.

La modernización incluyó reformas para hacer eficientes al propio gobierno y a la administración pública, accediendo a los progresos de las ciencias de la administración y al cúmulo de tecnologías gubernamentales, además de rodearse de verdaderos administradores públicos profesionales (Guerrero, 1994: 78). A partir del reinado de los Borbones se mejoraron prácticamente todos los aspectos de la administración y se puso término al sistema de emplear a particulares para ejecutar funciones gubernamentales, abandonando así la prebenda (Gordon Schaeffer, 1976: 211-212). Se distribuyeron los asuntos en trámite de manera racional para facilitar su despacho rápido y eficiente, mediante manuales que hicieron accesibles las informaciones indispensables para la toma de decisiones. Además, observa Omar Guerrero (1994: 72, 77), se introdujo la organización departamental, que daría paso a las primeras cuatro secretarías de Estado.

A partir del movimiento de Independencia se buscaron en el Congreso de Apatzingán *mejoras y reformas* en el sistema de administración —como en la metrópoli— para ordenar la vasta y complicada máquina del Estado (Quintana Roo *et al.*, 1977; Liceaga, *et al.*, 1977, en Morelos, 1977: 40 y 43). Después, la Regencia del Imperio recogería esa aspiración, en el *Reglamento Provisional de Gobierno* expedido en 1821, al señalar como responsabilidad de los ministros “proponer reformas y mejoras en los cuerpos y ramos correspondientes a sus ministerios, combinando con los demás lo que pudiera convenir al bien general del estado en todos los ramos de la administración”.

Posteriormente, el *Plan de Ayutla* de 1854 otorgaría facultades “[...] para reformar todos los ramos de la Administración Pública” (Tena Ramírez, 1975: 497). Al triunfo de la Revolución, Francisco Zarco (1856: 1) escribiría que “sin la reforma administrativa, la reforma completa de la administración, [era] imposible la reforma política, [porque] si no [encontraba] bases en qué apoyarse, [sería] tan efímera, tan ineficaz, como cuantos ensayos se [habían] hecho antes”.

Expedidas las *Leyes de Reforma* (1859), el gabinete del presidente Juárez (1861) declaraba que *la Reforma ponía el pie en el terreno de la administración*, por cuanto “las revoluciones serán estériles y los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto, mientras no se corone la obra con la revolución en la administración, que puede llamarse la reforma administrativa”. Era necesario organizar los elementos de acción del gobierno en virtud de una administración previsora, metódica, ordenada, moral, honrada y económica (*Manifiesto y Programa del Gabinete*, 1861, en Secretaría de la Presidencia, 1974: 124-133), así como una “administración de justicia que hiciera efectiva las leyes. “Tengo la persuasión [diría Juárez] de que la respetabilidad del gobernante le viene de la ley y de un recto proceder” (*Apuntes para mis hijos*, 1867). Se hacía también indispensable “disminuir el número de oficinas y empleados a lo puramente necesario. Para la provisión de los empleos el Gobierno [atendería] sobre todo a la aptitud y honradez y no al favor o al ciego espíritu de partido que tan funestos han sido y serán siempre en la administración de las rentas públicas”. Una de las más urgentes necesidades de la República era “la formación de códigos claros y sencillos sobre negocios civiles y criminales y sobre procedimientos, porque sólo de esta manera se [podría] sacar a nuestra legislación del embrollado laberinto en que se [encontraba] uniformándola en toda la Nación” (*Manifiesto a la Nación*, 1859). Además de “facilitar el comercio

exterior [...] simplificando los requisitos que para él exigen las leyes y librar al comercio de las onerosas ritualidades fiscales que solo sirven para estimular el contrabando”. Se consideró “deber del Ejecutivo estrechar el vínculo federal, y ayudar a los estados a plantear su régimen interior con la libertad e independencia que ellos convinieron en el pacto de la unión, respetando su soberanía y su régimen interno”. El programa del presidente Juárez comprendería “la reorganización de todos los ramos de la administración pública, desde las instituciones municipales hasta las relaciones exteriores. Por consiguiente, la necesidad de reorganizar la administración pública y sacar al país del caos [reclamaba] medidas prontas, severas, enérgicas en el orden económico y administrativo” (*Programa del Gobierno Constitucional*, 1861).

En suma, la regla de oro de la gestión del presidente Juárez puede resumirse en su siguiente axioma (1852): “Bajo el sistema republicano de gobierno, los funcionarios públicos [deben] consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporcione la retribución que la Ley señala” [Textos tomados de: Instituto Nacional de Administración Pública, *La administración pública en la época de Juárez*, versión abreviada, 2006: 11-14].

Siglo XX: Reforma y modernización administrativa

Para abordar los intentos por mejorar y reformar la administración pública durante el siglo XX nos valdremos de las etapas que para tal fin establece José Juan Sánchez González en su obra *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México* (2004: 199-281).

La administración pública en la Revolución (1911-1920)

Al asumir el poder Francisco I. Madero, “no obstante las condiciones adversas en su administración [...] logró realizar algunas reformas importantes en la administración de justicia, educación, asistencia pública, reforma agraria, reforma electoral, legislación, transportes, conflictos laborales y financieros” (Sánchez González, 2004: 201). La gestión de Venustiano Carranza (1917-1920) reorganiza la administración mediante la *Ley de Secretarías de Estado*. Para responder a:

la necesidad de promover, intensificar y desarrollar las actividades industriales y comerciales del país se establece la Secretaría de industria y comercio, y dentro de ésta —con carácter transitorio— una comisión de eficiencia y economía, a la cual se le encomendó sistematizar [las] operaciones de tramitación y archivo mediante algunos de los procedimientos modernos, consagrados por la experiencia oficinesca de las grandes administraciones públicas y privadas de Europa y de los Estados

Unidos y, finalmente, estudiar y proponer los medios de mejoramiento de la organización de la Secretaría, para que la acción ejecutiva de ésta resulte, cada vez, más eficiente y económica (Pani, 1917: 1, 5 y 6).

La nueva ley también creó los Departamentos, como el de Contraloría, se introdujo la rendición de cuentas. Los principios rectores de la gestión de Carranza serían la *economía, eficiencia, eficacia y moralidad*.

La administración pública caudillista (1920-1928)

Después de la muerte de Carranza, y del interinato de Adolfo de la Huerta, asume la Presidencia de la República Álvaro Obregón para el periodo 1920-1924. El propósito central de su mandato fue “moralizar la administración en todos sus ramos”, se revisa la organización y los gastos de las dependencias, además de introducir exámenes de ingreso al personal y establecer la *Escuela de Administración Pública*. La “economía, eficacia, moralidad y el orden” fueron los principios rectores de su administración. Durante el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924-1928) se buscó *facilitar el rápido despacho de los negocios con el menor tiempo posible*, mediante la reorganización técnica de los servicios públicos con sistemas modernos, coordinación para evitar duplicaciones, mejoramiento de sistemas de trabajo y eliminación de trámites inútiles, adopción de máquinas y aparatos de oficina, reducción de presupuestos, exámenes para la selección de personal y *sustraer a la Contraloría de la política*. Como señalara Calles (1926) al abrir las sesiones del Congreso, el 1º de septiembre de 1926:

Para proponer medidas encaminadas al establecimiento de mejores sistemas de trabajo y reducción de presupuestos, sin detrimento para el servicio, se nombraron, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda, comisiones de eficiencia, que han funcionado satisfactoriamente en las secretarías de Agricultura, Gobernación, Educación Pública e Industria y prosiguen sus labores en otras dependencias del Ejecutivo, incluyendo a la misma Secretaría de Hacienda y el Departamento de Contraloría. Los principios rectores fueron economía, eficiencia y eficacia.

Con Emilio Portes Gil (1928-1930) y Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) se buscó “transformar la estructura de la pesada maquinaria gubernamental y aplicar los fondos públicos en relación a las difíciles condiciones económicas”; para lo cual se estudió la estructura total de la administración pública y se dispuso la simplificación de los servicios, la reducción de sueldos y gastos, la aplicación eficiente de fondos y el control previo, el registro y exámenes al personal de la Contraloría, y se expidió en 1930 la *Ley sobre Planeación General de la República*. La *eficiencia* y la *economía* orientarían los trabajos de reforma. Posteriormente la presidencia

de Abelardo Rodríguez (1932-1934), cuyos principios rectores fueron la *economía* y la *eficiencia*, se propuso “adaptar integralmente a la Administración Pública para realizar las funciones sociales requeridas, con elementos técnicos que garantizaran el resultado de su actuación”. Lázaro Cárdenas (1934-1940) perseguiría “arraigar en la conciencia pública la necesidad de un gobierno de funcionarios responsables, que tuvieran como norma el respeto a la ley, la eficiencia y la honestidad”. Expide el *Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado* y la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*, la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* (1935), fusiona a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el Departamento de Contraloría y define la intervención del Estado en las industrias extractivas. Los principios rectores fueron *economía*, *eficiencia*, *eficacia* y *honestidad*. Vendría enseguida Manuel Ávila Camacho (1940-1946) en pos del *mejoramiento de la organización de la administración pública* “a fin de suprimir o reducir servicios redundantes o no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, expeditar los trámites y reducir el gasto, y el mejor aprovechamiento de los fondos públicos”. Con tal propósito “se suprimen los servicios y trámites innecesarios, se elevan los coeficientes de eficiencia del personal y se aligera el costo de la administración, se expide una nueva Ley de Secretarías y de Departamentos de Estado, se crean la Comisión Federal de Planificación Económica y la Comisión Intersecretarial encargada de formular y llevar a cabo un Plan de Mejoramiento de la Administración Pública y la Junta de Economía de Emergencia”. Principios rectores de su gestión fueron *economía*, *eficiencia*, *eficacia*, *moralidad* y *honestidad*.

Cabe hacer una pausa para describir la situación en que se encontraba la administración pública al año de 1942, descrita por el maestro Lucio Mendieta y Nuñez (1942: 120, 125, 204, 264, 274, 295, 296, 301, 306) en su obra *La administración pública en México* para impartir el Segundo Curso de Derecho Administrativo, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, “a partir de un concepto más bien sociológico del asunto, que de una especulación puramente jurídica”. Para Mendieta y Nuñez, “[...] no obstante que [se disponía en esos días] de mejores elementos técnicos de todo orden y de que las circunstancias de comunicaciones, civilización, cultura, se han modificado favorablemente, es indudable que México está muy lejos de la perfección administrativa”. ¿Cuál era la situación?:

Los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, que son amigos, correligionarios, personas de la confianza del Presidente de la República —nombrados sin otro merecimiento que el político— hacían con frecuencia de sus

respectivos Ministerios verdaderos feudos en donde la inmoralidad, la injusticia y la ineptitud [eran] los azotes del público. Omnipotentes e irresponsables llegan a destruir parte, cuando menos, de lo hecho por su antecesor. El desorden constante de la administración pública, debido a los múltiples trámites y debido a su defectuosa organización, hacer perder un tiempo precioso en toda clase de tramitaciones. De tal suerte, que un infractor, antes de enfrascarse en una tramitación burocrática dilatada y a menudo cara, prefiere cohechar, sobornar. También los particulares que requieren un trámite con rapidez, van siempre dispuestos a pagar propinas para obtener la más pronta y favorable resolución de sus negocios. La falta de interés personal en el trabajo se traduce en rutina, lentitud, baja calidad, a veces pésima, de los servicios públicos. Asimismo, el desprecio absoluto por el tiempo del público es otro rasgo distintivo del trabajo improductivo de la burocracia, que para el caso de la industria y el comercio significa esperar días, meses o años una resolución para iniciar o desarrollar una empresa. La inmoralidad de la burocracia en contacto directo con el público es algo definitivamente indudable, aún cuando admite excepciones. En la alta burocracia predomina la calidad o extracción política, por cuanto está encargada de poner en práctica las ideas y defender los intereses del Partido o de la clase dominante. En suma, la incompetencia de la alta burocracia de extracción principalmente política, la falta de interés personal del burócrata en su trabajo, la indisciplina y la inmoralidad, determinan la deficiencia de los servicios públicos.

A continuación Miguel Alemán Valdés (1946-1952) se encaminaría a *mejorar la organización de la administración pública*, rigiéndose por los principios de *economía, eficiencia y moralización*. Fue creada la *Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa* con atribuciones para “realizar estudios para mejorar la organización de la Administración Pública a través de la Dirección Técnica de Organización Administrativa”; fue expedido el *Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1947)*, se responsabilizó constitucionalmente a los funcionarios, fue impartida capacitación administrativa y cultural, se organizaron las compras gubernamentales y se publicaron los *Directorios [o manuales] del Gobierno Federal*. Con Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) se quiere “coordinar mejor las actividades de los órganos de gobierno”. Para ello se creó la *Comisión de Inversiones*, como dependencia directa del Ejecutivo. Además se estableció la obligación legal de presentar la “Manifestación de Bienes” por parte de los servidores públicos y se expidió la *Ley de Estímulos y Recompensas para Funcionarios y Empleados Públicos*. Los principios rectores fueron *economía, eficacia, honradez, moral administrativa y honestidad*.

La administración pública y el desarrollo estabilizador (1958-1970)

Durante el mandato de Adolfo López Mateos (1958-1964) se perseguía “poner a la Administración Pública en consonancia con la realidad del país, y la planeación sería la base indispensable para el ejercicio de las

responsabilidades públicas”. Para ello se instauró la *Secretaría de la Presidencia*, con atribuciones para “coordinar los programas de inversión de los órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a ésta deberían hacerse”. Fue creada la *Comisión Intersecretarial* para “Formular de Inmediato Planes Nacionales para el Desarrollo Económico y Social”, deberían elaborarse planes de acción y coordinarse los programas de inversión del sector público. También analizaría las empresas de participación estatal para evaluar sus logros.

Con Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se pretendía “elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el gobierno pudiera realizar, de la manera más eficiente posible, la tarea que le correspondía en el desarrollo del país”, según lo establecía el *Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970*. El principio rector sería la *eficiencia*, y con tal motivo se estableció la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1965, la cual elaboró el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*. A su vez, la Comisión Intersecretarial para formular Planes Nacionales (creada en 1962) prepararía el *Programa de Desarrollo Económico y Social de México*.

La administración pública y el desarrollo compartido (1970-1982)

La reforma promovida por Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) tuvo como propósito “adecuar las estructuras, sistemas y métodos administrativos en función de los objetivos que perseguía el gobierno en esa etapa de desarrollo y de las metas y programas que se establecieran”. Para tal efecto se creó la Dirección General de Estudios Administrativos, en la Secretaría de la Presidencia, además de Comisiones Internas de Administración (CIDAPs), Unidades de Organización y Métodos (UOMs) y Unidades de Programación (UPs) en cada dependencia y entidad del Ejecutivo federal, para promover y coordinar las respectivas reformas administrativas internas (microadministrativas). Se promovió la eliminación, saneamiento o consolidación de las empresas públicas conforme a su eficiencia. También se dispuso la formación y actualización del personal, y se realizó el *Censo de Recursos Humanos del Sector Público*, además de elaborarse el *Manual de Organización de la Administración Pública Federal*. Los principios rectores de la reforma fueron la *eficiencia* y la *honorabilidad*.

Enseguida José López Portillo (1976-1982) vendría a culminar el proceso de reforma administrativa cuyo propósito central sería una “administración pública capaz de dirigir el desarrollo económico y social,

con un sistema integrado de planeación apoyado en la reforma administrativa”, como lo establecía el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. En consecuencia, las acciones respectivas comprendieron la expedición de una *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (1976), que incluía tanto a las dependencias centralizadas como a las entidades paraestatales. Fueron creadas la Secretaría de Programación y Presupuesto (1976), a y la Presidencia de la República se le encomendó “estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución”, para lo cual se estableció la Coordinación General de Estudios Administrativos (1977) de la Presidencia de la República. También se agruparon las entidades paraestatales bajo dependencias “cabezas de sector”. Además de impulsar la descentralización y desconcentración administrativas, se fomentó la participación ciudadana apoyada en la *simplificación administrativa y la mejor atención y trato al público*. Asimismo, fue elaborado el *Programa Global de Desarrollo 1980-1982* y el *Programa de Reforma Administrativa 1976-1982*; se adecuaron los instrumentos jurídicos de la administración federal, y se promovió la administración y el desarrollo del personal público. Los principios rectores de la reforma fueron: *eficiencia, calidad, congruencia y honestidad*.

Vale hacer un paréntesis para recordar que en 1976 México enfrentaba el reto de grandes déficits públicos y de balanza de pagos, así como una tasa de inflación cada vez más alta como consecuencia del incremento de las tasas de interés de su deuda externa y de la caída de los precios del petróleo de 1973. Estos problemas fueron atenuados por un tiempo gracias al descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo y a la recepción de un gran volumen de préstamos del exterior. Sin embargo, en pocos años la elevación de las tasas de interés y el desplome de los precios del petróleo en 1979 condujeron a la crisis de 1982-1983 (Banco Mundial, 1991: 182).

México declaró la moratoria de su deuda en 1982 (Banco Mundial, 1991: 21), y, como observa José Juan Sánchez (2004: 268), “la crisis económica propició el descontento social, el riesgo de una inestabilidad política, a su vez, originó un ambiente de desconfianza e incertidumbre”. En ese clima, terminó el mandato del presidente López Portillo.

Al año siguiente, México se vio obligado a programar reformas macroeconómicas con base en el programa de estabilización respaldado por el FMI. A estas acciones siguieron otras reformas centradas en *la*

reducción de la participación del sector público en la economía, y la consecuente disminución del número de empresas paraestatales. A la desreglamentación industrial y la introducción de importantes reformas relativas al sector externo, siguió la entrada al GATT, *la privatización de la banca nacionalizada y la liberalización de la inversión extranjera* (Banco Mundial, 1991: 182).

La administración pública en la etapa neoliberal (1982-2006)

Fue en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) cuando inició el cambio estructural con la intención de transitar por el periodo más severo de la crisis, ocasionada por el incremento de las tasas de interés y el desplome de los precios del petróleo. La estrategia del *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983) dispuso, entre otras medidas, “un Estado más fuerte, no necesariamente más grande” congruente con el papel que le asignó la reforma del artículo 25 constitucional —publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983— en cuanto *rector del desarrollo nacional*. Al Estado se le encomendó *planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional*, y —bajo criterios de equidad social y productividad— debería apoyarse e impulsar a las empresas de los sectores social y privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica. Para tales efectos, el artículo 26 de la ley fundamental dispone la organización por parte del Estado de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. El tamaño de la administración centralizada se redujo y el *sector paraestatal decreció, de 1,155 entidades en 1982 a 412 al año de 1988*. Las reformas se orientaron además hacia la *Simplificación Administrativa*, para “reducir, agilizar y dar transparencia a estructuras, trámites y procedimientos administrativos”, así como “descentralizar y desconcentrar atribuciones hacia los gobiernos locales”. El *Plan* se propuso, entre sus objetivos fundamentales, *la renovación moral* para acceder a una sociedad igualitaria, libre y democrática, y surgió la idea de un *servicio civil de carrera* para mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal, y fomentar su vocación de servicio (Poder Ejecutivo Federal, 1983).

Con Carlos Salinas de Gortari se buscó avanzar la “Modernización del Estado” (Poder Ejecutivo Federal, 1989) en el cambio estructural y la recuperación económica. Se estableció como prioridad el estricto desempeño de la administración pública, así como una mayor eficacia y

eficiencia de los servicios públicos. Se adoptaron medidas de “buena gobernanza” —como las de “claridad y transparencia” en las funciones públicas—, “mayor información a la ciudadanía”, “mecanismos participativos para la sociedad civil”, “fortalecimiento del pacto federal” y “la desregulación para alentar la actividad privada”. La “modernización” en el ámbito de las empresas públicas condujo a una reducción de éstas de 412 a 219, y se procuró sujetarlas a criterios de “desempeño, rentabilidad, competencia en el mercado, y a convenios de desempeño y calidad”. Se buscó igualmente contar con “empresarios públicos” altamente calificados y se pretendió la “profesionalización de los servidores públicos”, en todos los niveles (Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1990).

En 1995 Ernesto Zedillo Ponce de León ocupó el último periodo presidencial (1995-2000) previo al actual cambio de partido en el poder. En dicho sexenio se anunció la “reforma del gobierno y (la) modernización de la administración pública” (Poder Ejecutivo Federal, 1995) para “orientarla al servicio y acercarla a las necesidades e intereses de la ciudadanía”; se buscaba “fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública”, así como “combatir la corrupción y la impunidad”. Con tal propósito se formuló el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)* con acciones de *participación y atención ciudadana, descentralización y desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública, y dignificación, profesionalización y ética del servidor público*.

En la presentación del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* el presidente Vicente Fox Quesada manifestó su decisión de reformar la administración pública para imprimirle eficacia, acabar con el burocratismo, terminar con la corrupción y el dispendio, y establecer una nueva relación con la sociedad. Esta relación se cimentaría en el respeto, la transparencia y la rendición de cuentas. También se expresó la decisión de impulsar la innovación en todos los campos de la vida social.

Lo antes expuesto coincidía con las recomendaciones de políticas del Banco Mundial al nuevo Gobierno, similar al *Informe* que se había presentado al presidente Ernesto Zedillo en 2001. Se proponía a nuestro país complementar su reforma estructural con acciones que elevaran los estándares de rendición de cuentas y participación ciudadana. Se imponía un gobierno con eficiencia, procesos transparentes y justos (para atraer

capital adicional), que respondiera con rapidez a las fuerzas y demandas de democratización, descentralización, globalización y justicia.

El gobierno del presidente Fox buscó implementar una “Estrategia para la Innovación y la Calidad Gubernamental”. El *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* señaló la necesidad de adoptar medidas de “buen gobierno” como 1. *apego a la legalidad*, 2. *gobernabilidad democrática*, 3. *federalismo*, 4. *transparencia*, y 5. *rendición de cuentas*. Otras medidas se refieren a la *implantación de un modelo de innovación y calidad que permita* “transformar radicalmente los esquemas burocráticos tradicionales de gestión” por otros “más emprendedores”, mediante cambios en “la mejora y optimización de lo bien hecho” y que “generan valor agregado” a la sociedad, además de “un cambio profundo de cultura”. Se plantea así la necesidad de establecer un “gobierno estratégico, competitivo, flexible y orientado al servicio y a resultados, apegado a la ética” (Poder Ejecutivo Federal, 2001; Secodam, 2001; Presidencia de la República, 2001).

En noviembre de 2002, la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República presentó la *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*. Sus seis estrategias perseguían “un gobierno que: *cueste menos, de calidad, profesional, digital, con mejora regulatoria, honesto y transparente*”.

El balance

Las lecciones de la experiencia en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

La OCDE (2006: 232-239) dio a conocer los resultados de un estudio acerca de la modernización del sector público en los países miembros, durante los últimos 20 años, con el título de *La Modernización del Estado: el Camino a Seguir*, concluyendo lo siguiente: 1. *Desmantelar las organizaciones del Estado puede llevar a la pérdida de continuidad, memoria institucional y capacidad a largo plazo*. 2. No existe un *remedio curativo* para la gestión pública *que sirva para todos*. La *historia, diferencias culturales y nivel de desarrollo* hacen que las administraciones públicas *presenten características y prioridades diferentes*. La *imitación del modelo a seguir* de otros países *sólo resulta conveniente en circunstancias similares*. 3. *Adoptar ideas e instrumentos del sector privado sin tener en cuenta el contexto de cada país, o las limitaciones y debilidades de esos instrumentos, han resultado problemáticos al aplicarlos al sector público*. 4. La realidad de la modernización del sector público *no ha correspondido con el discurso*. Los *cambios en leyes, estructuras y procedimientos no han tenido el impacto esperado sobre la conducta y la cultura*. 7. Se ha cometido el *error de no considerar a la administración pública como un elemento más de la estructura global del*

Estado, que refleja sus valores e influye en ellos al mismo tiempo. 8. *Cualquier estrategia de modernización necesita diseñarse a la medida de cada país*, su contexto nacional, sus necesidades, sus circunstancias particulares, la naturaleza del problema y la solución al mismo.

México, un país con dos mundos desiguales

En México existen dos países: *el de los ricos y el de los pobres* (Banco Mundial, 2007: 1), *el del norte y el del sur*, después de un cuarto de siglo de reformas de primera y segunda generación en el sector público. Polarización que frena su desarrollo económico, social y democrático.

También el organismo mundial señala que *el crecimiento de la economía mexicana no ha sido lo suficientemente alto para que los niveles de ingreso per cápita sean similares a los de sus socios del Tratado de Libre Comercio (TLC). México se encuentra muy rezagado de los promedios de la OCDE.*

Nadie se explica todo lo anterior, por cuanto el país es el sexto productor de petróleo en el mundo y cuenta con una geografía privilegiada. Lo cierto es que *las reformas necesarias para mejorar la situación han sido obstaculizadas por grupos de interés que prefieren mantener el status quo.*

En efecto, hasta fecha reciente *la mitad de la población vivía en pobreza y un quinto en pobreza extrema*—a cuya disminución ha contribuido en las zonas rurales el incremento de las remesas internacionales y transferencias públicas— asociadas a una *gran desigualdad y exclusión social*, especialmente con los grupos indígenas. Estos últimos sufren los mayores niveles de privación en términos de salud, educación y acceso a servicios básicos (The World Bank, *Poverty in México*, 2004). Esta realidad ha sido recogida por el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (Poder Ejecutivo Federal, 2007: 144), donde se señala que *los niveles de pobreza y marginación son similares a los que se tenían en 1992*, esto es, a los de hace 15 años por lo que se refiere a pobreza alimentaria, capacidades (educación y salud) y patrimonial (ingreso *per cápita* insuficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte).

Para cerrar la brecha de esos dos mundos se propone, entre otras políticas, el *cambio institucional* que mejore el marco normativo y el desempeño del sector público —contenidas en el documento del Banco Mundial *México 2006-2012: Creando las bases para el crecimiento equitativo* (Banco Mundial, 2007: 14-18), y generar así “círculos virtuosos” de crecimiento y reducción de la pobreza, por cuanto *existen retos en materia de coordinación interinstitucional, mejor calidad de los servicios a niveles federal estatal y*

municipal, y para fortalecer el seguimiento y evaluación de su resultado e impacto.

Asimismo, Naciones Unidas observa en México un “círculo vicioso” donde la *falta de acuerdos y otros factores políticos —Estado de Derecho débil, acceso desigual a la justicia, intereses particulares (económicos y políticos) por encima del interés colectivo y falta de liderazgo—* inhiben el crecimiento económico y perpetúan la pobreza y la desigualdad. Además de insuficientes recursos presupuestales, *ineficiencia administrativa, falta de transparencia y profesionalización en la administración pública de los gobiernos locales y municipales, que entorpecen el papel del Estado* (Naciones Unidas, 2006: 1).

Evidencia de la situación de México (MEX) en cuanto a *gobernanza* la encontramos en el reciente informe del Banco Mundial: *World Bank. Worldwide Governance Indicators 2008* (2008: 79-96), y podemos compararla con sus socios del TLC (Canadá (CAN) y Estados Unidos de América (EUA); países de la OCDE (Gran Bretaña (GB), Nueva Zelanda (NZ) y Australia (AUS), pioneros en Nueva Gerencia Pública, y de América Latina: Argentina (ARG), Brasil (BRA), Costa Rica (CRI), Chile (CHL) y Uruguay (URY) en las siguientes dimensiones:

1. *Voz y rendición de cuentas*: MEX -0.02; CAN 1.36; EUA 1.09; GB 1.38; NZ 1.49; AUS 1.34. CHL 0.98; URY 0.96 Y CRI 0.88. 2. *Estabilidad política y ausencia de violencia*: MEX -0.57; CAN 1.02; EUA 0.30; GB 0.56; NZ 1.24 Y AUS 0.86; URY 0.90; CRI 0.84 Y CHL 0.55. 3. *Eficacia del gobierno*: MEX 0.13; CAN 1.92; EUA 1.62; GB 1.77; NZ 1.90; AUS 1.96; CHL 1.22; URY 0.57 Y CRI 0.39. 4. *Calidad regulatoria*: MEX 0.39; CAN 1.61; EUA 1.45; GB 1.86; NZ 1.74; AUS 1.71; CHL 1.45 Y CR 0.49. 5. *Estado de Derecho*: MEX -0.58; CAN 1.86; EUA 1.59, GB 1.75; NZ 1.91; AUS 1.79; CHL 1.17; URY 0.49 Y CRI 0.44. 6. *Control de la corrupción*: MEX -0.35; CAN 2.09; EUA 1.44; GB 1.89; NZ 2.36; AUS 2.05; CHL 1.36; URY 0.96 Y CRI 0.39. México también reprobó en el *Índice de Percepción de la Corrupción 2008* de Transparencia Internacional con 3.6 en una escala de 0 a 10.

En opinión de un especialista, esos datos revelan que *otras naciones están haciendo un mejor trabajo y avanzan mucho más rápido que México* en el TLC, la OCDE, y países de Centro y Sur América. En consecuencia, los resultados de nuestras reformas han tenido “un desempeño mediocre” en la tabla del ordenamiento mundial de índices de desarrollo, y con tendencia a rezagarse.

Por lo tanto, “nadie en el gobierno mexicano puede estar declarando la victoria en la lucha contra la pobreza”, opinó James Wolfensohn, ex presidente del Banco Mundial, en la presentación del estudio *La pobreza en*

México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno, realizado por ese organismo (<<http://web.worldbank.org>>).

El diagnóstico de la situación actual

Recientemente en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, presentado por el presidente Felipe Calderón Hinojosa, se ha manifestado que el aumento de recursos que se le ha destinado a la administración no se ha traducido necesariamente en una mayor eficacia y eficiencia general de sus servicios. Por ello, es necesario implementar estrategias que orienten a la función pública a mejorar su desempeño para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a bienes y servicios públicos.

También el Secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas (2008: 1-6) ha señalado que si bien a lo largo de los años la estructura pública ha emprendido una importante serie de esfuerzos de modernización y mejora, debemos reconocer que no han sido suficientes para elevar la calidad y efectividad de los bienes y los servicios que recibe el ciudadano.

En México, interactuar con el gobierno, para un ciudadano, en muchos casos les sigue resultando difícil y desgastante. Algunos ejemplos de esto son: El *histórico crecimiento de los trámites en el gobierno federal*. En los últimos cinco años existe una tendencia al incremento y pasamos de los 1,783 trámites registrados a 4,271 trámites. En particular, los sistemas de compras y adquisiciones, el manejo de los recursos materiales y financieros, y los recursos humanos, presentan procesos lentos, complejos, fragmentados que arrojan una gestión con desempeño limitado.

“Las estructuras del gobierno no han evolucionado a la par de las condiciones del entorno, en muchos casos se adicionan áreas sin transformar las existentes, lo que origina un aparato público más obeso, más inflexible”. Las normas se orientan más a controlar procesos que a buscar eficiencia, *se basan en la desconfianza mutua entre la sociedad y el gobierno*, lo cual origina un entramado complejo, contradictorio e inoperable, que a la larga puede generar sobre costos mayores que la propia corrupción.

Adicionalmente, la administración pública presenta algunos comportamientos tradicionales que impiden, en gran medida, la adopción de tendencias y buenas prácticas internacionales. Algunos ejemplos: “el presupuesto se asigna en gran medida de manera inercial, en lugar de que la información sobre resultados” se considere para la asignación

presupuestal. Asimismo, “no hay evaluación formal y sistemática de las instituciones, basada en indicadores de gestión”, contrario a lo que sucede en las naciones de avanzada. Existe “una incipiente cultura del desempeño colectivo e individual”, pero se mantiene una orientación a tareas y procesos jurídico-administrativos de poco valor. Falta estimular una actitud crítica y de perfeccionamiento continuo, además de “una cultura de gestión por resultados”. Continuamente se presenta el fenómeno de *la simulación* en la aceptación de compromisos, en lugar de que exista participación y apropiaciones reales de las acciones de mejora.

En el *Plan Nacional de Desarrollo* también se reconoce que la corrupción es un inhibidor de la eficacia y la eficiencia, y los resultados de una serie de candados para evitarla lamentablemente han sido escasos: 28% de los mexicanos admite que pagó algún soborno, y 43% considera que el gobierno no combate la corrupción sino que la fomenta. Es evidente que no se ha logrado eliminar la corrupción en el gobierno (con una calificación de 3.3 en una escala de 0 a 10). La “impunidad, la corrupción, la simulación y la violación de los derechos humanos” han sido obstáculos para el desarrollo del país a lo largo de la historia. El 59% de la población percibe que *las leyes en México se utilizan para defender los intereses de la gente poderosa o como una simple excusa para cometer arbitrariedades*. La impunidad tiene muchas caras y formas, está en todo, en todas partes y no es exclusiva del gobierno.

La nueva estrategia de cambio: el mejoramiento de la gestión pública

En la actual administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), *el tema de la reforma del sector público vuelve a formar parte de la agenda de gobierno*, al quedar incluido en el eje “democracia efectiva” del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, por cuanto “la democracia demanda gobernantes responsables y funcionarios públicos sujetos a controles de transparencia y que rindan cuentas a los ciudadanos sobre sus acciones de gobierno e instituciones sólidas”. Para mejorar el desempeño de la administración pública federal en el *Plan Nacional de Desarrollo* (2007: 281-289) se han previsto las siguientes estrategias:

- Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicación para la gestión pública.

- Hacer más eficiente la operación y el gasto mediante austeridad en los salarios y reducción del gasto operativo.
- Profesionalizar el servicio público, fortalecer una cultura de evaluación del desempeño, ingreso y permanencia en el servicio público basados en el mérito.
- Adoptar el presupuesto basado en resultados, para enfocar la gestión y la asignación del presupuesto en la obtención de resultados comprometidos.
- Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población.
- Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal; promover la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones de trabajadores; y fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas en la sociedad civil.
- Garantizar a todos la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley, además del acceso a un sistema de justicia eficaz.
- Garantizar la protección a los derechos de propiedad a las personas, familias, comunidades y empresas.

La instrumentación de esas estrategias se realizará mediante el *Programa de Mejora de la Gestión (PMG)*, con el *Presupuesto Basado en Resultados (PBR)* y la *Evaluación del Desempeño (SED)* orientada a la mejora y a la transformación gubernamental, “paradigma internacional del que vale la pena beneficiarse”, señaló en fecha reciente el Secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas (2008: 3). Este programa tiene como propósito transformar a la administración pública federal para que alcance los mayores y mejores impactos en la sociedad, mediante el cambio de fondo en los procesos administrativos y en los instrumentos normativos que regulan la gestión pública, poniendo énfasis en su eficiencia y no sólo en su control y vigilancia.

El funcionamiento del *PMG* se basa, a su vez, en cuatro ejes, a saber:

1°. Orientación a resultados (intermedios y finales); 2°. flexibilidad (en función de su realidad institucional); 3°. innovación y experiencia (creatividad de servidores públicos y experiencia institucional); 4°. sinergia (sistema interconectado de actores, estrategias y objetivos comunes).

Para lograr sus objetivos el PMG se concentra en: 1) *maximizar la calidad de los bienes y servicios*, por cuanto la globalización y la apertura democrática inciden en el creciente grado de exigencia de la sociedad (cambio profundo en cultura, actitud y forma de operación del gobierno y servidores públicos); 2) *Incrementar la efectividad de las instituciones* (capacidad de generar resultados con valor público y social); 3) *minimizar los costos de operación* de las dependencias y entidades.

De ahí que con esas acciones se aspira avanzar en la consecución de la visión prospectiva del país deseable para el año 2030 (Presidencia de la República 2007: 8, 9, 15, 17), con el fin de recuperar la confianza en las instituciones de la administración pública, tanto a nivel local como nacional, mediante: un país de leyes donde se garantice la plena vigencia del Estado de derecho y el absoluto respeto a los derechos humanos. Gobernantes que rinden cuentas claras a los ciudadanos por cuanto la transparencia es indispensable para consolidar la vida democrática, donde la corrupción, la injusticia y la impunidad han sido problemas endémicos. Un México en el que se garantice que los servidores públicos actúen siempre con ética, que sean reconocidos y respetados por la sociedad por su competencia y su capacidad para tomar decisiones eficaces y oportunas en beneficio de los mexicanos.

Por decreto del 9 de septiembre de 2008 fue aprobado el *Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal 2008-2012*, cuyo propósito, según lo señala el propio programa, es:

Transformar a la Administración Pública para que su actividad alcance un mayor y mejor impacto en la sociedad, mediante un cambio en los procesos administrativos y en los instrumentos normativos que regulan la gestión pública, poniendo énfasis en su eficiencia y no sólo en su control y vigilancia. Sus metas atienden “una añorada aspiración de los mexicanos”: contar con un gobierno y gobernantes cercanos a sus necesidades, que actúen con ética y profesionalismo, y se rige por los valores de legalidad, eficacia, eficiencia, equidad, transparencia, honestidad y rendición de cuentas.

Sin embargo, ante este nuevo intento cabe recordar que *la reforma administrativa en países como México es mucho más que una reforma técnica o administrativa, implica un esfuerzo de transformación de los marcos políticos y los juegos institucionales* (Arellano, 2004), además de *pasar de la imitación a la innovación* (Metcalf, 1999: 47-48, 59, 66). El cambio en la administración pública es intrínsecamente *sociocultural* y, por sobre todo, *político*. “El Estado, como dominio de clase, no se reconoce a sí mismo como el origen de la pobreza, lo atribuye a la administración pública y pretende resolverlo

reformándola. Pero el Estado no puede reformar su administración sin reformarse a sí mismo, por cuanto únicamente modifica su papel como empresario de las funciones públicas sin trastocar su naturaleza política donde se origina” (Guerrero, 1981: 183, 194-195, 198).

Por lo mismo, *la mejora de la gestión pública no se da por decreto*, so pena de incurrir en el *formalismo burocrático*, en *que todo cambie para seguir igual*, en la *simulación*. Para decirlo con palabras de Norberto Bobbio (Fernández Santillán, 2002: 36, 174), reclama de “Ética política, del poder para el logro de un fin que es el interés colectivo general, del buen gobierno de quien persigue el bien común”. Por cuanto, *la Política no es nada, si no recibe sus principios fundamentales de la Moral, y si no procura seguirlos* (Azcarate, en Aristóteles, 1986: 34).

En suma, el *hilo conductor* de las reformas y mejoras administrativas ha sido, a partir de nuestra lucha por la independencia desde 1810 y de la Revolución Mexicana, una búsqueda interminable de *moralidad, honestidad, honradez, honorabilidad, economía, eficiencia, eficacia*, y en el último cuarto de siglo, de *ética, calidad, transparencia, legalidad y rendición de cuentas*, sin llegar a concretarse. *Tampoco se ha avanzado en revertir la pobreza ni la inequidad social* (Ambrosio Velasco), conforme al *eterno retorno a más de lo mismo*, a semejanza de la condena de Sísifo.

Bibliografía

- Arellano Gault, David (2004), “Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa”, en Arellano Gault, David [ed.], *Más allá de la reinención del gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Aristóteles (1986), *Moral a Nicómaco*, núm. 318, México: Espasa Calpe, Colección Austral.
- Ávila, Alfredo (2002), *En nombre de la Nación. La formación del Gobierno Representativo en México (1808-1824)*, Taurus, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Banco Mundial (1991), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991. La tarea acuciante del Desarrollo*, Washington, DC: Banco Mundial, Oxford University Press.
- Banco Mundial (2007), *Preocupa al Banco Mundial la polarización social en México*. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2007/12/04/index.php?section=economia&article=024nleco>>.

- Banco Mundial (2007), *México 2006-20012: Creando las bases para el crecimiento equitativo*, México.
- Cabrera, Luis (1977), *La solución del conflicto, carta abierta a don Francisco I. Madero*, México, Cuadernos de causa 3.
- Calles, Plutarco Elías (1926), *Informe ante el Congreso*, México.
- Câmara da Reforma do Estado (1995), *Plano Diretor da Reforma do Estado*, Brasília.
- Congreso Constituyente (2000), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo I, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fernández Santillán, José (2002), *Norberto Bobbio: El filósofo y la política. Antología*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Gordon Schaeffer, Wendell Kart (1949), “La Administración Pública Mexicana”, en *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores extranjeros)*, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos.
- Guerrero, Omar (1981), *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México: Fontamara.
- Guerrero, Omar (1982), *Teoría administrativa de la ciencia política*, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Estudios 67.
- Guerrero, Omar (1994), *Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Coordinación de Investigación (2005), *Cincuenta Años de la Administración Pública en México: Hilo Conductor* [Cuadro elaborado por Gildardo Héctor Campero Cárdenas y Aníbal Uribe Vildoso, supervisión de Alejandro Carrillo Castro].
- Guerrero, Omar (2006), *La Administración Pública en la época de Juárez*, [versión abreviada, coordinada por Romeo Flores Caballero], México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Juárez, Benito (s/f), *Apuntes para mis hijos*, Secretaría del Patrimonio Nacional, *Benito Juárez. Documentos, Discursos y Correspondencia*, tomo 1, México [1964].
- Gabinete del Presidente Juárez (1861), “Manifiesto y Programa del Gabinete”, en *La Administración Pública en la época de Juárez*, tomo 2,

- México: Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos [1974].
- Liceaga, José María *et al.* (1814), “Exposición de motivos del ‘Decreto Constitucional’”, en *José María Morelos. Textos por la Independencia*, Centro de Documentación Política, A.C., Cuadernos de causa 1. [1977].
- Morelos, José María (1813), “Sentimientos de la Nación”, en *José María Morelos. Textos por la Independencia*, Centro de Documentación Política, A.C., Cuadernos de causa 1 [1977].
- Lucena Salmoral, Manuel (2008), “La estructura uniforme de Iberoamérica como región Administrativa. Desde aquí y desde allá”, en *Historia de Iberoamérica*, Madrid: Cátedra.
- Mendieta y Nuñez, Lucio (1942), *La Administración Pública en México*.
- Metcalfe, Les (1999), “La Gestión Pública: de la imitación a la innovación”, en Losada i Marrodán [ed.], *¿De burócratas a gerentes?*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Naciones Unidas (2006), *Consulta Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, México. Disponible en: <<http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2006/RESULTADOSODM/consultaODM.pdf>>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2006), *La Modernización del Estado: el Camino a Seguir*, Madrid, España: INAP.
- Pani, A. J. (1917), *Organización General de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo*, México: Imprenta del Diario Oficial.
- Poder Ejecutivo Federal (1980), *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*; (1983), *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988*; (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*; (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*; (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*; (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.
- Presidencia de la República (2002), *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental*, México: Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.
- Presidencia de la República (2007), *Visión 2030. El México que Queremos*, México. Disponible en: <<http://www.vision2030.gob.mx>>.

- Presidencia de la República (2008), *Decreto por el cual se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, Presidencia de la República.
- Quintana Roo, Andrés (1813), “Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional”, en *José María Morelos. Textos por la Independencia*, Centro de Documentación Política, A.C., Cuadernos de causa 1. [1977].
- Sánchez González, José Juan (2004), *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1990), *Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994*, México.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) (1996), *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México.
- Transparencia Internacional (2008), *Índice de Percepción de la Corrupción 2008*. Disponible en: <http://www.terra>.
- Tena, Ramírez Felipe (1975), *Leyes Fundamentales de México 1808-1975*, México: Porrúa.
- The World Bank (2000), *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, Washington:
- Public Sector Group. Poverty Reduction and Economic Management Network.
- The World Bank (2004), *Poverty in Mexico: An Assessment of Conditions, Trends, and Government Strategy*.
- The World Bank (2008), *Worldwide Governance Indicators. Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*, Policy Research Working Paper 4654.
- Vega Casillas, Salvador (2008), “Mensaje” en la Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados, Secretaría de la Función Pública, 10 de junio de 2008.
- Velasco Gómez, Ambrosio (2008), “Independencia y Modernización de la Nación en México”, México: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, mimeo.
- Villoro, Luis (2000), “La Revolución de Independencia”, en *Historia General de México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos.

Zarco, Francisco (1856), “La Reforma Administrativa”, en *El Siglo Diez y Nueve, viernes 11 de enero de 1856, Cuarta época. Año decimosexto. Año décimo.-No. 2561*, México.

Gildardo Héctor Campero Cárdenas. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Formó parte del Secretariado Técnico de la Comisión de Administración Pública (CAP) y de la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Coordinador de Asesores en dependencias del Distrito Federal. Con Naciones Unidas ha sido experto regional, asesor técnico principal, jefe de proyecto y consultor. Profesor e investigador de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y otros centros de estudio. En el INAP ha sido miembro del Consejo Directivo y Coordinador de Investigación, participando actualmente como investigador en el proyecto “Historia de la Administración Pública en México”, dentro del marco de los trabajos conmemorativos de los 200 Años de Independencia y 100 de la Revolución en México. Las publicaciones más recientes han sido los tres últimos números de la *Revista de Administración Pública* (RAP) del INAP, en su carácter de director de la misma, bajo los siguientes títulos: *Análisis y Prospectiva de la Administración Pública Mexicana 2006-2012* (RAP 112); *Transparencia para una Mejor Gobernanza* (RAP 113), y *El Reto del Estado Mexicano: Desarrollo Social con Equilibrio Macroeconómico* (RAP 114). Líneas de investigación: filosofía política y administración pública, gobernanza y gestión pública, administración pública paraestatal, reforma administrativa del sector público.

Envío a dictamen: 14 de octubre de 2008.

Aprobación: 15 de enero de 2009.

