

Caso de estudio: “Gerencialización de la Administración Pública”, parte cuatro

Introducción

En el siguiente estudio de caso, continuaremos explorando los elementos más importantes de la modernización administrativa en México al iniciar el siglo XXI, en esta ocasión abordaremos cuatro de las seis estrategias que, de acuerdo con María del Carmen Pardo, definieron dicha modernización, a saber: el gobierno de calidad, el gobierno digital, el gobierno que cueste menos y el gobierno con mejora regulatoria.

Planteamiento

Gobierno de calidad

El gobierno de calidad se sustentó, en primer lugar, en la idea de que la “calidad total” en el gobierno significaba que éste fuera eficiente y efectivo, que contara con un modelo de dirección de calidad en un nivel de madurez confiable; en segundo lugar, que resultara también confiable en sus políticas, procesos y servicios, avalados por la certificación de sus sistemas en todas sus unidades administrativas con capacidad de autogestión; y, en tercer lugar, que fuera un gobierno con resultados tangibles, que evaluara permanentemente la gestión de los recursos y el impacto de sus proyectos y acciones. Para impulsar éste eje de la ABG, se señaló que se buscaba la transformación del gobierno en una institución competitiva y de “clase mundial”, lo que movió a la OIG a desarrollar un modelo de calidad, estratégico para la innovación gubernamental, cuyo objetivo era alcanzar metas de desarrollo económico, humano y social, así como fomentar el orden y el respeto. Este modelo se definió 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; y d) infraestructura básica, tecnológica, científica, para la calidad de vida y del sistema de valores. Difícilmente una preocupación como la de la calidad en los procesos gubernamentales podría haber incidido en asuntos tan diversos y dispersos. De ahí que sus resultados también tuvieran alcances distintos, sin que de esto pueda derivarse el cumplimiento de los objetivos, y menos aún una sensible mejoría en el desempeño del gobierno.

La administración de Vicente Fox señaló que, para lograr un gobierno de tal índole, se había avanzado en lo relativo a una cultura de calidad en la provisión de servicios públicos al establecer el modelo de Calidad INTRAGOB, un sistema de gestión dirigido hacia la atención de tres aspectos prioritarios: la calidad de los servicios, la integridad de los servidores públicos y la percepción de la sociedad respecto de la confiabilidad y eficacia de la administración pública

federal. En el modelo INTRAGOB se definieron ocho líneas básicas para brindar calidad: satisfacción del cliente; liderazgo; desarrollo de funcionarios; gestión de capital intelectual; administración de la información; tecnología; planeación, gestión y mejora de los procesos, e impacto y resultados.

Con el objeto de estimular los procesos de calidad dentro de la administración pública, se instituyeron el Premio a la Calidad INTRAGOB, referido a las mejores prácticas en calidad total, y el Reconocimiento y el Premio Innova, a las mejores prácticas en innovación. Asimismo, se incrementó la certificación de áreas de trabajo que contaban con estándares internacionales (ISO 9000). El modelo incluyó controles estadísticos sobre la calidad del producto terminado y sobre su confiabilidad. Se introdujeron criterios como 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 tradujeron en la administración de proyectos, el establecimiento de los mencionados sistemas de control de calidad (ISO 9000), procesos de mejora continua, entre otros. Todo esto con el fin de ofrecer a la sociedad resultados tangibles que mejoraran la percepción sobre la actuación del gobierno, dentro de una dinámica de información y análisis.

El reconocimiento de la calidad sustentado en el otorgamiento de premios se puede convertir en un incentivo para mejorar la gestión pública. Lo que resulta cuestionable es que de ahí pueda derivarse necesariamente un desempeño cualitativamente mejor de la administración pública, sin que hayan mediado esfuerzos de concientización, capacitación y evaluación que incidan no sólo en las capacidades sino también en los valores; esto estaría exigiendo cambios en la cultura política, escenario en el que, sin duda, no se trabajó con la seriedad necesaria. El resultado es que, si bien se registran casos de éxito que incluyeron la herramienta de la calidad total para mejorar procesos, difícilmente se puede concluir que la administración pública opera de manera integral bajo esos parámetros.

Gobierno digital

Para la administración que encabezó Vicente Fox, el gobierno digital significaba el desarrollo de los proyectos de E-gobierno, basados en el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), con la finalidad de mejorar los servicios a los ciudadanos utilizando la internet como una herramienta eficaz, ágil y segura, desde cualquier lugar, e incorporando de ese modo la participación ciudadana y fomentando la reforma regulatoria, así como la transparencia y la reducción de costos en los trámites y los servicios. Se definió la visión del proyecto en términos de un gobierno que trabajaría enfocado en el ciudadano, utilizando las TIC para innovar y mejorar los trámites y los servicios que se ofrecen al ciudadano con la garantía de una alta disponibilidad; como objetivos secundarios, se plantearon los de satisfacer las necesidades sociales en la era de la información, favorecer una nueva y completa egobernanza, centrada en el ciudadano; asimismo, convertir el gobierno en un actor

competitivo por medio del uso innovador de las TIC, redefiniendo las relaciones con la ciudadanía y el sector privado, y trabajando de manera conjunta para crear el “buen gobierno”.

En la primavera de 2001, la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental introdujo la iniciativa de gobierno digital, la que acabaría consumiendo mayor atención dentro de la ABG. En el año 2003 la responsabilidad de la estrategia del gobierno digital se transfirió a la SFP, en particular, a la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información (UGEPTI). En cuatro años, el gobierno mexicano preparó y puso en marcha la estrategia de e-gobierno, definido como una herramienta que permitiría mejorar su calidad, transparencia y eficiencia, y proveer los servicios con una gran disponibilidad. El desarrollo del portal <http://www.gob.mx/> resultó uno de los logros más sobresalientes, de tal modo que se señalaba que, “en el sexenio de Fox, México empezó a ser reconocido a nivel internacional por los grandes avances que hubo en gobierno digital. Incluso, en la SFP se nota el cambio. Al inicio del sexenio, había una computadora por cada cinco o seis personas y, al final de la administración, todo servidor público cuyas funciones así lo requirieran tenía una computadora”.

En palabras de un funcionario, se partía del reconocimiento de que, “todavía en la década de los noventa, la modernización tecnológica no llegaba a la sociedad. En ese sentido, la ABG estuvo muy bien encaminada a abatir el rezago e imponer metas que hicieran que las instituciones se modernizaran tecnológicamente”. De la propuesta modernizadora se dijo que “uno de sus resultados importantes fue el gobierno electrónico; en diferentes momentos del sexenio, México se ubicó como un caso de éxito; en particular, se ganó el premio Estocolmo y un premio de las Naciones Unidas por CompraNet y el Portal Ciudadano. Se hicieron proyectos de estandarización tecnológica. Nació la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de los Gobiernos Electrónicos, que es una red muy sólida”.

El gobierno consideraba que los portales de información debían convertirse en Servicios de Alto Impacto (sai), ya que organizaban la información sobre las necesidades del ciudadano de forma temática, promovían el acceso a otros sai de diferentes gobiernos y organizaciones privadas, obligados a estar permanentemente disponibles en línea. Los sai fueron clasificados de acuerdo con diferentes perfiles: ciudadanos, compañías, servidores públicos, etcétera. Algunos ejemplos de sai son el portal ciudadano, acceso a la información pública y transparencia y E-peticiones de la presidencia, que se puso en operación como una herramienta de comunicación interactiva para recibir y responder peticiones, sugerencias y quejas dirigidas al presidente. En materia educativa, los ejemplos serían: @Campus, un portal para educación a distancia y capacitación para más de 40 000 servidores públicos de la administración pública federal, al que nos referimos páginas arriba. Enciclomedia, que organizó más de 21 000 aulas de medios, programas de desarrollo de profesores, RedEscolar, Telesecundaria y Edusat, utilizado éste último para educación a distancia de adultos. En materia de seguridad social, se puso en marcha el

registro de empleados en programas de seguridad social. Para los servicios de salud, el registro electrónico de pacientes, citas médicas en línea y seguro de salud. Para los negocios, servicios de integración y simplificación para apertura rápida de negocios. En materia de empleo, Chambanet, que es un portal en línea que ofrece oportunidades de trabajo en el sector privado; Trabajaen.gob, también un portal en línea que ofrece oportunidades de trabajo en las dependencias de la administración pública en los tres niveles de gobierno; y Observatorio Laboral, que se integró como una base de datos para proveer información relativa a carreras, empleos y derechos laborales.

El problema de ésta estrategia es que fue entendida como un fin en sí misma y no como un mecanismo que facilitara y volviera accesible y transparente la tarea de gobierno. Sin embargo, hay que reconocer que se dio gran impulso al gobierno digital, en el que se registraron avances, por ejemplo, en el área de adquisiciones y obra pública, y se aceptó que dicho gobierno permeó las otras estrategias y políticas de la administración pública. La cuestión es que tiene que pensarse en un instrumento que sirva para plantear y alcanzar metas más amplias que la sola prestación de servicios; sus alcances deben vincularse incluso con proyectos integrales de reforma de la administración pública y con la posibilidad de involucrar a la sociedad.

Al finalizar la administración 2000-2006, los resultados presentados para éste eje fueron los siguientes. Del Sistema Nacional E-México, que permitiría que todos los municipios del país y las delegaciones del Distrito Federal tuvieran acceso a internet mediante más de 7 500 Centros Comunitarios Digitales (CCD), que apoyaban al sistema educativo, sobresale que 80% de estos se encontraban ubicados en escuelas primarias, secundarias, preparatorias, bibliotecas y centros INEA-CONEVYT. El Portal Ciudadano reunía de manera estandarizada toda la información de las dependencias y organismos de la administración pública federal relacionada con la transparencia y la rendición de cuentas. Con éste portal se planteaba agilizar y hacer más efectivas las tareas de búsqueda y acceso a la información gubernamental.

Gobierno con mejora regulatoria

El gobierno de Vicente Fox planteó en diversos acuerdos y programas el compromiso de promover la mejora regulatoria para abatir los índices de corrupción, incentivar la transparencia de la gestión pública gubernamental, generar una disciplina de buen gobierno comprometida con la sociedad, elevar la productividad de todas las instituciones del gobierno federal y servir mejor a la sociedad y sus empresas. La línea de acción de gobierno con mejora regulatoria incorporó el compromiso 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 internos con el objeto de que los trámites que se realizaran en todas las ventanillas y los servicios que se prestaran en todos los puntos de atención a la ciudadanía y a las empresas resultaran más oportunos y eficientes.

El gobierno con mejora regulatoria buscaba eliminar la normatividad excesiva, además de liberar energía institucional para destinar mayor tiempo y recursos a la atención de los ciudadanos y las empresas. Al mismo tiempo, se pretendía promover la movilidad y flexibilidad de la toma de decisiones de los servidores públicos, quienes por muchos años experimentaron una arraigada cultura de centralización al respecto, bajo un esquema sobre regulado y fuertemente coercitivo que propició su aversión a decidir por temor a ser sancionados, en especial en materia presupuestal o de manejo de recursos financieros.

A través de las tareas de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) y la SFP, se emprendieron proyectos para mejorar los trámites con mayor impacto en las actividades productivas y en los ciudadanos. Se identificaron 240 trámites que tenían ese perfil, de acuerdo con cinco criterios: a) frecuencia con la que el servicio fue tramitado, b) número de usuarios que realizaron el trámite, c) recurrencia de usuarios, d) ingresos generados y e) número de quejas o denuncias por corrupción. Las líneas de acción propuestas para éste eje fueron: asegurar la oportuna difusión de la normatividad que rige la operación de la administración pública federal en su conjunto a través de la NORMATECA, portal diseñado para ese propósito específico; impulsar mecanismos que evitaran el aumento de disposiciones; establecer grupos de trabajo permanentes conformados por usuarios y emisores de normas; fortalecer la simplificación regulatoria y simplificar los requerimientos de información interinstitucional.

Para lograr un marco regulatorio adecuado a las necesidades de los emisores y usuarios, y para impedir el crecimiento desmedido de nuevas regulaciones, se crearon los Comités de Mejora Regulatoria Interna (comeri), que promoverían un desempeño en la materia inteligente, sin sobrecarga de requisitos dentro de las instituciones, ágil y sencillo en su interpretación y observación por parte de los usuarios. Estos comités serían promovidos por los secretarios de Estado, quienes integrarían a su personal con la máxima autoridad administrativa para que a su vez convocaran a los emisores y usuarios internos para que, apoyados por las áreas jurídicas y de contraloría, evaluaran y dictaminaran las disposiciones que se pretendían emitir. Estas disposiciones 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 desde una perspectiva de servicio, eficiencia y control.

Los resultados al final del sexenio mostraban que, con el Acuerdo de Moratoria Regulatoria –expedido por el presidente el 12 de mayo de 2004 y renovado el 28 de febrero de 2005, con vigencia hasta el término de la administración–, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria revirtió la tendencia alcista de anteproyectos con costos para los particulares. Con ello se buscó favorecer la competitividad del país en comercio exterior, salud, transporte, trabajo y previsión social, migración y seguridad social. Mediante el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), se procuró que los empresarios mexicanos aumentaran también su competitividad.

A pesar de estos resultados, es interesante saber que entre los funcionarios públicos sigue existiendo una opinión generalizada de que hay sobrerregulación en la actividad administrativa. Al respecto, habría que indagar hasta qué grado esto se debe a la contradicción existente entre ciertas líneas estratégicas de la ABG, como la desregulación y la certificación ISO 9000. “Aunque los sistemas ISO 9000 están diseñados para estandarizar procesos y construir esquemas de mejora continua, su introducción en áreas gubernamentales (sobre todo en aquellas que no ofrecen servicios directos en ventanilla al público, y cuyos procesos y productos no pueden estandarizarse fácilmente) en realidad genera sobrerregulación interna. Es decir, el efecto contrario al que la línea estratégica de mejora regulatoria buscaba alcanzar”.

Gobierno que cueste menos

Para el presidente Vicente Fox, un gobierno que costara menos consistía en reducir el gasto burocrático que no agregaba valor al ciudadano y en aumentar el gasto de inversión en infraestructura y programas sociales de alto beneficio para la población; y alcanzar estos dos objetivos en un marco de estabilidad macroeconómica y equilibrio financiero. No obstante, ésta estrategia fue desdibujándose paulatinamente al quedar incorporada tácitamente entre las demás. De la serie de medidas en materia de desincorporación, racionalidad y austeridad presupuestaria puestas en marcha sobresalieron: 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 en que se justificaran otras más; mantener una relación de tres directores generales adjuntos por unidad, coordinación y dirección general; fijar cuotas homogéneas para 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 las erogaciones por concepto de gastos de orden social, congresos, convenciones, exposiciones, seminarios, espectáculos culturales, simposios o cualquier otro tipo de foro o acto; racionalizar la contratación de estudios y asesorías; reducir 15% los gastos de administración en las oficialías 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; establecer programas para fomentar el ahorro por concepto de energía eléctrica, combustibles, teléfonos, agua potable, materiales de impresión y fotocopiado, así como otros conceptos de gasto corriente; y no efectuar adquisiciones o nuevos arrendamientos de bienes inmuebles para oficinas públicas, salvo en los estrictamente indispensables para el cumplimiento de objetivos. De 2001 al primer semestre de 2006, según datos oficiales, se alcanzó un ahorro total de 46 130.6 millones de pesos, de los cuales 20 792 millones corresponden a ahorro presupuestario, 15 156.9 millones de pesos a ajustes al gasto y 984.8 son resultado de economías en comunicación social. Durante los seis años de gobierno disminuyó el número de funcionarios

públicos. De 2001 a 2006, un total de 95 347 servidores públicos concluyeron voluntariamente su relación laboral (Pardo, 2007, pp. 911-919).

Conclusión

En el estudio de caso pudimos identificar la importancia sobre la modernización administrativa de los siguientes procesos: la evaluación constante y la generación de incentivos en la administración pública para el buen funcionamiento de los trámites y servicios; la eficiencia en la atención y fortalecimiento de la transparencia mediante el uso de las TIC; el ahorro presupuestal a partir la depuración de la administración pública y su reorganización y; adecuaciones en las normas regulatorias que pueden entorpecer la prontitud de trámites y servicios en la administración pública.

Referencias

Pardo, M. (2007). La Gerencialización de la Administración Pública. Foro Internacional, XLVII (4), pp. 895-925. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59911153007>