

Perspectivas y Alcances del Programa de Modernización Administrativa

José Octavio López Presa
Subsecretario de Atención Ciudadana y
Contraloría Social de la SECODAM

El gobierno federal ha emprendido una serie de acciones en el marco de esta administración, una de ellas es, desde luego, el impulso al nuevo federalismo que ustedes seguramente aquí han comentado de manera amplia; han cursado o están cursando un esfuerzo de desregulación importante a través de la creación de un Consejo de Desregulación que en breve se presentará en el Programa de Modernización de la Administración Pública.

Quisiera comentarles algunos aspectos relacionados con este programa. Primero indicarles que el tema de la administración pública está siendo cada vez más -siempre lo ha sido pero ahora más que nunca- un tema de la mayor importancia en las agendas de los gobiernos de los distintos países.

Recientemente, hace unos días, en el 50 Aniversario de las Naciones Unidas, en la Sesión Permanente de este organismo, el tema principal fue la administración pública como catalizadora del desarrollo. En los países de la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (O.C.D.E) de la cual México forma parte, el

tema de la administración pública es un tema fundamental del organismo y están formándose iniciativas para impulsar un nuevo enfoque administrativo en los países de este organismo.

Cuáles son algunas de las preocupaciones que pudiéramos mencionar dentro de la agenda internacional y, desde luego, de la agenda nacional en cuestiones de administración pública; yo creo que son cuatro principalmente, y para México en este momento resultan de la mayor importancia. Una es el tema de la atención a la ciudadanía por parte del gobierno, sentimos que en México hay una ausencia de instrumentos y mecanismos que permitan a la ciudadanía tener un mayor conocimiento y una mayor participación y un mejor servicio en las distintas instancias que tiene el Estado para mejorar las condiciones de vida de la población.

En segundo lugar, la centralización. En México es un tema de la mayor preocupación porque la centralización está inmersa en todos los ámbitos de la acción y predomina desde el punto de vista del control del presupuesto, y esto si bien no ha logrado tener avances en algunas áreas, si lo ha permitido avanzar en otras como son precisamente la calidad de los servicios al público o a los usuarios.

El tercer punto es el modelo de evaluación y de control de la gestión pública. Los procedimientos tradicionales del control no satisfacen plenamente las necesidades del gobierno para formular sus políticas públicas y, desde luego, tampoco satisfacen a la sociedad porque no le permiten conocer con toda claridad esta actividad y su transparencia. Es decir, conocer ¿cuál es la gestión pública en todas sus dimensiones?, ¿cuál es la verdadera utilidad de la aplicación de los recursos públicos?; no tanto para saber si se gastan honestamente o no, sino sí están sirviendo en beneficio de la sociedad.

Un último punto se centra en los recursos humanos, es decir, qué vamos a hacer para mejorar el principal elemento del que dispone el gobierno y la administración pública que es el servidor público. El servidor público como agente del cambio, como profesionalista de la materia que ejecuta y como transformador de las acciones de gobierno en beneficio de la sociedad.

Comentaré más ampliamente estos cuatro elementos: atención ciudadana, descentralización, evaluación del desempeño de resultados y profesionalización de los servidores públicos.

Por qué decimos que hay que mejorar la atención al público, por qué decimos que hay que mejorar la atención a los usuarios, por una razón muy sencilla: las instituciones públicas ya sea que realicen actos de autoridad bajo el esquema de reguladores de los actos de la vida pública o como proveedores de servicios o como instrumentadores de programas sociales, tienen una característica, de ser en cierta medida controladores monopólicos de lo que hacen; por ponerles un ejemplo, aduanas en el país por más que intente y trate de profesionalizar a sus cuadros debe tener esquemas normativos transparentes y mecanismos accesibles para que elimine la discrecionalidad de los servidores públicos que en ella laboran, son una autoridad que no tiene cortapisa en lo que hace.

Las distintas acciones cotidianas en el tránsito de personas, en el tránsito de bienes, tienen que ser administradas por aduanas, y esto provoca irregularidades permanentemente a ciudadanos visitantes, por poner un ejemplo, son objeto de algún tipo de irregularidad, si no hay un elemento adicional que obligue o que esté supervisando siempre que aduanas se comporte adecuadamente, pues quienes sufren son los ciudadanos.

Entonces, el gobierno federal decidió hace algunos años y desde luego ha tomado fuerza, ponerle una entidad paralela a aduanas en defensa de los visitantes y de los que utilizan esta vía como mecanismo para acceder al país. Este mecanismo se llama Programa Paisano; el Programa recibe anualmente cerca de 100 mil solicitudes de intervención en favor de ciudadanos, y les menciono este dato porque recientemente hubo un recorte presupuestal muy importante e inmediatamente se notó el impacto que esto tuvo en las acciones del programa, se redujo en más de la mitad el presupuesto y las acciones en defensa de los derechos de los visitantes se disminuyeron a la mitad (50 mil); nos ahorramos como país unos cuantos millones de pesos, quizás unos 3 o 4 millones en la reducción del presupuesto del programa.

Yo quiero saber cuánto le ha costado al país el que 50 mil visitantes hayan sido objeto de algún tipo de irregularidad, en imagen, en costo futuro, etc. Esto me lleva a comentarles lo importante que es evaluar los programas y no nada más hacerlo desde el punto de vista presupuestal, digo si siempre la misma variable que tomamos es el costo de las cosas, pues mientras menos cuesten mejor; pero bueno cuál es el impacto que esto tiene en la sociedad, cuál es el impacto que tiene a futuro en el país.

En el tema del centralismo, lo que estoy tratando de plasmar en el programa de modernización y así lo hemos acordado con funcionarios de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes de alguna manera han participado en el programa, es que tenemos que cambiar el mecanismo de compromisos que tiene tanto el gobierno con la ciudadanía, como al interior del propio gobierno.

La centralización es producto de un esquema obsoleto y anacrónico de compromisos, el único

compromiso que nos ha importado hasta ahora o al que le hemos dado mayor atención ha sido al presupuestal como comentaba al inicio. Entonces, este control presupuestal lo hemos manifestado en todos los ámbitos de la vida pública, las autoridades que controlan el presupuesto autorizan o quieren tener un control total del presupuesto con el resto de las Secretarías y con los estados de la república.

Las dependencias globalizadoras y las coordinadoras de sector replican el esquema de control con sus organismos desconcentrados y sus organismos desconcentrados replican el mecanismo con los usuarios de los servicios públicos porque no les pueden responder; no tienen los elementos para responder.

Entonces lo que está pasando es que nadie administra en el país, decimos que vamos a crear administradores públicos pero no tenemos realmente administradores públicos, porque quienes administran son los que ejercen los recursos y para poder hacer el cambio de una partida de gasto a otra hay que pedir permiso, aunque se trate de los mismos recursos, del mismo techo presupuestal. Si yo quiero cambiar una plaza de 100 pesos por dos de 50 o incluso de 40 y me ahorro 10, tengo que pedir permiso.

Con los mismos recursos que tiene asignado el Congreso a las unidades administrativas del gobierno federal, del gobierno central, como del paraestatal, hay que pedir permiso para gastar ese dinero. Entonces que es lo que sucede, que los organismos están controlados por una serie de instrumentos o de instituciones intermedias, están impedidos para hacer absolutamente cualquier movimiento y eso es lo que nos debe llamar más la atención, el cambio del centralismo.

Tenemos que cambiar la forma en que administramos, debemos de darle autoridad plena al administrador para que disponga de sus recursos, pero eso sí darle un compromiso, exigirle resultados; te doy la facultad de que administres tus recursos a cambio de que me entregues resultados y yo como controlador del gasto y con organismos globalizadores encargados de evaluar al gobierno, voy a asegurarme de que tus compromisos en resultados estén confiados.

Bueno esto es un cambio fundamental en la forma en que administramos, en la forma en que operamos; no tenemos todavía íntegramente las instituciones y los instrumentos para hacer la evaluación de los resultados, porque es muy distinto hacer el análisis de la glosa, ver si están los documentos comprobatorios de lo que se gastó y ver el impacto que el gasto tiene en la sociedad.

Es un enfoque totalmente distinto, es un enfoque que tiene que ver con muchas disciplinas: la geografía, la estadística, las encuestas por muestreo, en fin, con otras disciplinas vinculadas con la misma materia que se quiere evaluar.

Necesitamos un distinto nivel de compromiso y aquí el compromiso más importante es el que tiene que tener el gobierno frente a la ciudadanía; actualmente las instituciones realizan actos de autoridad en la regulación de servicios públicos o programas sociales, no tienen límites en cuanto a la calidad de servicios que ofertan al ciudadano, el ciudadano va a las oficinas y no sabe si le van a resolver ese día o dentro de un mes o dentro de seis; no hay límites a la autoridad, y él está pagando por esos servicios, ya sea directamente, por poner un ejemplo, la licencia de manejo, la licencia de uso del suelo, lo que sea, pero también está pagando a través de impuestos porque

los impuestos son los que sostienen a las organizaciones reguladoras.

Entonces el gobierno necesita tener un nivel distinto de compromisos frente al ciudadano, desde luego que el comprometerse lo obliga a cumplir. Pero qué tipo de compromisos son los que se requieren, los que estamos viendo en todo el mundo: de calidad, de tiempos de respuestas, de mecanismos de defensa contra incumplimientos, de esos compromisos.

Yo creo que ya es hora de preocuparnos por las situaciones que se presentan todos los días. En la ciudad de México los hospitales de la Secretaría de Salud operan nada más el 35% del tiempo y como operan tres horas al día, la población a la que atienden que es la de menores recursos, muchas veces viene un día antes y tiene que dormir en el pórtico del hospital para ser atendida en las tres horas que el hospital trabaja; pero también con las manos en la cintura sale un médico y le dice no te puedo atender, y a la mejor esa persona durmió en la acera, quizás vino de varios cientos de kilómetros de distancia para ser atendido en ese hospital y el médico le dice no te puedo atender. Esto lógicamente afecta a la sociedad, imagínense el costo para la sociedad, los tiempos muertos, el gasto de energía que hace la sociedad en su actuación, con su interacción con el gobierno y éste no le responde.

De eso se queja la sociedad del gobierno, eso es lo que tenemos que cambiar. Bueno, ¿por qué trabaja tres horas el hospital?, por la forma en que le pagamos, les pagamos tan mal que tienen toda la razón los médicos y las enfermeras de trabajar medio turno y buscar fuera de los hospitales públicos un mecanismo compensatorio o complementario para poder sufragar sus ingresos dignos. Pero no les pagamos más por qué quién controla el presupuesto no es el hospital descentralizado ni la

Secretaría de Salud sino es una negociación central con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Entonces, ¿quién administra los hospitales de todo el país? la Secretaría de Hacienda, y ¿lo hace bien?; yo creo que lo hace bastante mal, porque no saben los problemas que día a día enfrentan los hospitales; pero, ¿por qué administra Hacienda?, por qué no permite que los hospitales administren sus recursos y ellos decidan cuáles son los niveles apropiados que pueden tener los médicos para trabajar no tres horas sino 20 o 24 horas, porque la ciudadanía requiere los servicios las 24 horas.

Por último, quiero comentarles en relación a este breve diagnóstico, que en lo concerniente a la profesionalización de los servidores públicos necesitamos preparar a los nuevos administradores públicos que deberán administrar sus recursos. No nada más la normatividad, no nada más ajustarse a hacer buenas compras en gobierno, desde luego que es bueno hacer buenos presupuestos, también es importante administrar o cumplir cabalmente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Eso desde luego es importante, pero vamos a tener que preparar administradores públicos que sepan recolectar sus ingresos, gastarlos y cumplir además con las normas, con una tarea permanente de mejorar los servicios que tienen encomendados, y está es una clase distinta de administradores públicos que el país requiere crear, requiere desarrollar.

Las tareas que está haciendo el gobierno a través de la federalización van en ese camino, yo federación te doy estado los recursos para que los gastes, para que los administres, voy a generar mecanismos para evaluarte, voy a generar normatividad para que los podamos

supervisar adecuadamente, pero yo te voy a dar íntegramente tus recursos.

Necesitamos administradores públicos en los estados que sean los receptores de la enorme responsabilidad de proveer servicios públicos de calidad a la ciudadanía. Cuánto nos va a llevar esto, seguramente muchos años, es un proceso; tenemos que anticiparnos a esa realidad insoslayable del futuro. Para tener buenos administradores públicos tenemos que cuidarlos íntegramente, porque al administrador público únicamente lo tenemos para cumplir una función temporal sin un panorama de certidumbre a lo largo de su carrera.

Yo quiero mostrarles como no hacemos nada sistemático los gobiernos estatales, municipales o federales para el ingreso de los servidores públicos, simple y sencillamente los cazamos, vente para acá; después de seis meses que están trabajando se enteran de lo que es el gobierno y la institución donde prestan sus servicios, esto es grave porque muchos de ellos toman decisiones de autoridad y nunca hubo un esfuerzo previo de decirles este es el gobierno, este es el código ético, estas tus atribuciones, está es tu función y la mítica de la institución a la cual vas a ingresar.

No nos costaría nada, un día o un par de días, un propedéutico o un inductivo de tres días, y los beneficios que podríamos causar a la ciudadanía serían enormes, porque no estaríamos improvisando a servidores públicos.

Segundo punto, la carrera del servidor público; la capacitación y los ingresos no tienen nada que ver con el servicio que se presta, ni con la forma en que los evaluamos. Le pagamos mejor al amigo, al que por mecanismos de amistad ocupa los puestos, pero no necesariamente le pagamos más al mejor capacitado,

hacemos mucho por medir quienes son los mejores y no los conservamos y capacitamos en función de su trabajo.

Reitero, debemos atender a los dos niveles, tenemos que preparar a los gerentes o administradores, pero también a los profesores porque son ellos los que muchas veces están en contacto directo; tenemos que convocar al sector académico en su conjunto, no se trata de darles cursos demasiado largos, quizás cursos rápidos, cursos muy orientados a la cotidianidad de su trabajo pueden ser muy provechosos para alcanzar este propósito.

Y por último, cuando la carrera del servidor público llega a su término por razones de jubilación o por otras, auténticamente se va con una mano adelante y otra detrás, porque los mecanismos que tenemos para compensar una vida de trabajo son muy pobres. Los servidores públicos en la federación y en los estados, sus compensaciones reales son más altas que las registrables para efectos de aportaciones al ISSSTE, incluso el ISSSTE tiene un tope; entonces la pensión real que adquiere un servidor público en México es el 5% o 6% de sus ingresos mensuales, en otros países es del 60% o más.

El promedio que he visto, incluso en países de Latinoamérica, es que la jubilación es el 60% de los ingresos del funcionario público; en México esto no es así, entonces, no hay incentivos para hacer carrera en el servicio público. Y esto crea muchas veces problemas de irregularidades, de desviaciones, porque si mi salario y mi horizonte no me proveen de lo que quiero, pues a veces la tentación o la necesidad es mucha, creo que tenemos que atender esto.

Para finalizar, ¿cuál es el sentido del programa de modernización de la administración pública? Atender estos cuatro puntos a través de distintos instrumentos: mejorar la atención al ciudadano a través de instituciones

tipo Programa Paisano y de normas que obliguen a las dependencias públicas a tener estándares de calidad de los servicios que presta, entre otras.

¿Qué tenemos que hacer en materia de descentralización? Cambiar nuestro esquema de compromisos y dar responsabilidad integral a los servidores públicos y vigilarlos de otra manera. A lo de vigilarlos le vamos a llamar evaluación de resultados, evaluación de desempeños, y tenemos que trabajar mucho sobre eso. ¿Qué requerimos? Indicadores, elementos cuantificables, a veces cualitativos, que nos permitan medir si los resultados son apropiados o no.

Por último, la profesionalización de los servidores públicos, en los tres puntos que destacó el gobierno federal: a su ingreso, durante su carrera y al momento de su salida del servicio público. Tenemos que contar con instrumentos para que la profesionalización sea verdadera, real, no nada más un buen deseo de los que estamos aquí y de las autoridades centrales.

¿Quiénes contribuyen y participan en el programa de modernización de la administración pública? Pues todos, en distintos grados y niveles y hacia un objetivo común; las autoridades hacendarias cambiando sus esquemas presupuestales, la Contraloría modificando sus mecanismos de evaluación, los Institutos Estatales de Administración Pública y el INAP, sugerimos nosotros, sumándose a la tarea de profesionalizar a nuestros administradores públicos y ofrecerles una gran variedad de cursos enfocados a lo que es su trabajo, a lo que hacen.

Preparar a los administradores públicos, requiere de esfuerzos, de tiempos, pero también necesitamos preparar a otros niveles de la estructura organizativa y sería demasiado costoso darles cursos prolongados o fuera de su lugar de trabajo, entonces tenemos que ir a sus centros de

trabajo a capacitarlos, lo cual es un enorme desafío, desde luego, es algo que se está haciendo, cambiar la forma en que administramos las pensiones, falta hacerlo con los servidores públicos y ese es el reto que tenemos por delante.