

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DIALOGO REGIONAL DE POLÍTICA

RED DE GESTIÓN Y TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA

TERCERA REUNIÓN: LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL

***Investigación sobre Reformas a la Política de la Gestión Pública
en la Región de América Latina:
Marco Conceptual, Guía Metodológica y Estudios de Caso***

DOCUMENTO DE TRABAJO

Dr. Michael Barzelay

Reader in Public Management

London School of Economics and Political Science (LSE)

Francisco Gaetani

Doctoral Candidate

Government Department, LSE

Juan Carlos Cortazar-Velarde

Research Student

Interdisciplinary Institute of Management, LSE

London School of Economics

Guillermo Cejudo

MSc Management (Public Sector), LSE

Washington, D.C., 14 y 15 de noviembre de 2002

Nota: El presente documento es parte de una serie de trabajos comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Diálogo Regional de Política. Este documento se encuentra en proceso de revisión, por lo que no deberá ser citado como referencia. Las opiniones aquí expresadas, son propias del autor y no reflejan necesariamente las posturas del Banco. (Documento original en español)

INDICE

Prefacio

Nota sobre los Autores

1. Introducción

2. Formulación del Diseño de la Investigación

2.1 Identificación de Casos

2.2 Resultados de los Casos

2.3 Organización de la Evidencia

2.4 Ejemplo

3. Elaboración del Diseño de la Investigación

3.1 Formulación de las Posibles Preguntas de la Investigación

3.2 Ejemplo de Preguntas de Investigación sobre Reformas de Políticas de Gestión Pública en América Latina

3.3 Selección de los Marcos de Referencia para Responder la Preguntas de la Investigación

4. Recolección de Evidencia del Caso

4.1 Identificación de Fuentes

4.2 Preparación de los Protocolos de Entrevistas

5. Análisis de la Evidencia del Caso y Preparación del Reporte

5.1 Análisis de los Eventos

5.2 Ejemplo de un Análisis de Evento: El episodio brasileño de 1967

5.3 Diseño del Reporte

6. Conclusión

7. Bibliografía

Anexo 1 Marcos de Referencia**Anexo 2 Reforma de Políticas de Gestión Pública en México 1982-200 (G. Cejudo)****PREFACIO**

Este trabajo presenta un marco conceptual y una guía metodológica para la investigación del proceso de reforma de políticas de gestión pública en América Latina.

El documento incluye varias hipótesis. La primero reconoce una distinción entre el conocimiento formal del proceso de reforma de las políticas de gestión pública, por una parte, y deducciones sobre los factores que contribuyen al éxito de las reformas, por otra parte. La perspectiva de esta distinción es que los factores de una reforma exitosa son factores *prospectivos* que tienen como objetivo aplicarse a ciertas circunstancias presentes y futuras. Por otro lado, el conocimiento formal del proceso de reforma de las políticas de gestión pública consiste en generalizaciones formuladas mediante la comparación sistemática de episodios o casos de reformas. La investigación de casos puede aportar información sobre los factores de éxito; sin embargo, el tránsito de generalizaciones históricas limitadas a factores de éxito implica un juicio práctico como el que se aplica en el análisis de políticas. Los lineamientos ofrecidos en este trabajo tienen la intención de generar conocimiento formal sobre los procesos de reforma, aunque son insuficientes para establecer los factores de éxito a partir de una combinación entre conocimiento formal y otro tipo de consideraciones. Por tanto, el diseño de la investigación que presentamos tiene como objetivo aportar generalizaciones históricas limitadas respecto al proceso de reforma de las políticas de gestión pública en América Latina.

La segunda hipótesis es que la aplicación de un análisis enfocado a las reformas del servicio civil resulta limitada. Como se mencionó, un enfoque analítico debe incluir todas las políticas de gestión pública. Las políticas de gestión pública son disposiciones generales sobre la organización del gobierno, el proceso de planeación del gasto, la

gestión financiera, el servicio civil y las relaciones laborales, compras, métodos y organización, así como supervisión y auditoría. Este enfoque se basa en nuestra concepción de las políticas públicas como la disciplina que utilizamos de referencia para el diseño de la investigación. Desde esta perspectiva, lo que debe entenderse es cómo se crea el valor público. Uno de los factores decisivos en los costos y beneficios de la acción pública son las acciones de las agencias que ejecutan programas. Dichas acciones son moldeadas por los administradores de las agencias. A su vez, esas decisiones son respuestas las alternativas de políticas, así como al *conjunto* de políticas de gestión pública. Por tanto, nosotros definimos la reforma como un tipo de evento de formulación de políticas que se presente en el (los) ámbito(s) de la política de gestión pública—no solo en el ámbito del servicio civil y las relaciones laborales.

La tercera hipótesis propone que la atención debe centrarse en las etapas previas y de toma de decisión respecto a la formulación de políticas de gestión pública, más que en la de implementación. Uno de los objetivos principales es el desarrollo de análisis comparativos de casos donde se presenta la formulación de políticas de gestión pública. Intentar realizar análisis comparativos de casos que incluyan la implementación de reformas a las políticas de gestión pública, resulta muy ambicioso en este momento. Nosotros recomendamos enfocarse en el desarrollo de comparaciones sistemáticas de casos que incluyan eventos previos y de toma de decisión del proceso de formulación de políticas de gestión pública. En un próximo trabajo de investigación, se puede presentar un análisis sistemático de las similitudes y diferencias de experiencias mayores que incluyan implementación de políticas.

En resumen, los lineamientos del presente documento reflejan lo siguiente:

- ✍ Los investigadores deben tener respuestas viables a cuestionamientos sobre el proceso de reforma de las políticas de reforma de gestión pública
- ✍ Los cuestionamientos viables respecto a cada caso en particular demandan información y análisis sobre hechos pre-decisivos y decisivos dentro del proceso de formulación de políticas de gestión pública

- ✍ Los cuestionamientos viables sobre casos múltiples demandan la formulación de similitudes y diferencias sistemáticas y definidas entre casos
- ✍ Las respuestas a dichos cuestionamientos comparativos son aspectos históricos generales
- ✍ Dichos aspectos generales proporcionan herramientas útiles a los diálogos de políticas y ayudarán a que los especialistas respondan a cuestionamientos generales o específicos sobre los factores prospectivos de las reformas exitosas.

Esperamos que estas hipótesis y estos lineamientos sean aceptables para el BID

Sobre los Autores

Dr. Michael Barzelay es profesor de Gestión Pública en la London School of Economics y miembro afiliado del Departamento de Gobierno. Es PwC Research Fellow en gestión de riesgo del Center for Analysis and Regulation of Risk de la LSE. Fue profesor asociado de Políticas Públicas en la John F. Kennedy School of Government de Harvard. Es doctor en Ciencia Política de Yale University. Tiene Master en Gestión Pública y Privada de Yale University. Estudios universitarios sobre Países en Desarrollo de Stanford University. Es autor de *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue* (University of California Press, 2001), *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government* (University of California Press, 1992), *Gestión Pública Estratégica: Concepto, Experiencias, y Análisis* (Instituto de Estudios Fiscales, 1989); and *The Politicized Market Economy: Alcohol in Brazil's Energy Strategy* (University of California Press, 1986). Es consultor de diversos gobiernos y organizaciones en R.U. y EUA, así como de organismos internacionales.

Francisco Gaetani esta terminando su doctorado en Gobierno en la London School of Economics y realiza investigaciones sobre reforma de políticas de gestión pública en Brasil de los 30s a los 90s. Es servidor público federal en Brasil.

Juan Carlos Cortazar Velarde es un sociólogo peruano con Master en Políticas Públicas (Universidad de Chile). Actualmente es estudiante investigador del Interdisciplinary Institute of Management de London School of Economics and Political Science. Miembro del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Perú. Ha dado cursos sobre gestión pública, políticas públicas e investigaciones sociales. Es consultor en gestión pública y políticas públicas con experiencia en varios países de América Latina. Su tesis versa sobre reforma de políticas de gestión pública en Perú en los 90s.

Guillermo Cejudo terminó recientemente su maestría en Gestión (sector público) con honores en la London School of Economics. Su disertación fue sobre reformas a las políticas de gestión pública en México en los 80s y 90s. Graduado del Colegio de México. Fue funcionario de carrera del Instituto Federal Electoral.

1. Introducción

El programa de investigación de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública (RGTPP) está (o al menos debería estar) interesado en entender el proceso de reforma de la política de gestión pública. La formulación de políticas de gestión pública está relacionada conceptualmente con la reforma administrativa y la modernización del Estado, aunque cuenta con una definición más específica. Las políticas de gestión pública¹ son reglas y mecanismos² de aplicación general en el gobierno (Barzelay 2001). Dichas reglas y mecanismos se refieren no solo a personas, organismos y procedimientos, sino también a la planeación, ejecución, auditoría y revisión del gasto público. Las políticas de gestión pública se encuadran en las siguientes categorías: planeación del gasto y gestión financiera; servicio civil y relaciones laborales; auditoría y evaluación; adquisiciones gubernamentales; organización y métodos.

El objetivo general del programa de investigación de la RGTPP es obtener conocimiento respecto al proceso de reformas de la política de gestión pública. Cada estudio de caso genera información sobre un país específico y éstos en conjunto constituyen la base para una generalización en América Latina. La presente guía pretende capacitar a los investigadores que deseen investigar y elaborar estudios de caso sobre un país específico.

Dichas labores de investigación deben incluir una explicación sobre episodios históricos en los que ocurrieron procesos de reforma significativos, o que al menos se intentaron. Por definición, los cambios en las políticas se presentan cuando se toman decisiones idóneas (que acarreen modificaciones en la conducta) por parte de organismos legislativos de un sistema de gobierno o por otras instituciones (como los organismos centrales de coordinación) mediante el ejercicio de autoridad. Por su parte, los intentos

¹ Las políticas de gestión pública no incluyen procesos en ministerios o agencias específicas.

² Un ejemplo de la regla institucional es el que estipula que la designación de un funcionario debe realizarse de entre 3 candidatos que señale el departamento de personal (la llamada regla de 3). Un ejemplo de rutinas es el método utilizado para auditar el desempeño de agencias encargadas de programas.

fallidos para lograr un cambio en las políticas tienen un interés analítico en el entendimiento de los procesos de cambio de la política de gestión pública, ya que su análisis ayuda a distinguir los factores que nivelan las políticas de gestión pública.

Esta guía metodológica intenta ayudar a los investigadores en el estudio de los procesos de formulación de políticas de gestión pública de manera que a) cuenten con explicaciones satisfactorias sobre el resultado de intentos de reformas en particular que hayan ocurrido en los casos que analizan y b) permitir que el BID compare casos de formulación de políticas de gestión pública en la región, con el propósito de contar con elementos adecuados sobre este tipo de *proceso*, los cuales proporcionen una base científica para la formulación de juicios sobre los factores que conducen al éxito de las reformas prospectivas en la región.

Como se mencionó anteriormente, el objetivo es comprender el proceso de reforma de las políticas de gestión pública en América Latina. De acuerdo a las investigaciones de casos, el objetivo es desarrollar aspectos históricos generales sobre este proceso.³

Un ejemplo de dicha generalización puede provenir de la investigación en países desarrollados. Al comparar los casos de Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia (2001), Barzelay arguyó que la permanencia del tema sobre organizaciones gubernamentales deficientes en la agenda de la política pública, en conjunto con otros factores, ha facilitado un proceso amplio de reformas en la gestión pública.⁴

³ Ragin (1987: 31) conceptualiza las generalizaciones históricas como “generalizaciones empíricas limitadas sobre categorías definidas históricamente respecto a fenómenos sociales”

⁴ Esta propuesta surge de la comparación de experiencias narrativas en las que ocurre la formulación de políticas de gestión pública. Cada caso refleja el uso de modelos y teorías similares de conducta humana, organizacional y gubernamental. Dicha similitud hace las narraciones comparables y son la base de elementos del proceso de reforma de políticas de gestión pública, considerado como un fenómeno histórico. Uno puede juzgar si una propuesta es factible a partir del entendimiento claro de los métodos de dicha propuesta.

El entendimiento de estos procesos no puede obtenerse sin una investigación cuidadosamente realizada. La realización de una investigación satisfactoria implica tomar decisiones coherentes respecto a una gran diversidad de temas, incluido el de la especificidad del objetivo de la investigación (p.ej. entender los procesos de cambio en la política de gestión pública en A.L.), la selección de casos a estudiar (experiencias de los países con las reformas), la identificación de los efectos de los mismos (p.ej. alternativas de políticas de gestión pública) y la implantación de un esquema analítico para ordenar la evidencia de los casos (p.ej. un mapa de los eventos que caracterizaron el periodo de reformas definido analíticamente). Un estudio de caso exitoso proporciona respuestas satisfactorias a las preguntas formuladas por la investigación, las cuales deben ser coherentes con el diseño de alternativas superiores listadas anteriormente. La posibilidad de que las respuestas sean satisfactorias depende en gran medida de la capacidad con la que el investigador utilice marcos explicativos (teóricos) de la evidencia sobre los eventos a los cuales se refieren las preguntas de la investigación. Un estudio de caso será exitoso si las preguntas de la investigación son coherentes con otras alternativas de diseño, incluyendo el objetivo y si se responde con un vínculo entre marcos descriptivos y evidencia del caso.⁵

Dichos lineamientos no solo intentan discutir los aspectos que definen el programa de investigación sobre el proceso de reforma de la política de gestión pública en AL, sino también codificar la conducción de la investigación de un estudio de caso sobre este tipo de reforma o proceso de formulación de política. Es común que el trabajo de investigación para un estudio de caso sea improvisado más que diseñado. Como lo mencionó el autor de un texto reconocido sobre investigación de casos (Ragin 1987), este tipo de trabajo requiere un diálogo entre las ideas y la evidencia. Si bien la investigación de casos es en cierto grado improvisada, nosotros creemos que ésta labor puede ser realizada de manera más eficiente y efectiva si la misma es sometida a una práctica codificada. Este documento codifica los aspectos más importantes de la investigación de casos relativa al proceso de reforma de la política de gestión pública en América Latina.

⁵ Las preguntas de la investigación deben ser formuladas con anticipación para que puedan guiar la investigación, aunque después sean reformuladas a la luz de nueva evidencia.

El gráfico 1 identifica dichos aspectos y los agrupa de acuerdo al tipo de diseño y, en teoría, por etapa del proceso de investigación.

Debido a las dificultades inherentes a la codificación de un proceso de investigación de experiencias históricas, en el anexo hemos incluido un estudio de caso sobre el tema de política de gestión pública. Es un trabajo sobre los cambios a la política de gestión pública en México, que conforma la tesis para obtener el grado de Maestría en Gestión de la London School of Economics, de Guillermo Cejudo. También se presentan diseños investigativos de estudios sobre el mismo tema en países como Perú y Brasil.

Este trabajo no es plenamente autosuficiente, ya que hace alusión a la aplicación de marcos descriptivos documentados en textos de ciencia política sobre formulación de política pública. Los investigadores del tema deberán revisar los lineamientos de este trabajo en conjunto con ese tipo de literatura. El Apéndice 1 contiene una introducción a los textos teóricos. También, la lectura de este documento debe acompañarse de algunos textos sobre la metodología de investigación de casos, incluyendo a Ragin (1987).

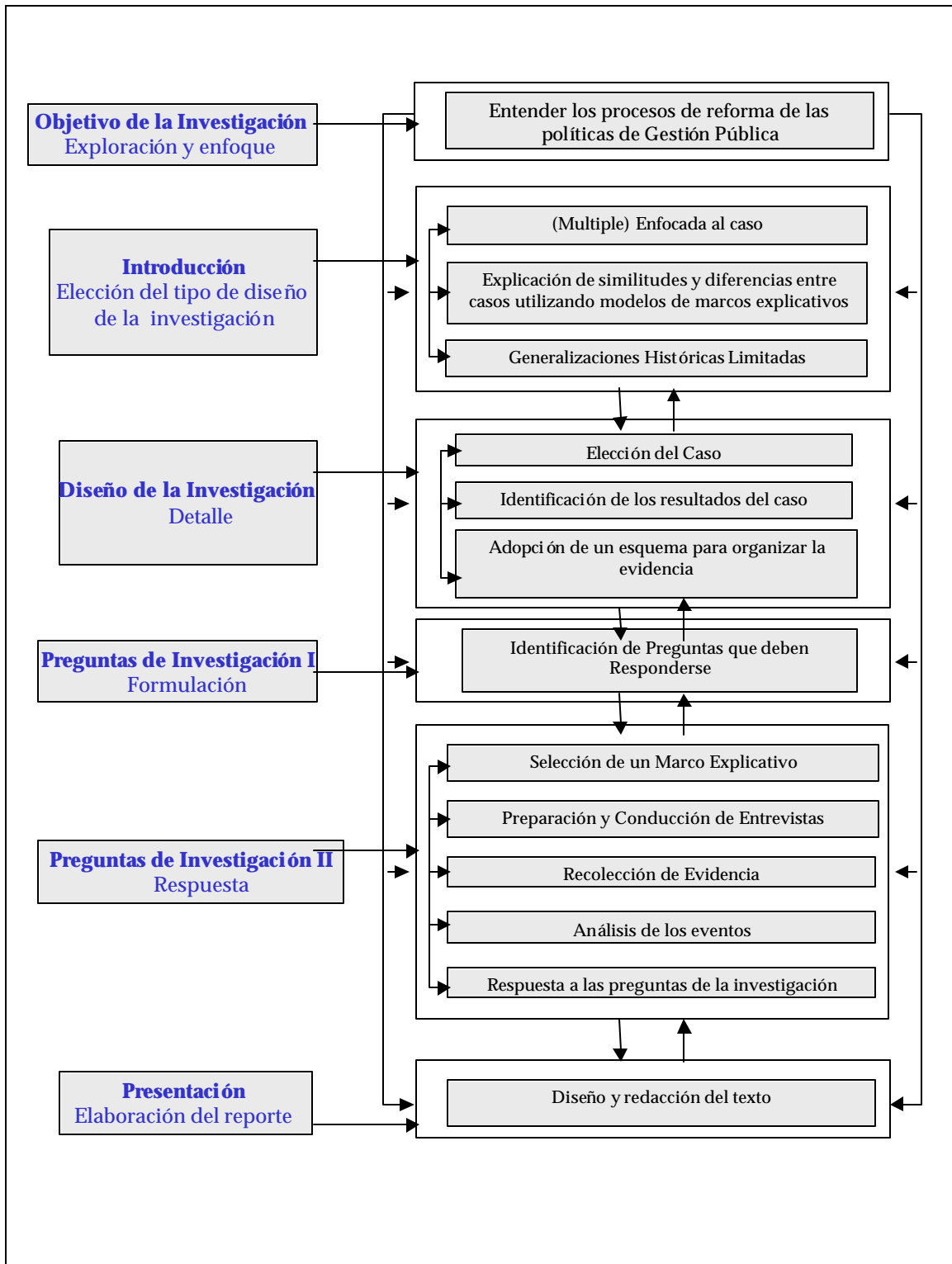


Gráfico 1 Investigación comparativa sobre los procesos de cambio en la política de gestión pública.

2. Formulación del Diseño General de la Investigación

2.1. Identificación de Casos

La investigación de casos (Ragin 1987) es idónea si se quiere crear un conocimiento formal sobre los cambios a la política de gestión pública en América Latina como en cualquier región. En este contexto, los casos⁶ se refieren a los eventos que han originado la formulación de políticas de gestión pública en un país específico. Generalmente, cada caso se refiere a periodos limitados como es el caso de una administración presidencial. Por ejemplo, el estudio de Cejudo sobre México incluye dos administraciones (o casos). El primero se refiere a la administración de Miguel de la Madrid y el segundo analiza la administración de Ernesto Zedillo. Durante ambas administraciones hubo intentos de formular políticas de diversas áreas de la gestión pública: reforma a la planeación del gasto y la gestión financiera, formulación de políticas sobre servicio civil y relaciones laborales y la promoción de cambios en procedimientos y métodos administrativos.⁷ El estudio de Cejudo compara ambas administraciones presidenciales para establecer generalizaciones sobre el proceso de reforma de la política de gestión pública en México.

La primera decisión que toma el investigador debe ser la identificación de casos o experiencias que serán analizadas. Los investigadores deben buscar más de un caso para poder generalizar sobre procesos de reforma de la política de gestión pública a nivel de

⁶ La palabra *caso* implica una relación explícita y analítica entre algo en particular y una *clase*. La expresión A es un caso de B, A se refiere a algo en particular y B a la clase. En esta investigación, A se refiere a eventos que han ocurrido en jurisdicciones de gobierno en particular, mientras que B se refiere a un proceso de reforma de políticas de gestión pública. Cuando estudiamos A para saber sobre B, el análisis de A es de esa forma un estudio de caso.

⁷ De acuerdo al contexto de la investigación, el término “el caso De la Madrid” es una expresión que se refiere al “episodio de reforma de políticas de gestión pública en México durante el periodo 1982-1988.”

país. A partir de esto, los investigadores deben identificar no menos de dos casos de formulación de políticas de gestión pública que hayan sido evidentes en el país que les haya sido asignado.

Para ello, ambos casos deben ser distintos para que puedan explicarse claramente las diferencias, lo cual es muy útil para poder comprender los orígenes y limitaciones de los cambios a la política. Cuando el objetivo de la investigación es entender un proceso, como el cambio de la política de gestión pública, los casos deben ser concebidos como una diversidad de eventos paralelos y/o en serie a través de los cuales ocurre la formulación de políticas. No obstante una reforma dividida en distintos eventos, el conjunto de eventos que integran el caso debe estar estrechamente ligados a proceso de reforma de las reglas y rutinas de aplicación general en el gobierno y encuadrarse en alguna o en todas las categorías de política de gestión pública, mencionados anteriormente: planeación del gasto y gestión financiera; servicio civil y relaciones laborales; adquisiciones; métodos y organización; y auditoría y evaluación.

2.2 Identificación de Resultados de los Casos

De acuerdo a Ragin (1987), una decisión fundamental en el diseño de la investigación es la caracterización de los resultados. El concepto de *resultado del caso* se relaciona con el concepto más común de *variable dependiente*: es la que debe ser explicada en el análisis. En términos generales, las preguntas más importantes que se plantean en una investigación de caso se definen en los términos de la explicación de las conclusiones del caso. El investigador genera credibilidad frente a los lectores y colegas mediante una explicación satisfactoria de las conclusiones del caso. Debido a lo anterior, debe considerarse y explicarse el fundamento para optar por una forma específica de caracterizar las conclusiones de un caso. En general, las conclusiones, deben especificarse de manera que ayuden a resolver el problema de coordinación que prevalece en la labores de investigación académica. La comunidad académica debe resolver este problema para de esa forma poder generar conocimiento sobre los fenómenos históricos

mencionados⁸—como el proceso de reforma de la política de gestión pública. A partir de esta sugerencia, Barzelay (2001) definió el cambio *en sentido amplio* de la política de gestión pública, como un término similar al de los casos de referencia de la Nueva Gestión Pública.⁹

Dado que el término de reforma se define como formulación de políticas de gestión pública, una característica importante de las conclusiones de cualquier caso es la que se refiere a las alternativas de reglas y rutinas de aplicación general en el gobierno, en el ámbito de la política de gestión pública (Barzelay, 2001; capítulo 3). Esta definición da lugar a distintas interpretaciones, pero su intención es diferenciarla de definiciones existentes como cambio organizacional sistémico en sistemas de gobierno específicos.¹⁰ Por tanto, las conclusiones de un caso deben constituirse en opciones creadas por organismos legislativos o agencias centralizadas, que pueden afectar los procesos de planeación del gasto y gestión financiera; servicio civil y relaciones laborales; adquisiciones; métodos y organización; y auditoría y evaluación, en una jurisdicción determinada. De esa forma, las opciones de política administrativa que tienen un efecto específico para un departamento no pueden ser consideradas como un caso de reforma de la política de gestión pública.

Para ilustrar lo anterior con el estudio de Cejudo sobre México, en las conclusiones del caso se incluyeron las nuevas reglas y procedimientos de las instituciones gubernamentales, como resultado de los programas de “simplificación” (De la Madrid) y “modernización” (Zedillo), así como las propuestas que fueron generadas en los procesos de desarrollo de políticas, pero que no superaron el proceso legislativo (políticas sobre servicio civil y relaciones laborales).

⁸ Las generalizaciones no deben ser confundidas con factores de éxito, los cuales se refieren al futuro y las otras al pasado.

⁹ El concepto de caso de referencia NPM fue desarrollado por Barzelay (2001) como herramienta metodológica—de tipo ideal— para investigar las reformas en RU, Nueva Zelanda y Australia.

¹⁰ Ver Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, IPPR, 1995.

Las conclusiones del caso reciente sobre reforma del estado en Brasil incluyeron un nuevo paquete de políticas de gestión pública. Algunas de éstas fueron sometidas a aprobación mediante reforma constitucional y otras a través de la legislación común. Las primeras se refieren a disposiciones que establecen nuevas formas de organización del sector público y a la adopción de diversos regímenes laborales dentro del mismo. Las segundas versan sobre nuevas políticas de adquisiciones gubernamentales, creación de *quangos* y agencias y una nueva política de recursos humanos. Ambas son resultado de un grupo de eventos paralelos y en serie— formulación de políticas de gestión pública y procesos de toma de decisión al interior del Ejecutivo. Sin embargo, el segundo grupo de conclusiones dependió de un proceso de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo a efecto de aprobar la modificación constitucional.

2.3. Organización de la Evidencia del Caso

Para poder explicar una opción de política en particular, se requiere dar cuenta del proceso que le dio origen. Los procesos de creación de políticas se componen de eventos paralelos y en serie. Para hacer un análisis de cómo se dieron las opciones, resulta muy útil identificar y clasificar los eventos y después explicar cómo iniciaron, progresaron y culminaron.

Una técnica para modelar ese tipo de experiencia se incluye en el Gráfico 2. El elemento básico de una experiencia es un *evento*. El grupo de eventos relacionados directamente con la formulación de políticas de gestión pública constituye un *episodio* (de alguna forma, la *conclusión del caso* se ubica en el final de todos los eventos del episodio). El episodio se sitúa dentro de los *eventos adyacentes*. Esos eventos incluyen *eventos previos* y *eventos simultáneos*. Ambos tipos de eventos pueden ser considerados como hechos originados dentro del episodio; los eventos previos ocurren antes del episodio, mientras que los eventos simultáneos ocurren en el mismo lapso. Un modelo de experiencia también puede incluir *eventos relacionados* que son coincidentes con el episodio, pero afectados principalmente por éste. Los *eventos posteriores* se incluyen en el análisis siempre y cuando su anticipación condicione eventos dentro del episodio.

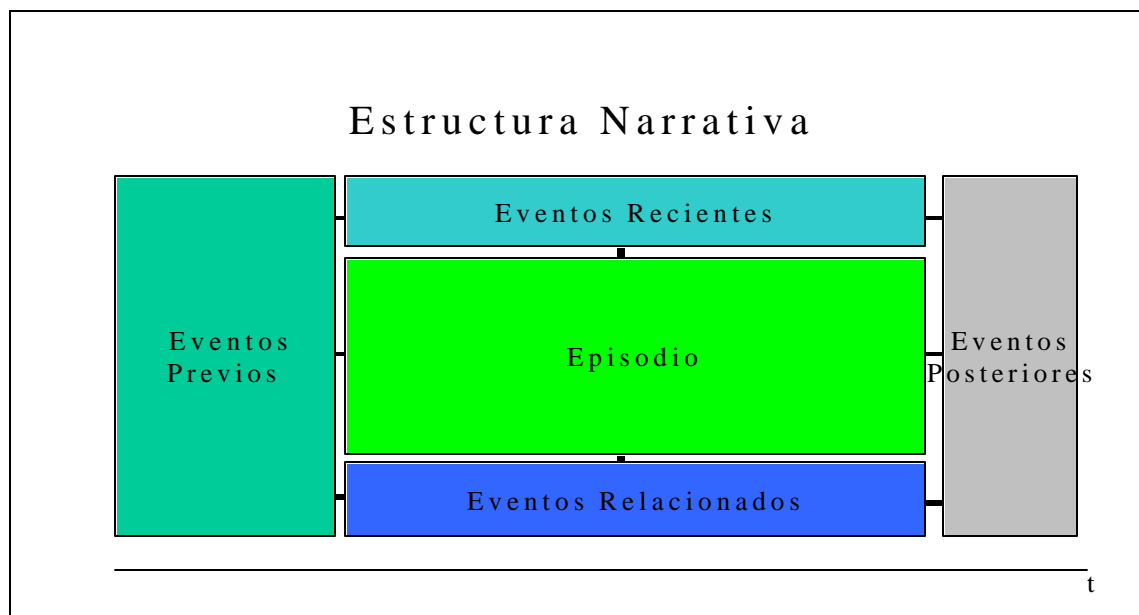


Gráfico 2 Estructura narrativa

2.4. Estudio de Caso

En el estudio sobre México, la *experiencia* analizada se refiere al proceso de reforma de la política de gestión pública en la Administración Pública Federal en el periodo 1982-2000 (ver Gráfico 3). Los *periodos* coincidieron con tres administraciones: Miguel De la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas (1988-1994), y Ernesto Zedillo (1994-2000).

Dado que durante el periodo de Salinas no fue posible identificar eventos en el área de la formulación de políticas de gestión pública, solo hubieron dos *episodios* (De la Madrid y Zedillo) que merecieron análisis. Dichos episodios fueron clasificados como dos *casos*.

CAMBIO DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Caso I **Administración de De la Madrid** **1982 - 1988**

Período a (1982-1985)
Período b (1985-1988)

Eventos

- E1 (I) Combate de la corrupción
- E2 (Ia) Reforma de la planeación del gasto y gestión financiera
- E3 (Ia) Formulando la política del servicio civil/relaciones laborales
- E4 (Ia) Impulso a modificación de métodos y procedimientos administrativos

Caso II **Administración de Zedillo** **1994-2000**




Período a (1994-1997)
Período b (1997-2000)

Eventos

- E2 (III) Reforma de la planeación del gasto y gestión financiera
- E3 (III) Formulando la política del servicio civil/relaciones laborales
- E4 Impulso a modificación de métodos y procedimientos administrativos

Gráfico 3: Una comparación entre dos casos de cambio de la política de gestión pública en México.

Una vez que los casos son identificados, el siguiente paso es numerar los eventos que ocurrieron en cada episodio. Para simplificar, nos enfocamos exclusivamente en el primer episodio (Administración de De la Madrid) (ver Gráfico 4). Los *eventos* en este episodio fueron:

-  Combate a la corrupción—esfuerzo para reducir la corrupción administrativa en el gobierno central
-  Reforma en la planeación del gasto y gestión financiera—intento de reestructurar las actividades de planeación y evaluación
-  Formulación de políticas de servicio civil y relaciones laborales—un intento fallido de crear un servicio civil de carrera

✍ Promoción de cambios en procedimientos y métodos administrativos—programa de simplificación administrativa.

Cada uno de los eventos se divide en *sub-eventos* o *actividades*. Por ejemplo, el combate a la corrupción incluye al menos dos sub-eventos o actividades: i) desarrollo de capacidad institucional para combatir la corrupción; y ii) desarrollo de capacidad operativa para combatir la corrupción.

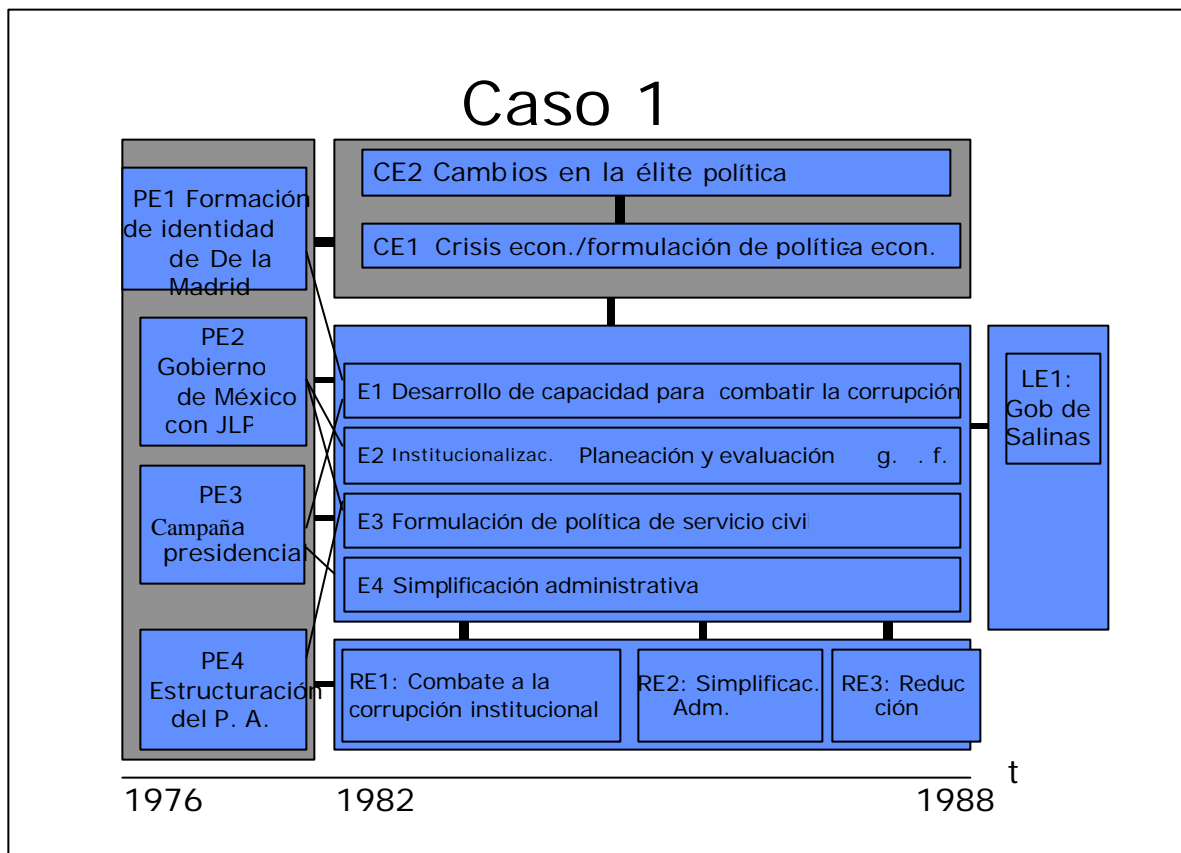


Gráfico 4. Estructura narrativa del caso de De la Madrid

Sin embargo, nuestro interés principal es la identificación y explicación de los resultados de los *eventos*; es decir, tenemos que identificar el resultado (la creación de un nuevo mecanismo institucional para la política de combate a la corrupción, siguiendo con el ejemplo anterior) y dar una explicación utilizando métodos narrativos y teorías de procesos organizacionales y de políticas.

Para explicar los resultados de los eventos, tenemos otros eventos como fuentes de cambio o estabilidad en la política de gestión pública. Por tanto, vamos más allá del episodio en los *eventos previos*, los cuales nos ayudan a entender la situación que se guardaba al principio del periodo, incluyendo los factores que ejercen influencia en el proceso de establecimiento de la agenda dentro del episodio. Para el episodio de De la Madrid, los eventos previos incluyen: i) formación de la identidad de De la Madrid (carrera y posiciones políticas); ii) el gobierno previo de López Portillo (acontecimientos políticos y económicos durante su administración); iii) la campaña presidencial de De la Madrid (con un enfoque especial en los temas concernientes a la política de gestión pública); iv) estructura de la Administración Pública Federal (organización del sector público heredada por el gobierno de López Portillo). Para ello, el Gráfico 4 define diversos eventos previos para este caso.

También, es necesario analizar los eventos concurrentes dentro del episodio. Como se mencionó, los *eventos simultáneos* se refieren a hechos que tienen origen en el episodio. Durante el periodo de De la Madrid es posible identificar dos grupos de eventos que corresponden a esta definición: la crisis económica y la formulación de la política económica aplicada como respuesta (que afectó a la formulación de políticas de gestión pública a través de la reducción del presupuesto lo que eventualmente ocasionó la reducción del sector público), así como los cambios en las elites políticas (como ocurre en otros países de América Latina, la transformación de la elite dominante fue evidente; pasó de políticos desfasados a nuevos tecnócratas; este cambio produjo aun mayores modificaciones en la política de gestión pública). El Gráfico 4 define diversos eventos simultáneos de ese episodio.

3. Diseño de la investigación

3.1. Formulación de las Posibles Preguntas de la Investigación

La formulación de las preguntas que deben ser contestadas en la investigación es una parte fundamental en el diseño y mejoramiento de cualquier proyecto de investigación. La distinción entre preguntas tipo A (relacionadas con temas generales de debate sobre políticas) y tipo B (relacionadas con episodios específicos), resulta muy útil.¹¹

Las preguntas tipo A requieren un nivel de generalidad para que puedan captar la atención de la comunidad académica y política en el ámbito internacional. Por ejemplo: ¿cómo funcionan los procesos de formación de agenda y generación alternativa en este ámbito? ¿de que manera afectan la generación de competencia y conflicto a las opciones institucionales y de política? ¿qué lecciones puede darle la historia a los formuladores de política en el diseño e implementación de reforma a la política de gestión pública? ¿de que manera afectan las doctrinas de gestión pública la formulación de política? ¿por qué se dan las modificaciones de política de gestión pública?

Las preguntas tipo B se refieren a un caso específico. Una forma de generar preguntas tipo B es preguntándose cómo iniciaron los eventos de un episodio y cómo llegaron a su resultado. Para formular este tipo de preguntas es necesario contar con un marco narrativo previamente establecido. Como se mencionó anteriormente, el marco narrativo delimita los eventos paralelos y en serie que integran al episodio sujeto a análisis en el estudio de caso.

3.2. Preguntas de la Investigación sobre Reformas de Política de Gestión Pública en América Latina

La mejor forma de entender cómo generar las preguntas es mediante un ejemplo práctico. Esta sección se refiere al caso concreto de Perú en la década pasada. La reforma del Estado fue una política que el gobierno electo en 1990 intentó consumir durante varios años pero cuyos resultados fueron limitados.

¹¹ Nos enfocamos en las preguntas tipo B ya que el ámbito de la investigación no nos interesa avanzar más allá en esa etapa del programa de investigación.

Durante el primer periodo (1990-1995) se dieron algunas reformas en las agencias relacionadas con la política económica en el proceso de estabilización de la política económica emprendido por el gobierno.

Sin embargo, en el segundo periodo (1995-1997) el gobierno se centró en la implementación de un “Programa de Modernización del Estado”. Dicho programa tenía el objetivo de desarrollar un proceso coherente y constante de cambios a la política de gestión pública. Sin embargo, una vez que el programa propuso diversas propuestas e iniciativas, el Presidente Fujimori lo dio por terminado en 1997. lo anterior contribuyó a que los cambios en las políticas de gestión pública fueran limitados. El gráfico 5 muestra el caso organizado bajo el esquema propuesto.

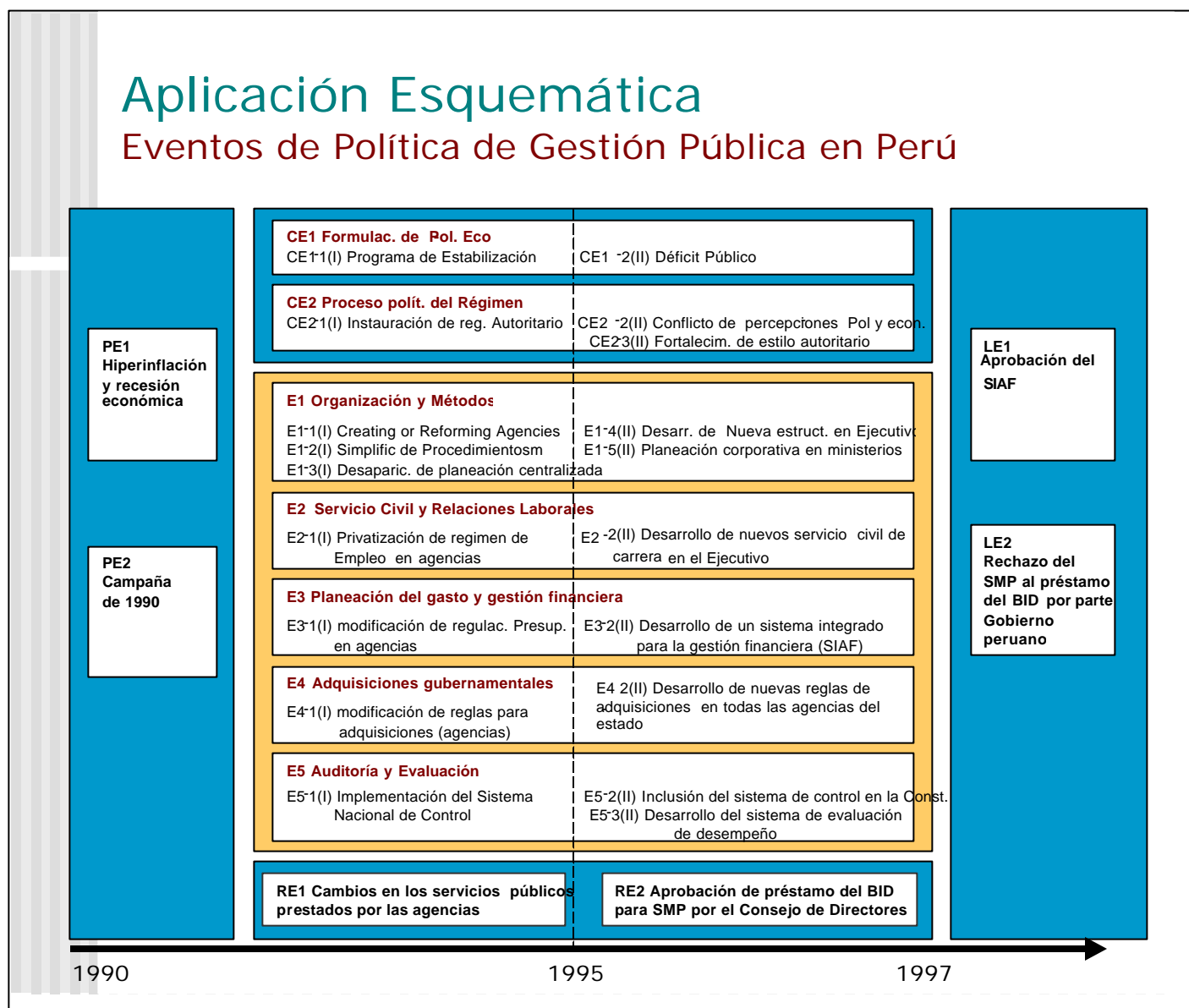


Gráfico 5 Definición de eventos como preludeo a las preguntas de la investigación

El esquema resulta útil para generar las preguntas relacionadas con a) cada evento o sub-evento del episodio en particular; b) todo el episodio; c) la comparación entre distintos episodios. El gráfico 6 presenta un ejemplo de la ruta seguida para generar las preguntas de la investigación, basándose en algunos eventos señalados en el gráfico 5. La pregunta 1 “¿por qué algunas instituciones fueron seleccionadas para ser modernizadas?” se relaciona directamente con el sub-evento E1-1 (I) “Creación o Reforma de Agencias”. De manera similar, las preguntas 2 y 3 están relacionadas con “Privatización del Régimen Laboral en las Agencias” (sub-evento E2-1 [I]) y “Desarrollando un nuevo Régimen de Servicio Civil para el Poder Ejecutivo” (sub- evento E2-2 [II]), respectivamente. La pregunta 4 no se refiere a un sub-evento particular, sino a todos los que ocurrieron en el Periodo I (p. ej. en las distintas áreas de las políticas de gestión pública). La pregunta 5 toma en cuenta el evento completo comparando los cambios ocurridos en ambos periodos.

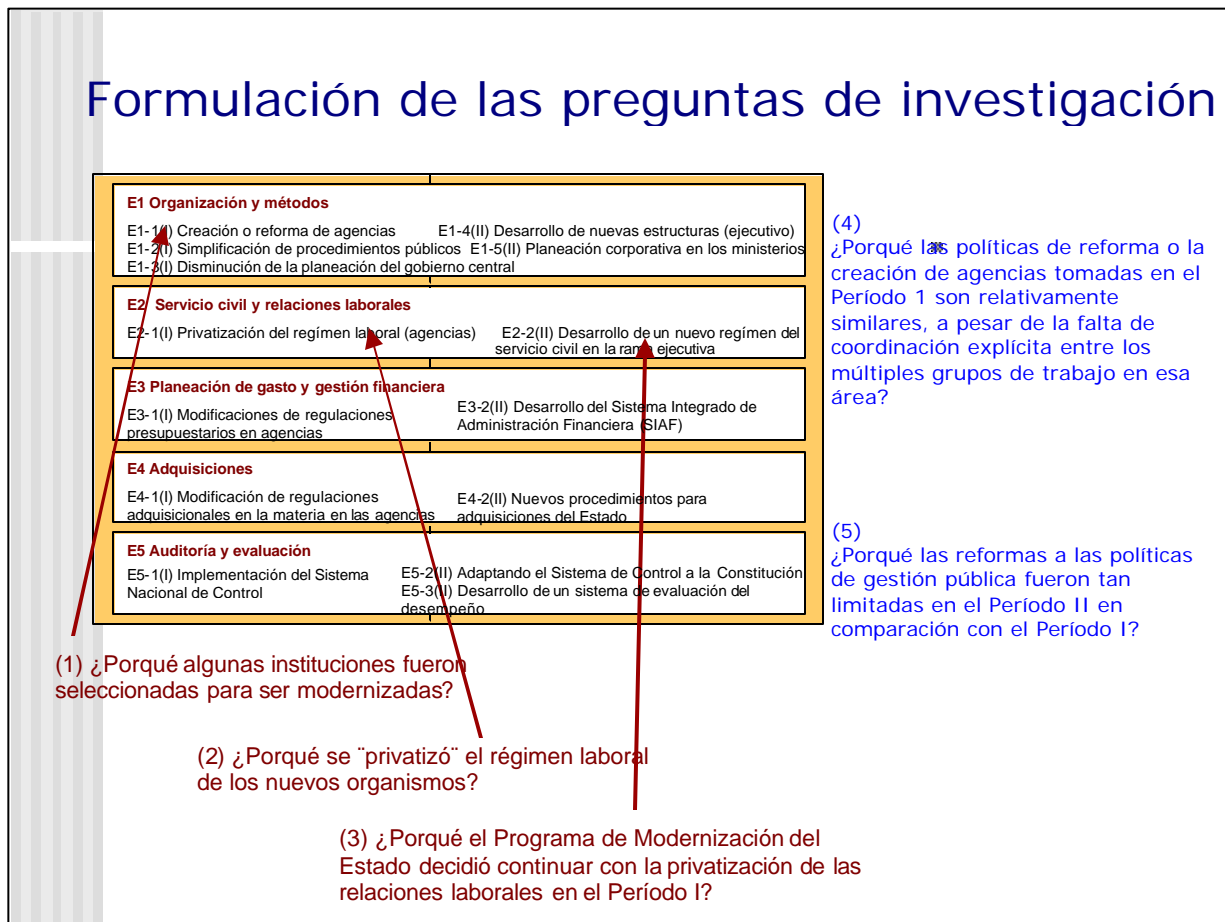


Gráfico 6 Formulación de las Preguntas de la Investigación

Ahora enfoquémonos en el proceso que creó esta ruta. En el evento E2 (“Servicio Civil y Relaciones Laborales”) nuestro objetivo es explicar porque ocurrió el resultado del evento. Por tanto, tenemos que formular preguntas relacionadas con los resultados específicos de los sub-eventos de ambos periodos: E2-1 (I) y E2-2 (II). En el primero, el resultado fue el hecho de que en las nuevas agencias se aprobaron regulaciones laborales especiales—similares a las del sector privado. En el segundo, el Programa de Modernización del Estado continuó con la privatización de las relaciones laborales, con la intención de extender esta política a todo el poder Ejecutivo mediante el nuevo Régimen del Servicio Civil. Como se muestra en el gráfico 6, las preguntas 2 y 3 están relacionadas con los sub-eventos E2-1 (I) y E2-2 (II) respectivamente. Debido a que analíticamente estas preguntas ayudan a entender las dinámicas de formulación de políticas de gestión pública en Perú, se utilizan más adelante en las etapas de recopilación de datos y análisis.

Algunas preguntas no se vinculan a un evento en particular sino a varios de ellos o incluso al episodio entero. Por ejemplo, la pregunta 4 está vinculada a todos los eventos que comprenden el Periodo I. Esta pregunta busca comprender las similitudes entre eventos durante los que los equipos de formulación de políticas trabajaron para reformar departamentos y agencias específicas. La similitud que debe ser entendida es el cambio en el régimen laboral para establecer prácticas contractuales privadas. Este cambio es característico de muchas de las intervenciones en departamentos o agencias. La pregunta 5 es otro ejemplo de vinculación con distintos eventos. En este caso, la pregunta demanda una explicación de las diferencias entre los resultados de todos los eventos del Periodo I, así como el resultado de los del Periodo II. Específicamente, la diferencia estriba en que el Periodo II carece de las alternativas de política de gestión pública que se dieron en el Periodo I.

Sin embargo, al considerar los resultados del evento E2 debemos reconocer que en el primer periodo se aprobaron e implementaron cambios importantes en las regulaciones laborales, mientras que en el segundo nada cambió porque iniciativa de Servicio Civil prevista por el Programa de Modernización del Estado nunca fue aprobada. Debido a ello, necesitamos una pregunta que se refiera a este caso y demande la

explicación correspondiente. La pregunta 5 intenta hacer lo anterior al considerar no solo las políticas sobre relaciones laborales, sino todos los cambios a las políticas de gestión pública que ocurrieron en el Periodo I.

Es importante tener en cuenta que la formulación de las preguntas de la investigación no es un proceso lineal. De hecho, las preguntas han sido estructuradas a partir de un largo proceso de distintas formulaciones y considerando los resultados relevantes y los vínculos entre eventos. Esto requirió de un diálogo constante entre los elementos que fundaron las preguntas y los lineamientos de las posibles respuestas

El cumplimiento con este procedimiento permite generar una gran cantidad de preguntas de la investigación en tres fases generales. La primera es identificar las preguntas centrales a que tiene que hacer referencia la investigación. Para tal efecto, se plantearon cinco preguntas esenciales:

- A. ¿Por qué la formulación de políticas ocurre en las cinco áreas de políticas de gestión pública durante los dos periodos?
- B. ¿Por qué el tema de la “reforma de Estado” se mantiene en la agenda del gobierno entre 1990 y 1997?
- C. Por qué los cambios en el Periodo II son limitados en comparación con el Periodo I?
- D. ¿Por qué las opciones de política que se utilizaron para reformar o crear agencias en el periodo I fueron relativamente similares, a pesar de la falta de coordinación entre los diversos equipos que trabajaron en ese tema?
- E. ¿Porqué el Programa de Modernización del Estado produjo cambios en algunas áreas de las políticas de gestión pública (adquisiciones) y en otras no (Servicio Civil, Organización y Métodos, etc.)?

Las preguntas A, B y C se relacionan con el episodio completo que se presenta en el gráfico 5. Por tanto, se relacionan con el alcance de los cambios a la gestión pública y el tema de la reforma del Estado en la agenda de gobierno de ambos periodos. Por su parte, la pregunta D y E se refieren a los acontecimientos ocurridos en el periodo I y II respectivamente.

La segunda fase se centró en la formación de vínculos entre las preguntas centrales de la investigación y todas las preguntas secundarias. El gráfico 7 muestra la

vinculación entre una pregunta central (E) y diversas preguntas secundarias y específicas (el gráfico muestra solo tres). Sin embargo, esta clasificación no constituye un procedimiento mecánico; se debe considerar el tipo de preguntas que plantean un análisis relevante para de esa forma responder adecuadamente a las preguntas centrales de la investigación

Organización de las preguntas secundarias

E. ¿Porqué el programa de modernización del Estado produce cambios en algunas áreas de la política de gestión pública (adquisiciones) y en otras no (servicio civil, organización y métodos, etc.)?

E.1. ¿Porqué fue creado el programa de modernización del Estado?

E.2. ¿Porqué el programa de modernización del Estado tiene una evaluación negativa del proceso que creó agencias en el Período II?

E.3. ¿Porqué el programa fue abandonado en el gabinete?

E.1.1. ¿Porqué el ejecutivo pidió al congreso facultades legislativas para llevar a cabo una reforma administrativa amplia?

E.1.2. ¿Porqué se creó el SMP ocho meses antes de que se aprobaran las facultades legislativas?

E.1.3. ¿Porqué el SMP se creó el interior de la unidad central de personal del gabinete de ministros?

E.1.4. ¿Porqué la agenda del programa de modernización incluyó las cinco áreas de política de gestión política?

E.3.1. ¿Qué hechos originaron la imagen de política de reforma del Estado como un tema de "modernización mínima"?

E.3.2. ¿Porqué la idea de una "modernización mínima" desplazó imágenes de políticas anteriores respecto a la modernización del Estado?

E.3.3. ¿Porqué se pospuso la etapa de decisión hasta que las facultades legislativas estaban a punto de caducar?

Gráfico 7 Organización de las preguntas secundarias

Por ejemplo, en el gráfico 7, para responder a la pregunta central (E) de porqué el programa de modernización del Estado reformó ciertas áreas de la gestión pública y otras no, debe analizarse porqué dicho programa fue finalmente suspendido por el presidente (pregunta E.3). A su vez, para entender porqué fue suspendido el programa debemos referirnos a las preguntas E.3.1, E.3.2 y E.3.3. Esto produce preguntas de la investigación

pertinentes para la implementación de un diálogo entre éstas y las posibles respuestas (provisionales).

Finalmente, el proceso llega a la etapa de la representación de un grupo de preguntas (gráfico 8). Debe notarse que las preguntas secundarias se relacionan con las centrales (gráfico 7) y que éstas se relacionan entre sí. Por tanto las preguntas A, B y C—enfocadas al episodio completo— están interrelacionadas y a su vez se vinculan con las preguntas D y E—enfocadas en cada uno de los periodos.

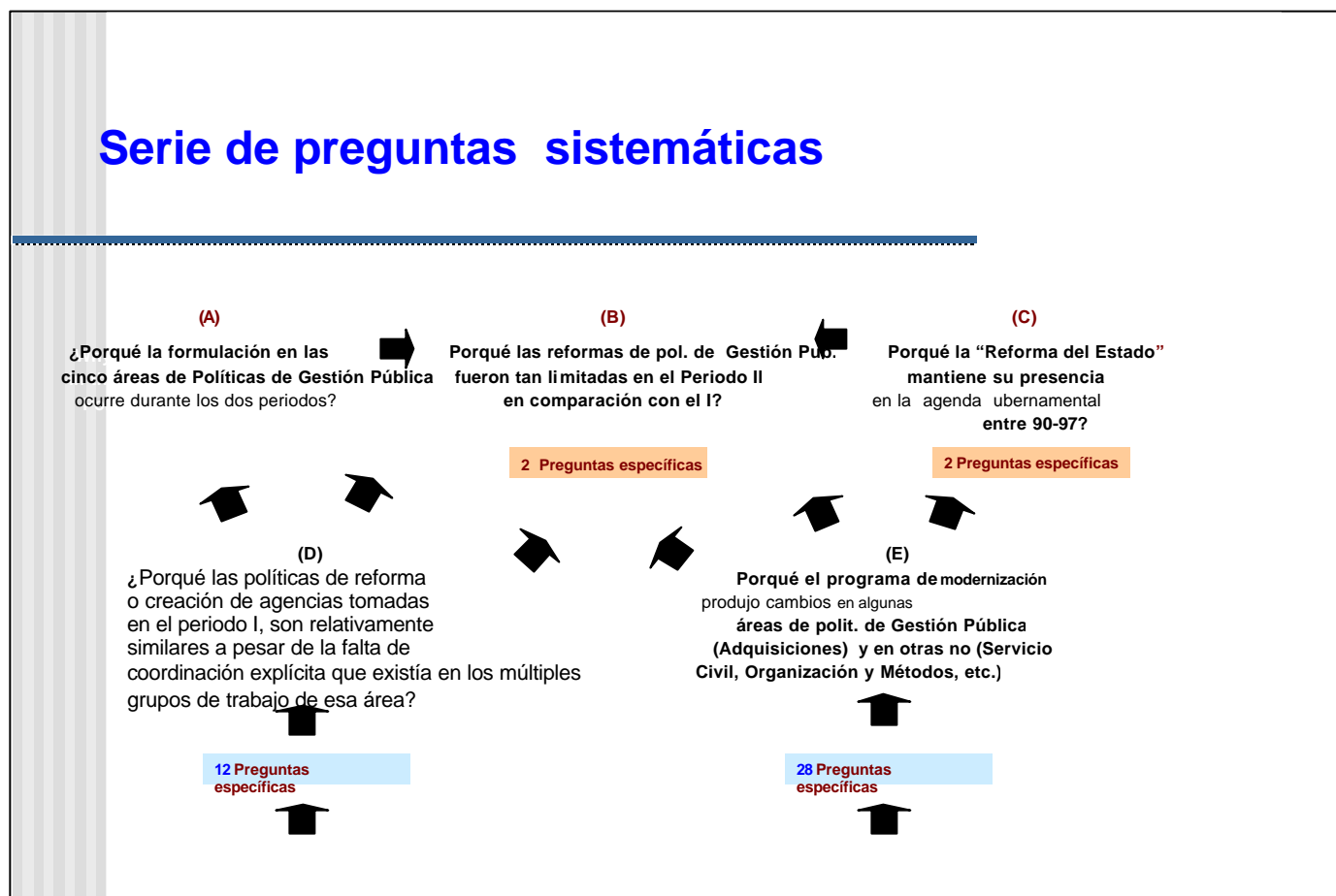


Gráfico 8 serie sistemática de preguntas

En el gráfico 8, las flechas indican la dirección que tiene que seguir el proceso. Por ejemplo, para responder la pregunta B (comparación de los cambios ocurridos en el periodo I y II) necesitamos entender porqué se dio la formulación de políticas de gestión

pública y porqué afectó a todas la políticas a que hace referencia la pregunta A. Asimismo, debemos entender el cambio ocurrido en el tema de la reforma del Estado (pregunta C). Sin embargo, es imposible contestar las tres preguntas si no contamos con información de lo que sucedió en el periodo I y II. Ello requiere contestar las preguntas D y E, así como todas las preguntas específicas que se relacionan con aquellas. De esta manera, la formulación sistemática de preguntas permite al investigador interrelacionar las respuestas que produzca

3.3 Selección de los Marcos Exploratorios para Responder las Preguntas de la Investigación

Para poder responder las preguntas de la investigación, los marcos teóricos que estudian la formulación de políticas deben aplicarse para poder ordenar la evidencia del caso. Un ejemplo de modelo explicativo de toma de decisiones extraído de la ciencia política es el modelo de flujos múltiples de formulación de agendas y especificidad alternativa de Kingdon (1984). Ver gráfico 9.

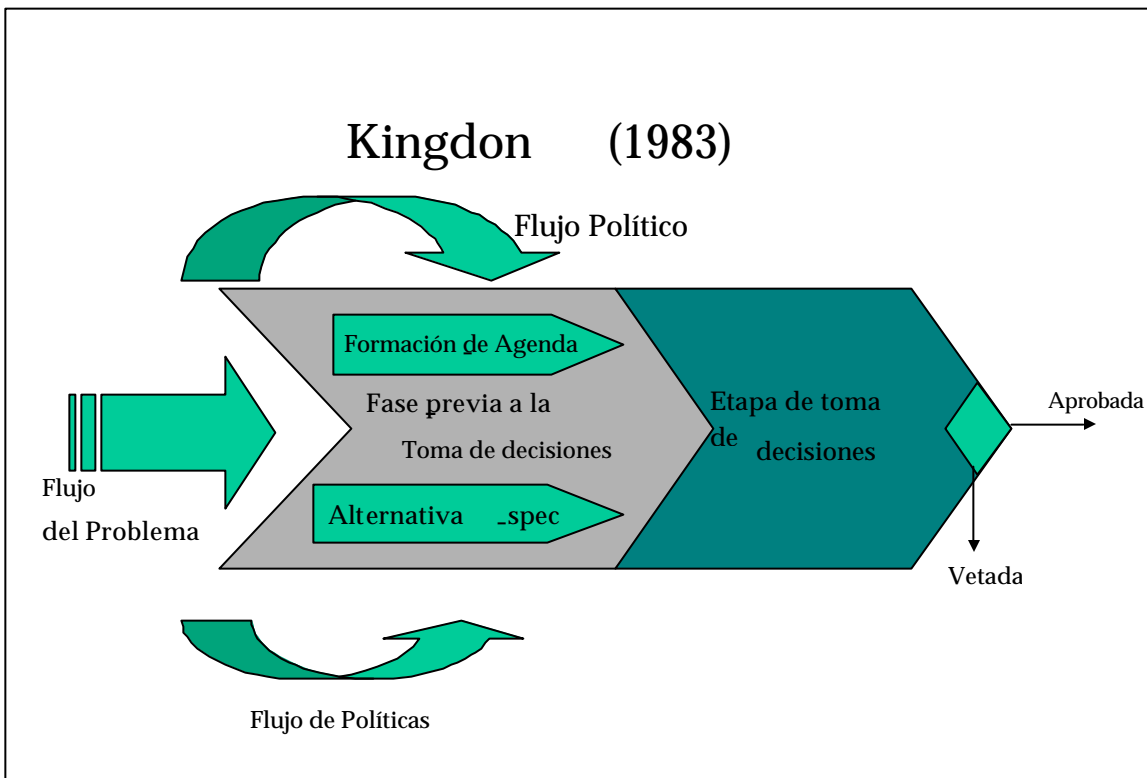


Gráfico 9. Diagrama del marco teórico desarrollado por Kingdon

El modelo se enfoca en las etapas de pre-decisión y decisión del proceso de formulación como indicadores del avance de una política e incluye una agenda sistémica dispersa, una de políticas gubernamentales y la etapa de toma de decisión. La modificación de políticas se da a través de la combinación de tres distintos flujos: político, relativo al problema y de políticas, los cuales convergen en la promoción de políticas.¹² Por ejemplo, supongamos que el resultado del caso se define en razón de los diversos cambios efectuados a las políticas de gestión pública en un periodo determinado.

El modelo de Kingdon es útil por varias razones. Primero, el desarrollo de un tema es un fenómeno emergente—resultado de una acción— más que una acción por sí misma. Por tanto, es una de las características que debe entenderse en el *proceso*. Segundo, la característica dinámica del tema refleja la temporalidad del proceso de formulación de políticas. Tercero, mediante la explicación del desarrollo de un tema, podemos apreciar los diversos factores que ejercen influencia en la formulación de políticas; ello permite el análisis de distintos eventos.

En el Anexo 1 se presentan cuatro modelos teóricos extraídos de la ciencia política que pueden servir de marco de referencia para responder a las preguntas de la investigación sobre los episodios de cambio de la política de gestión pública. En el caso de los procesos de modificación de políticas, así como del análisis de sus resultados, se sugiere el uso de cuatro modelos: el modelo de flujos (Kingdon, 1984), los modelos de toma de decisiones basados en la lógica de las consecuencias (March and Olsen, 1989), las teorías de distribución de atención y exploración (March, 1994), y la generación de competencia y conflicto que se deriva del proceso de formulación de políticas (Barzelay 1986).

4. Recopilación de Evidencia

4.1 Identificación de las fuentes

¹² Ver Barzelay (2001, 56-58) y anexos para mayor información.

La investigación aplicada requiere recopilar evidencia empírica que apoye el análisis de los reportes. Los investigadores que utilicen esta metodología deben hacer uso intensivo de las entrevistas como una herramienta metodológica importante:

- ?? Las entrevistas constituyen un elemento central del método histórico y ayudan a obtener información directa sobre los hechos.
- ?? Permiten entender la dinámica de un proceso de formulación políticas y algunos factores que no son visibles al final del mismo: secuencia de acciones, cambio de puntos de vista, conflictos, resultados intermedios.
- ?? Contribuyen a una mejor descripción analítica de los fenómenos sociales y a llenar vacíos de una investigación. Se convierten en un recurso idóneo para poder explicar de manera coherente lo que sucedió en el pasado.
- ?? Las entrevistas permiten al investigador tener acceso a información almacenada a nivel personal. Las reformas a la gestión pública son experiencias que generalmente carecen de documentación adecuada y se enfocan en zonas grises del sector público que no están expuestas al público.
- ?? Las entrevistas son adecuadas para describir detalladamente cómo y porque se presentaron ciertos eventos y también es importante captar las ideas, valores, opiniones e impresiones de actores relevantes.
- ?? Las entrevistas no se orientan necesariamente a la obtención de información subjetiva; pueden arrojar datos objetivos y señalarnos otras fuentes de información. También, son un mecanismo apropiado en la búsqueda de discrepancias respecto a información con la que se contaba anteriormente.

Las entrevistas son un aspecto crítico del presente programa de investigación debido a que la bibliografía sobre reformas del sector público en América Latina con frecuencia es insuficiente, superficial y condenatoria.

En América Latina, la información original no se puede encontrar en publicaciones académicas o páginas de Internet. La mayoría de la información y análisis

relevante no son de acceso público¹³. A pesar del avance que muchos países han logrado en materia de gobierno electrónico, la falta de transparencia es la regla. En muchos aspectos hay una cultura de la secrecía, lo cual obstaculiza las investigaciones creativas y originales. Por otra parte, el acceso a la información relevante se encuentra regulado por redes intangibles de relaciones personales. Existen algunas bases de datos cuyo acceso requiere autorización especial, especialmente las que se encuentran en medios electrónicos. Todos estos factores exigen cautela y sensibilidad en el proceso de recopilación de evidencia empírica.

Nosotros sugerimos que se ponga atención especial en un grupo de fuentes de información no convencionales: reportes de gobierno, archivos personales, información de medios, encuestas de opinión pública, archivos históricos orales, grupos específicos y otras herramientas similares. Dichas fuentes de información generalmente circulan entre personas cercanas al gobierno, funcionarios de alto nivel, empresas que han realizado labores de consultoría y medios para el gobierno, políticos y algunas instituciones académicas y centros de investigación. El BID debe hacer lo que esté dentro de sus posibilidades para que se permita a los investigadores comisionados el acceso a este tipo de información restringida, así como a los entrevistados potenciales.

4.2 Preparación del Protocolo de la Entrevista

Los protocolos son requisito de las buenas entrevistas ya que ofrecen una estructura sistemática de las preguntas fundamentales que realizan los entrevistadores. Una manera de mantener el objetivo de la entrevista es tener las preguntas por escrito. Existen al menos cinco medidas que deben tomarse en cuenta para la elaboración del protocolo:

- ?? Los protocolos garantizan coherencia entre las respuestas del entrevistado y las preguntas de la investigación.
- ?? Las entrevistas deben planearse con anticipación. El investigador debe saber lo que está buscando, aunque deje espacio para que se hagan nuevas preguntas.

¹³ La excepción es la legislación ordinaria. Aunque las referencias legales han motivado a muchos académicos a adoptar un enfoque institucionalista ortodoxo de análisis de políticas. La característica principal de estos estudios ha sido el formalismo, la tendencia descriptiva y la falta de tratamiento analítico de los casos.

- ?? Las entrevistas deben ser administradas, ya que si fluyen naturalmente pueden ser improductivas.
- ?? Los protocolos ofrecen una guía y una base de comparación. Cuando se hacen las mismas preguntas a distintas personas se facilita la triangulación y las deducciones comparativas.
- ?? Los protocolos minimizan las fuentes de falta de veracidad en el proceso de una entrevista: el entrevistador, el entrevistado, la química de la relación entre ambos.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta es el criterio de evaluación de la información generada por la entrevista. La calidad de la información se relaciona con el proceso de su obtención. Sin embargo, la calidad es un concepto relativo que se aplica en contraste con estándares definidos previamente. En términos de la entrevista los dos conceptos relevantes son confiabilidad y validez.

- ?? La confiabilidad se refiere a la posibilidad de verificar la información mediante un ejercicio idéntico futuro
- ?? La validez se refiere al grado de conformidad y propiedad de los resultados de la entrevista en relación con la experiencia que se estudia

La estandarización y la estructura generan condiciones para contar con un proceso más confiable. El argumento es que mientras más rígido sea el protocolo la entrevista será más confiable. En caso contrario, cuando se tiene una estrategia menos estructurada existe mayor margen de maniobra en la conversación, lo cual puede generar una mayor validez. Las entrevistas no estructuradas se orientan a más a la comprensión de hechos que a la información o clarificación. Por ello, una solución intermedia que tenga un balance entre confiabilidad y validez sería una estrategia semi-estructurada.

Los entrevistados deben seleccionarse en la medida que sus respuestas contribuyan a responder las preguntas de la investigación. En el mismo sentido, los protocolos deben contener preguntas específicas y orientadas a ese fin. Los entrevistados deben ser cuestionados respecto a cómo y porqué de los hechos y sus resultados. También, se les debe preguntar de manera cuidadosa respecto a las distintas etapas del episodio—

iniciación, dinámica, eventos clave y terminación. Los entrevistados pueden explicar el desarrollo de un tema específico del evento así como los resultados intermedios y el resultado final. A falta de bibliografía confiable, los entrevistados pueden aportar las fuentes de evidencia más importantes.

Los protocolos de entrevista pueden—y deben—ser modificados en el proceso de la investigación como resultado del diálogo continuo entre las ideas y la evidencia. Los hechos que se van encontrando pueden reorientar las prioridades y los ángulos de la misma; por ello, dichos protocolos constituyen herramientas provisionales sujetas a modificación dependiendo de la dinámica de la entrevista.

5. Análisis de la Evidencia y Preparación del Reporte

5.1 Análisis de los Eventos

El papel de la teoría es darle sentido al proceso que dio origen al resultado. Explicar el origen de un resultado es distinto a identificar los factores *asociados* con dicho resultado. La teoría puede señalar el proceso causal que se utilizó en un caso. El análisis de eventos realizado teóricamente es el elemento clave en la formulación de explicaciones causales de los resultados de un caso. El análisis intra-evento se refiere al desarrollo individual de los eventos; el análisis entre-eventos se refiere a cómo unos eventos tienen influencia en otros dentro de la misma experiencia. La explicación de los resultados de un caso de investigación sobre las modificaciones a la política de gestión pública requiere una combinación de los tipos de análisis.

5.2. Ejemplo de un análisis de eventos: el episodio brasileño de 1967

Para presentar el procedimiento de análisis de un evento, revisaremos el caso de un episodio brasileño (Gaetani, 2002). El caso seleccionado se refiere a un episodio en el que se implementó un paquete de reformas a la gestión a la política de gestión pública, ocurrido entre 1964 y 1967, al final del primer gobierno militar del “Brasil autoritario”. Como puede observarse en el gráfico 10, fue un periodo de mucha turbulencia.

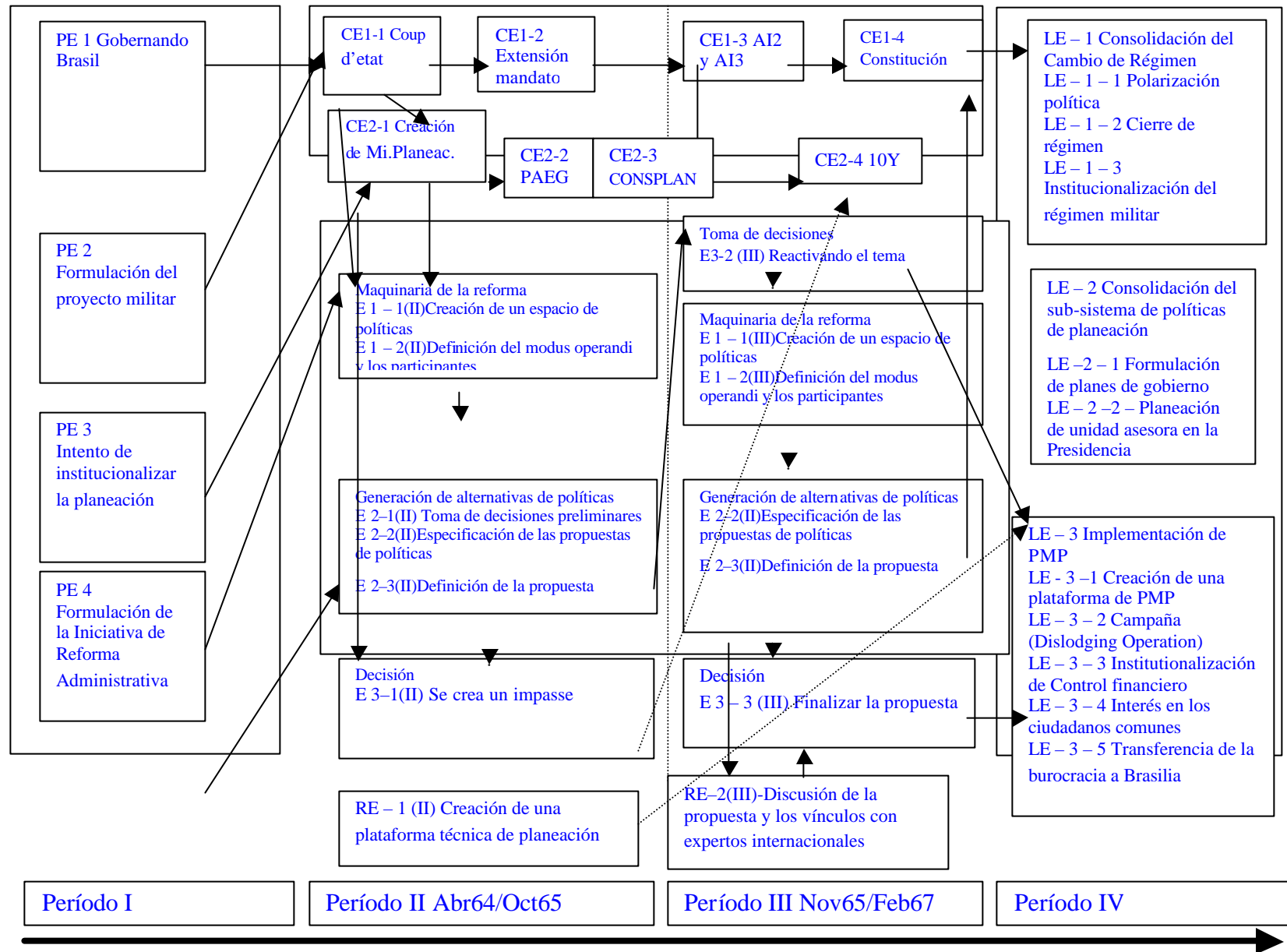


Gráfico 10 Episodio brasileño de 1967

Analicemos los eventos que ocurrieron durante el episodio, empezando con los eventos más recientes. El golpe de Estado (CE-1) ocurrió a principios de 1964 y se suponía que iba a ser una intervención rápida con objeto de preservar la democracia. Pocos meses después, el mandato de Castelo Branco fue extendido un año más (CE-1), hasta marzo de 1967. Mientras tanto, Roberto Campos, el nuevo Ministro de Planeación institucionalizó algunas actividades: la creación del ministerio (CE2-1), la creación de un instituto público de investigaciones (RE-1), el lanzamiento de un programa de macro estabilización (CE2-2), la creación del Consejo Nacional de Planeación (CE2-3) y la elaboración de planes de desarrollo (CE2-4). También, meses antes se había enviado al Congreso una propuesta de reforma administrativa (PE-4). El nuevo presidente, quien participó en la iniciativa, decidió otorgarle la mayor prioridad al asunto mediante la creación de una Comisión de Alto Nivel (E1-1) para que revisara las propuesta de dicha iniciativa. La importancia que le dio el presidente al problema puede medirse por el tipo de participantes en dicha comisión (E1-2): figuras relevantes del nuevo régimen y funcionarios de alto nivel. Se estableció que el presidente de la comisión debería ser un funcionario público reconocido—Beltrao— y el secretario ejecutivo—Dias— un tecnócrata que representaba a Campos, debido a que la comisión era parte del Ministerio de Planeación. El gobierno esperaba que los mecanismos de decisión se establecieran mediante consenso debido a los expertos que reunía.

El evento que explicaremos como ejemplo del análisis es la incapacidad de la comisión (COMESTRA) para generar una propuesta de política (E3-1), un *impasse* que se dio después de que Beltrao asumiera el mando total de la comisión desplazando a Dias. Dicho evento fue totalmente sorpresivo. ¿Cómo ocurrió?, ¿Porqué no se llegó a ningún consenso? ¿Porqué Campos no adoptó la propuesta final de Beltrao? ¿Cómo se explica el *impasse*?

Parte de la explicación puede encontrarse mediante un análisis entre-eventos: formulación de propuesta de política (E1-2). Beltrao y Dias lograron que no fuera reactivada la iniciativa que ya se había presentado al Congreso. Dicha iniciativa fue promovida por el legendario Simoes Lopes y por los tecnócratas del otrora poderoso Departamento de Administración y Servicio Civil (DASP), dependiente de la Presidencia. Aunque este grupo tenía identificado al enemigo común, ninguno de ambos grupos

compartía la misma visión sobre qué problemas había que enfrentar y la manera de hacerlo.

El impasse E1-3 se derivó de un enfrentamiento por la definición del problema, en términos de Kingdon. Un análisis intra-evento reveló que mientras Beltrao definía la reforma como desburocratización, Dias se centró en los problemas de gestión pública. Mientras que aquel sugirió que la propuesta de reforma debería basarse en un grupo de principios y objetivos generales, Dias pretendía diseñar medidas e instrumentos específicos relacionados con la totalidad de las políticas de gestión pública¹⁴.

COMESTRA no contaba con mecanismos de decisión capaces de resolver un conflicto entre sus titulares (E1-2). Beltrao era una figura pública y un funcionario en ascenso del nuevo régimen. Dias era un asesor importante de Campos y un tecnócrata con experiencia. Cuando finalmente, la decisión de Beltrao prevaleció, la comisión ya no era funcional. Dias se había distanciado del proceso y las disputas por el control de la comisión habían minado su credibilidad al interior del gobierno.

Mientras tanto, la turbulencia política había absorbido la atención total de Castelo Branco y Roberto Campos. Campos enfrentaba los problemas derivados de una política económica recesiva y el presidente enfrentaba la reacción del sector duro de la milicia por la victoria de los candidatos de oposición a la jefatura del gobierno dos estados importantes, en el marco de las elecciones de 1965 (CE1-3). La radicalización del régimen originó un compromiso entre los miembros del gabinete, dominado por el grupo “Sorbona”, y el sector duro. La sucesión presidencial fue resuelta a favor de Costa e Silva, Ministro de Guerra, casi quince meses antes de que concluyera el mandato de Castelo Branco.

La estabilización del problema político (CE1-3) permitió a Roberto Campos retomar el asunto (E3-2) con una solución simple: la creación de una unidad asesora bajo su jurisdicción, la *Assessoria de Estudos Tecnicos para a Reforma Administrativa* (ASESTRA). Se creó una nueva institución centralizada en una persona: Dias, su asesor

¹⁴ Una explicación más detallada involucra la identificación de valores y creencias apoyados por cada uno de ellos (Dias y Beltrao) así como la manera en que fueron creadas sus identidades a lo largo de sus carreras profesionales.

E1-1 y E1-2 (periodo III). Dias había planteado soluciones de gestión pública en áreas como planeación, servicio civil, auditoría, gasto público, control y adquisiciones. Con ello, Dias había elaborado un paquete de soluciones de gestión pública que concordaban con los objetivos generales de Campos: crear las condiciones para el inicio del estado desarrollista. La propuesta de Dias era fundamental para la visión de Campos, lo cual nunca logró Beltrao con sus ideas.

En resumen, para analizar el E3-1 debemos desmembrar el evento y su dinámica interna, así como realizar un análisis entre-eventos para poder entender aspectos del problema que se localizan en otros eventos que van “corriente arriba” y corriente abajo”, dentro del episodio o al nivel de los eventos posteriores.

5.3 Diseño del reporte

Esta guía propone los siguientes lineamientos para que sean utilizados como modelo y sirvan como parámetros de coherencia de la parte narrativa y faciliten comparaciones posteriores. La primera sugerencia es que el reporte se divida en cuatro secciones amplias:

I – Introducción

II – Caso 1

III - Caso 2

IV - Conclusión

Cada sección contiene los siguientes elementos

I – Introducción:

1. Parte narrativa
2. Diseño de investigación adoptado (incluyendo el marco teórico)
3. Formulación de las preguntas de la investigación sobre el proceso de reforma de la política de gestión pública (comparativo—entre ambos casos— y relacionado con el país)
4. Resumen de las conclusiones principales

II – Caso I

1. Parte narrativa
2. Análisis narrativo de los principales eventos

3. respuesta a las preguntas de la investigación sobre el caso I

III – Caso II

1. Parte narrativa
2. Análisis narrativo de los principales eventos
3. Respuesta a las preguntas de la investigación sobre el caso I

IV - Conclusión

1. Respuesta a las preguntas de la investigación sobre el país mediante la comparación de casos
2. Reflexiones sobre la relevancia del caso del país para un estudio sobre la reforma de la gestión pública en América Latina

6. Conclusión

Esta guía metodológica es una herramienta para investigadores, consultores, funcionarios o profesionistas comisionados por el BID para que realicen investigaciones sobre países específicos. Fue desarrollada para orientar a los investigadores que tienen el propósito de generar conocimiento y tiene como objetivo apoyarlos en el análisis de casos de reformas de políticas, así como para clarificar los eventos incluidos en el estudio. La guía fue escrita como un instrumento facilitador que ofrezca un marco de referencia para todos los proyectos. Ofrece un diseño de investigación flexible tomando en cuenta que los investigadores han asimilado los principales conceptos, marcos de referencia y procedimientos propuestos. En resumen, ofrece una guía a los investigadores para que puedan cumplir con el objetivo de crear un producto comparable.

La guía pretende ofrecer un punto de partida para el diálogo continuo entre los comisionados para realizar el estudio y los responsables de las investigaciones. El balance entre recursos limitados—especialmente tiempo e información disponible— y el requerimiento de presentar una investigación completa, es un reto constante. Por ello, la flexibilidad y la armonía deben tenerse en cuenta para promover los ajustes inevitables que surgen en el camino. Finalmente, no obstante la calidad del producto final de la investigación, siempre será un producto no terminado. Sin embargo, si los reportes

finales mejoran el entendimiento histórico de los eventos estudiados y hacen referencia al diálogo sobre el tema, entonces cumplirá con su misión.

7. Bibliografía

Aucoin, Peter (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: Ashgate/IRPP.

Barzelay, Michael (1986), *The Politicized Market Economy*. Berkeley, University of California Press.

Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.

Cyert, R. M., and James G. March (1963), *A Behavioural Theory of the Firm*. Englewood Cliffs: New Jersey.

Kingdon, J. (1994), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins College.

March, James (1994), *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*, New York: Free Press,

March, J. and Olsen, M. (1989), *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.

Ragin, Charles C. (1987), *The Comparative Method*. Berkeley: University of California Press.

Simon, Herbert (1976), *Administrative Behaviour*. New York: Free Press.

Anexo I

Marcos Explicativos

1 Modelo de Agenda de Flujos Múltiples

El modelo de Kingdon (1984) de flujos múltiples es una variación del modelo denominado de bote de basura de March y Olsen, el cual se aplica en los procesos de políticas. Es un modelo idóneo especialmente para casos en que los hechos son confusos y necesitan ser clarificados a costa de su propia fluidez; se enfoca en el desarrollo de un tema desde la etapa de la agenda sistémica hasta la de toma de decisiones, la cual puede ser impulsada por un promotor capaz de combinar los procesos de definición del problema, especificación de la política y de aspectos políticos.

Generalmente la política de gestión pública es implícita aun cuando invada otros ámbitos de políticas. Asimismo, debido a su naturaleza conflictiva y susceptibilidad política no es un tema que se integre de naturalmente en las agendas nacionales.

El modelo de Kingdom se centra en los procesos previo y de toma de decisiones; explica cómo ciertos temas generan la atención del Ejecutivo; porqué ciertas ideas son sometidas a un análisis a nivel nacional, así como las razones y los plazos de las propuestas de políticas. El marco de acción del modelo es una variación del mencionado modelo de bote de basura¹⁵, el cual define a los organismos como “anarquías organizadas” que se caracterizan por preferencias problemáticas, tecnología de baja calidad, así como de participación fluida e inestable¹⁶. Señala que el bote de basura contiene problemas, soluciones, participantes y alternativas—denominados flujos. Los resultados se originan como resultado de la mezcla de basura. “Las personas tratan los problemas solo cuando se presenta una combinación de problemas, soluciones, participantes y alternativas”¹⁷.

¹⁵ Ver March y Olsen (1989)

¹⁶ En este contexto,, “la organización es un conjunto de ideas aisladas más que una estructura coherente; descubre preferencias a partir de las acciones, más que en base a las mismas.” (Kingdom, 1984: 85)

¹⁷ Ver Kingdon (1984: 86)

El proceso de formación de la agenda tiene que dividirse en tres flujos principales: el primero de ellos se refiere a los problemas, “cómo se identifican los problemas y que tipo de situaciones son definidos como problemas”.¹⁸. El segundo flujo se refiere a las soluciones, “ideas sobre qué hacer”, las cuales contribuyen a la formulación de propuestas de política. El tercero se refiere a los aspectos políticos e incluye los valores en disputa así como presiones y negociaciones que se dan en el proceso. Una “ventana de políticas” se abre cuando la concurrencia de los tres flujos crea la oportunidad de incluir un tema en la agenda nacional.

La reforma se da mediante acciones de promoción¹⁹, es decir mediante la vinculación de los tres flujos, la cual se presenta cuando se abren las “ventanas de oportunidad”. El tiempo es un factor crucial ya que cuando dicha ventana se abre²⁰ —independiente de las acciones de promoción— los promotores de la política deben²¹ entrar en acción. En caso contrario, los promotores deben esperar a que se presente otra oportunidad. La probabilidad de insertar un tema en la agenda aumenta sustancialmente cuando todos los flujos se presentan en un mismo paquete, por lo que oportunidad y coincidencia se incorporan en el análisis, otorgando un papel central a los promotores.

2. La variante sociológica del nuevo institucionalismo

March y Olsen (1989) desarrollaron un estudio importante sobre los procesos de formulación de políticas dentro de la vertiente del nuevo institucionalismo (Hall y Taylor, 1997). Los autores parten de la autonomía institucional como elemento central de su análisis y sugieren que los procesos endógenos de las instituciones juegan un papel decisivo en la formulación de las políticas, aun cuando se vean afectados por factores externos. (March y Olsen, 1989: 18). Las contribuciones de los autores al análisis de los procesos de reforma administrativa incluye tres marcos de referencia: dos ángulos de

¹⁸ Ver Kingdon (1984: 18)

¹⁹ Kingdon se enfoca en las acciones de los promotores. Sin embargo, estas funciones también pueden ser desempeñadas por organizaciones, aun cuando operen como extensión de las facultades de los promotores.

²⁰ Eventos políticos, rotación de dirigentes, problemas, impactos externos, así como oportunidades predecibles, son los ejemplos de llaves que abren ventanas políticas de oportunidad, las cuales son frecuentemente (pero no solamente) episodios de corta duración.

²¹ Kingdon define a los promotores de política como individuos que invierten “tiempo, energía, reputación, dinero – en la promoción de una posición con objeto de obtener un beneficio futuro” (Kingdon, 1994: 179),

lógica política (aptitud y certeza), la retórica dual de las reorganizaciones administrativas (ortodoxia administrativa y realpolitik) y la distribución de atención.

2.1. Aptitud versus certeza

En sus investigaciones sobre el funcionamiento de las instituciones, March y Olsen se percataron de que las éstas seguían reglas codificadas por un repertorio de procedimientos basados en dos planteamientos lógicos: aptitud y certeza. En el caso de la primera, las reglas se imponen y se cumplimentan mediante el uso de autoridad política u organizacional. En la segunda, parten de un código de conducta cuyas fuentes son la costumbre, la interacción y la educación. Los autores definieron dichas reglas como “las rutinas, procedimientos, roles, convergencias, estrategias, formas organizacionales y tecnologías en torno a las cuales se construye la actividad política”; pero también “las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean, apoyan, desarrollan y contradicen dichas reglas y rutinas”. (March y Olsen, 1989: 22). Las acciones son dirigidas ya sea en razón de un cálculo racional de las alternativas que producirán o por la identificación del comportamiento normativo que debe adoptarse.

La lógica de las consecuencias se basa en acciones anticipadas y de cálculo.

Una estrategia se funda en los valores que se persiguen y se elige a partir del conjunto de alternativas disponibles. Las consecuencias de dichos valores son inherentes a cada alternativa. La alternativa seleccionada es la que ofrece los resultados más positivos. La conducta está condicionada por preferencias y expectativas ligadas a consecuencias futuras. La lógica de la aptitud gravita alrededor de la acción obligatoria, es la conducta que se espera se presente dependiendo de una situación particular. La acción más apta es la que se adapta a dicha situación de manera más apropiada.

La conducta es “intencional pero no obstinada” ya que se integra al conjunto de obligaciones asociadas con la propuesta de cada actor.

Como afirman los autores, “la terminología se refiere a tareas y obligaciones más que a una toma de decisión anticipada” (March and Olsen, 1989: 23). Las rutinas también son parte de los procedimientos, reglas, decisiones, lineamientos de evaluación, de acceso, plazos e incluso de modificación de reglas. No obstante la imperfección de las

reglas lo que hace que su cumplimiento varíe es la interpretación que se les da. En este sentido, las reglas son aprendidas y asimiladas socialmente hasta que son percibidas como “catecismo de expectativas”. Por ello, los individuos pueden cumplir con las reglas existentes y actuar de acuerdo a sus lineamientos no porque crean que responden a sus intereses, sino porque esperan que se presente la conducta apropiada.

La lógica de la aptitud ofrece mecanismos que generan sustentabilidad institucional para poder enfrentar problemas como el interés personal, los conflictos y la ambigüedad. La adopción de ésta lógica implica que las “instituciones políticas estén conscientes del orden, la estabilidad y la certeza, así como de la flexibilidad y adaptabilidad” (March and Olsen, 1989: 160). La lógica consecuencial ofrece explicaciones alternativas a este tipo de razonamiento, pero también puede circunscribirse al campo de la lógica de la aptitud. En este caso la alternativa de interpretación de reglas podría ser sujeta al cálculo personal.

2.2. Teoría administrativa versus realpolitik

En su análisis de las reformas de gestión pública en EUA, March y Olsen (1989: 74) hacen énfasis en el carácter retórico de las reorganizaciones administrativas y distinguen dos tipos de reforma administrativa retórica: administrativa y realpolitik. La orientación de la teoría administrativa retórica²² es generalmente rígida y se refiere a la modernización de las estructuras y procedimientos orientados a mejorar la eficiencia y efectividad burocrática. La retórica de la realpolitik resalta los problemas cotidianos de las organizaciones gubernamentales como la interferencia política, el conflicto de intereses, la disputa por el acceso, el control de los recursos y aspectos similares. Las estructuras institucionales son expresan una coalición de intereses dominantes. La solución de conflictos no depende de la teoría administrativa sino de la política del pragmatismo. La capacidad de encauzar intereses torno al interés hegemónico es esencial, así como lo son las redes de poder que operan dentro de las estructuras gubernamentales.

²² El discurso de la ortodoxia administrativa se orienta en la modernización de estructuras gubernamentales obsoletas, haciendo énfasis en temas de políticas de gestión pública como: economía y control, liderazgo en la gestión, líneas de mando, periodos de control, procedimientos meritarios, neutralidad administrativa y cumplimiento de la ley, entre otros.

Por tanto, ambos aspectos deben tomarse en cuenta en el estudio de las reformas administrativas. “La ortodoxia en la administración es el prólogo de la reforma administrativa amplia, mientras que la ortodoxia de la realpolitik es el epílogo” (March and Olsen, 1989: 90?). Dado que las reorganizaciones administrativas frecuentemente son estrategias ad hoc, mientras incorporen más elementos de la dinámica política, tendrán mayor oportunidad de ser aprobadas. Hasta cierto punto, constituyen un ejercicio que se refuerza mutuamente. Una depende de la otra para avanzar.

3 – Teorías de la atención y la exploración

La problemática de la distribución de atención es un elemento esencial en contextos políticos dominados por acciones de corto plazo. La atención es un recurso escaso. Por ello, la conjunción de oportunidades, alternativas, problemas, soluciones y gente depende en gran parte de la sutentabilidad de la atención por parte del ejecutivo. La clasificación de reorganizaciones administrativas como variaciones de un proceso del llamado bote de basura implica que éstas sean reconocidas como acciones complejas marcadas por ambigüedades entre problemas y (cuasi) soluciones. El ejecutivo no puede mantener su atención en una iniciativa conflictiva. Las negociaciones clientelares tienden a minar las intenciones de reformar a efecto de garantizar apoyo legislativo en negociaciones políticas de corto plazo. La atención presidencial es fácilmente desplazable, lo cual dificulta el sostenimiento del ímpetu inicial por una reforma. Además, los beneficios de la reforma son réditos de largo plazo que son casi imperceptibles durante el difícil proceso de mantener el interés en la misma (March and Olsen, 1989: 80-82).

March (1994) explica más específicamente un marco basado en las teorías de la atención y exploración dentro del proceso de toma de decisiones. El autor enfoca su análisis en el problema de la distribución de atención en un contexto donde las alternativas, consecuencias y preferencias se conocen solo de manera imperfecta. De acuerdo a March (1994: 24) “una ecología de la atención”²³ debe ser incorporada en el análisis de la toma de decisiones debido a problemas de tiempo, atención y manejo de información (así como saturación). Por su parte, los parámetros de la exploración son las expectativas que se desprenden de la comparación entre desempeño y objetivos. Cuando

el desempeño es inferior a los objetivos, la exploración se incrementa; a su vez cuando el desempeño supera los objetivos la exploración es menor (March, 1994: 27).

El modelo de exploración de March hace énfasis en tres premisas: las aspiraciones cambian con el tiempo, la exploración se ve afectada por el éxito y el fracaso y depende de la “oferta” y la “demanda” del mercado de la información.

4 – Modelo de formulación de políticas basado en la dinámica de la solución de conflictos y problemas de competencia

El modelo de análisis de formulación de políticas de Barzelay (1986) fue más allá de la “síntesis neo-weberiana”²⁴ y desarrolló un marco propio basándose en las ideas de resolución/generación de conflictos y competencia respecto a las estructuras de autoridad. Los conflictos gravitan en torno a las políticas mientras que la competencia se centra en los conflictos de jurisdicción.

La competencia por la jurisdicción se da en torno al control productivo y regulatorio. El primero se refiere a procesos productivos y de distribución, mientras que el segundo se refiere a aspectos regulatorios.²⁵ Barzelay utiliza el concepto de segmentación para describir una situación donde la competencia se intensifica debido al incremento de agencias gubernamentales que tienen autoridad concurrente—de facto o estatutaria—respecto a un tema o área²⁶.

El conflicto se refiere a la lucha que surge por las políticas y puede ser dividida en dos dimensiones: generación de conflictos y resolución de conflictos²⁷. Los conflictos surgen cuando las agencias que tienen jurisdicciones concurrentes tienen diferencias respecto a las políticas. La capacidad de acción de una agencia es ilimitada cuando

²³ March (1994: 24) define ecología de la atención como “quien pone atención en qué y cuándo”

²⁴ Ver Simon, H. (1976) *Administrative Behaviour*, New York, Free Press and Cyert, R.M. y James G. March (1963) *A Behavioural Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, New Jersey.

²⁵ Barzelay (1986: 105) afirma correctamente que cuando las atribuciones se refieren al control productivo exclusivo, la distinción se desvanece debido al control regulatorio implícito asociado a este caso.

²⁶ Por tema-área Barzelay (1986: 107) se refiere a una serie de acciones interrelacionadas de política. Tres de éstas afectan el nivel de competencia respecto a la jurisdicción: complejidad, plazos y tamaño.

depende plenamente de “su misión burocrática, política o de promoción” y cuando surge independiente de la aprobación de quienes toman las decisiones a nivel central. El conflicto se resuelve cuando se establece un límite a dicha capacidad o las autoridades centrales redefinen los objetivos de políticas. Mientras más complejos sean los objetivos y mayor el número de agencias con jurisdicciones concurrentes, la autoridad de formulación de políticas se disipa. La complejidad y la segmentación se hacen presentes en la generación o resolución de conflictos de aquellas áreas o temas que son recurrentes. El tamaño y el tiempo son elementos complementarios que deben ser considerados. Ambos crean inercias y consecuencias que generalmente facilitan la asignación de recursos a aquellas agencias que posean dichos elementos.

La competencia y los conflictos son conceptos útiles en el análisis de los problemas relacionados con la formulación de políticas a nivel de agencias centrales. Dada su dimensión sistemática, habitualmente son separados de los procesos de implementación y por tanto excluidos de las consideraciones técnicas de las agencias. Estas se encuentran en conflicto permanente por el control de los órganos de gobierno, especialmente los que cuentan con recursos propios y atribuciones técnicas especializadas.

²⁷ En este caso, un concepto complementario es el de “cuasi resolución de conflicto” utilizado por Cyert y March (1963) para denominar al proceso que genera resultados incompletos (una situación muy común en el sector público).

Anexo 2***REFORMA DE LA POLITICA DE GESTION PUBLICA EN MEXICO*****1982-2000****Guillermo Cejudo****INTRODUCCION**

Durante las dos últimas décadas del siglo veinte, diversos países llevaron a cabo modificaciones sustanciales en materia de política de gestión pública (Hood, 1991; Pollit y Bouckaert, 2000; Barzelay, 2000; Lane, 2000). Países como el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia han sido considerados ejemplos de transformaciones sustantivas en el sector público. A pesar de que a esta tendencia se le ha querido presentar como una “revolución global” (Osborne y Gaebler, 1992), la idea de homogeneizar los procesos de reforma en la gestión pública ha sido debatida por diversos autores (Hood, 1998; Knill, 1999). Se arguye que no obstante las experiencias de los tres países mencionados pueden considerarse como un “caso de referencia” (Barzelay, 2000), otros países han presentado otros procesos de reforma con resultados distintos.

El propósito de este trabajo es explorar los cambios de la política de gestión pública de la Administración Pública Federal de México,²⁸ durante la década de los 80s y 90s²⁹. Aunque las explicaciones del presente trabajo se

²⁸ El término Administración Pública Federal se refiere a la burocracia perteneciente al gobierno central. Sin embargo, en este trabajo, se excluyen del término las empresas paraestatales.

²⁹ En este trabajo no hay una descripción de la organización de la administración pública en México. En otras palabras, no se pretende presentar una descripción comparativa de la organización del servicio civil. Para obtener información sobre el análisis de la estructura y organización de la administración pública mexicana, consultar Haro, 1999. Arellano (2000) explica el concepto de la cultura patrimonialista en

apoyan en la literatura de la gestión pública, éstas se basan en la ciencia política, debido a que los eventos principales giran en torno a la formulación de políticas, más que en el contenido de las mismas³⁰. De igual forma, no evalúa los resultados de dichas políticas y tampoco intenta aportar “lecciones a partir de la experiencia”, sino que presenta una interpretación histórica basada en información teórica. Por tanto, el objetivo es explicar las fuentes y los límites de las reformas de las políticas de gestión pública en México y ofrecer elementos teóricos sobre los factores de cambio en dichas políticas. El trabajo presenta una experiencia de formulación de políticas en un país en desarrollo que se encontraba en un proceso de cambios políticos y económicos de gran envergadura, por lo que provee una narración que ayuda a entender cómo los procesos de formulación de políticas en el área de la gestión pública se ven afectados por eventos simultáneos en otras áreas.

La experiencia mexicana es relevante porque presenta un caso en el que no obstante el hecho de que los procesos de formulación de políticas de gestión pública se llevaron a cabo en dos de los tres gobiernos analizados, sus efectos fueron muy limitados. El presente estudio se enfoca en las administraciones de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Ernesto Zedillo (1994-2000). Sin embargo, la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), aunque fue muy activo en otros terrenos no llevó a cabo cambios significativos en el área de las políticas de gestión pública.

la burocracia mexicana. También consultar Hernández (1994), Méndez (1997), Pardo (1991), Heady (1995), así como Moctezuma y Roemer (1999).

³⁰ De acuerdo a Kingdon (1984: 2-3) “la formulación de políticas públicas puede definirse como una serie de procesos que incluyen (1) formulación de la agenda; (2) especificación de las alternativas que generan una decisión; (3) una decisión de autoridad tomada de entre dichas alternativas específicas (p.ej. un voto en la legislatura o un decreto presidencial); y (4) la implementación de una decisión”.

Siguiendo el concepto de Barzelay (2000), en este trabajo, políticas de gestión pública se refiere a las reglas y prácticas institucionales en el ámbito gubernamental, que tienen como objetivo guiar, motivar y controlar organismos de servicio público. Éstas incluyen políticas de planeación del gasto y conducción financiera, servicio civil y relaciones laborales, adquisiciones gubernamentales, organización y métodos, así como auditoria y evaluación. El punto de partida es considerar a los cambios ocurridos en los 80s y 90s, como políticas públicas—un cambio en la política de gestión pública— no como una tendencia. Desde esta perspectiva, “los resultados que deben explicarse son las opciones de políticas, no los estilos, temas u otras descripciones propias de la Nueva Gestión Pública (Barzelay, 2000: 10). Primero, el propósito es obtener un entendimiento histórico de los dos episodios y, segundo, un recuento teóricamente informado de los eventos ocurridos en dichos episodios, ello con objeto de hacer algunas generalizaciones limitadas (Ragin, 1987) sobre la forma en que se llevaron a cabo las modificaciones de las políticas de gestión pública durante el periodo analizado.

En el caso mexicano, las administraciones de De la Madrid y Zedillo fueron muy activas en las reformas sobre combate a la corrupción (este tema solo durante el periodo de De la Madrid), reforma de la planeación presupuestal y conducción financiera, formulación de políticas sobre relaciones laborales/servicio civil, y en el impulso a modificación de procedimientos administrativos. Como se explica en páginas posteriores, cada una de las políticas se desarrolló de manera distinta y con diferentes grados de éxito.

El presente trabajo incluye una revisión de cada uno de los casos (administraciones de De la Madrid y Zedillo), una narración histórica detallada del proceso ocurrido en cada una de las políticas analizadas (incluyendo la relación con eventos anteriores y simultáneos), así como una explicación teórica de los eventos³¹. A efecto de presentar una narración coherente, cuatro temas principales (Hull, 1975) son los que dan forma a cada caso: la situación e imagen de la agenda de políticas de gestión pública dentro de la agenda de gobierno y en agendas específicas³², las alternativas de gestión pública de cada una de las políticas, el subsistema de políticas y estructura³³, y en su caso, los promotores de políticas.³⁴ Mediante el análisis y comparación de ambos casos, se podrá tener un diálogo entre las ideas y la evidencia (Barzelay 2000), a efecto de presentar un recuento teórico del episodio y generar algunas generalizaciones históricas limitadas.

Mediante este análisis será posible abordar las preguntas de cómo algunos temas llegaron a la agenda de gobierno en el área de gestión pública, cómo ocurrió el proceso de formulación y cómo evolucionaron las políticas y cual fue su efecto en el subsistema de políticas. Las preguntas generales de la investigación se refieren a porqué la reforma de éstas políticas en México alcanzó resultados que comparativamente son limitados y las diferencias entre cada una

³¹ Es necesario aclarar que no en todos los casos la narración fue elaborada en orden cronológico. Los eventos son narrados cuando son pertinentes en la explicación del proceso de formulación de políticas. Por ello, algunos eventos previos quizá no son explicados antes de la narración, sino como parte de la misma.

³² La imagen de política se refiere a cómo se entiende y discute una política en cierto momento e incluye elementos empíricos y evaluatorios (Baumgartner y Jones, 1993). El estatus de una política es el lugar que ocupa cierto tema en la agenda de gobierno o en la especializada (la agenda general de gobierno o la que se refiere a un conducto institucional específico) (Kingdon, 1995).

³³ Un subsistema de políticas es una “estructura institucional definible encargada de la formulación de políticas, aunada a una serie de procedimientos formales y relaciones informales que ejercen influencia en la toma de decisiones” (Baumgartner y Jones, 1993: 7). La estructura se refiere a la organización conceptual de la formulación de políticas públicas, la cual refleja las creencias respecto a la interrelación de varias políticas.

³⁴ Promotores de políticas se refiere al grupo de individuos que en caso de tener un puesto realizan actividades de apoyo y patrocinio de una política específica.

de ellas. El argumento de este trabajo es que en el periodo de Zedillo hubo mayores cambios a las políticas de gestión pública debido a los siguientes factores: i) un subsistema estable que se integraba por agencias especializadas cuyas agendas tenían como objetivo políticas específicas; ii) una estructura coherente en términos de “imagen de modernización administrativa”; y iii) una activa promoción de políticas. Aunque algunos de estos elementos estuvieron presentes en la administración de De la Madrid, no fueron concurrentes y su inestabilidad los sujetó al resultado de eventos simultáneos (especialmente después de 1985). Sin embargo, al final periodo, la reforma de las mencionadas políticas fue limitada comparativamente debido a que las políticas del periodo de Zedillo no pudieron ser totalmente implementadas a causa de obstáculos supervinientes.

REFORMA DE POLITICAS DE GESTION PUBLICA DURANTE LA ADMINISTRACION DE DE LA MADRID

Contexto general

En diciembre de 1982, cuando inició la administración de De la Madrid, México se encontraba en medio de una crisis económica severa y el gobierno estaba prácticamente en bancarrota y públicamente desacreditado (Cornelius y Craig, 1984). En su primer mensaje al Congreso, el nuevo presidente anunció una serie de medidas drásticas para tratar de remediar la situación que incluían una reorganización del gobierno federal. México no era una excepción en el concierto internacional: muchos países tenían problemas económicos y se encontraban en procesos de reforma de políticas de gestión pública. Sin embargo, en el caso de México, las políticas de gestión pública no produjeron cambios profundos en la administración federal. Esto no significa que no hubiese intentos para lograr los cambios. De hecho, De la Madrid manifestó interés en el tema desde su campaña presidencial y lo consideró como una estrategia para recuperar la legitimidad del gobierno y mejorar el funcionamiento del sector público (Aguilar, 1994)³⁵

Las alternativas de políticas de gestión pública generadas en este periodo fueron resultado de una combinación de la experiencia previa del presidente como Secretario de Programación y Presupuesto (SPP), sus ideas y los compromisos adquiridos en campaña. Al mismo tiempo, era una respuesta a la situación heredada por el gobierno previo (José López Portillo, 1976-1982), en términos económicos y políticos y debido a la estructura del sector público. Para

³⁵ Quizá la atención prestada a la figura del presidente parezca excesiva. Esto se debe a su función predominante en el sistema político mexicano y a la debilidad del Congreso en casi todo el siglo 20, el cual fue dominado por el partido gobernante hasta 1997.

poder entender las políticas formuladas en ese periodo, es necesario tomar en cuenta el hecho de que De la Madrid y su equipo pertenecían a una nueva clase de políticos diferentes a los gobernantes que dominaron el sistema político durante muchos años; el presidente tenía en cuenta la incapacidad de sostener la situación económica y política prevaleciente (Loaeza 1992; Morales, 1994). De hecho, durante su paso por la SPP, De la Madrid participó en el intento de reorganizar la administración pública del gobierno anterior (lo cual explica posteriormente), pero también estaba consciente de las limitaciones en los resultados del mismo.

Otro antecedente importante es que cuando De la Madrid fue electo, el país ya se encontraba en una crisis económica profunda causada por las condiciones económicas internacionales adversas y debido al manejo deficiente de la economía nacional (Bazdresch y Levy, 1992). Por ello, aunque la campaña presidencial haya sido una mera formalidad en términos generales (debido a que en los últimos cincuenta años el Partido revolucionario Institucional no había perdido una sola elección presidencial), daba al candidato una oportunidad de fijar la agenda del próximo gobierno y de proponer planes específicos. Mediante la propuesta de dichos planes, De la Madrid se comprometió a llevar a cabo una serie de reformas que a pesar de haber sido presentadas en términos muy generales, serían la guía de trabajo del nuevo gobierno.

El tema de políticas de gestión pública más relevante de la campaña fue la “renovación moral”. Esta propuesta de gobierno era una respuesta a las versiones sobre la corrupción de la administración de López Portillo; el objetivo era combatir la corrupción e incrementar el control de los funcionarios públicos por parte del gobierno.

El combate a la corrupción no fue el único objetivo de políticas de gestión pública de la administración de De la Madrid. En el área de planeación del gasto y conducción financiera, el nuevo gobierno estaba decidido a establecerlos como funciones públicas específicas mediante una reforma constitucional y la creación de sistemas de planeación y evaluación. El objetivo era incrementar la efectividad gubernamental. Una tercera política de gestión pública—en el área de servicio civil y relaciones laborales—consistía en una iniciativa de ley del servicio público que crearía el servicio civil de carrera de la Administración Pública Federal. Este tema se incorporó en la agenda de campaña aunque tuvo una relevancia menor. Una cuarta política de gestión pública consistió en el llamado “programa de simplificación administrativa” que como su nombre lo indica intentaba reducir el burocratismo. Este fue el único intento explícito de promover un cambio de procedimientos administrativos durante el periodo.

Como se mencionó, las políticas de gestión pública estuvieron influidas por la situación económica. Posteriormente se mostrará cómo este evento afectó la creación y evolución de cada una de las políticas implementadas durante el gobierno de De la Madrid. Sin embargo, hubo otro evento que ocurrió en este periodo: los “tecnócratas estaban sustituyendo a los políticos viejos como los poseedores del poder burocrático y político. Ambos eventos se intensificaron durante 1985 (Cornelius, 1986; Aguilar, 1994), por lo que los efectos de las políticas de gestión pública fueron mayores. De igual forma, un nuevo tema surgió en la agenda del gobierno: la reducción del sector público. Por ello, las políticas previas fueron rechazadas y se modificaron para que pudieran contribuir a este objetivo. Este tema dominó la formulación de políticas de gestión pública durante la segunda mitad de la administración (1985-1988).

En páginas posteriores, se explicará cómo se desarrollaron estos hechos; para ello, se detalla el contexto en que cada una de las políticas fue propuesta como un tema de interés para el gobierno y su condición dentro de la agenda. Asimismo, se analizará el efecto de las alternativas de políticas en el subsistema y en su caso, el impacto en la promoción de políticas.

COMBATE A LA CORRUPCION

Como se mencionó, al inicio de los años ochenta, el evento más sobresaliente en materia de políticas de gestión pública fue la creación de la facultad institucional y operativa del gobierno federal para combatir la corrupción. Durante la campaña presidencial en 1981-1982, fue claro que uno de los descontentos sociales era la presunción generalizada de corrupción de los últimos años de gobierno de López Portillo. Por ello, de acuerdo a De la Madrid, el combate a la corrupción era una prioridad del próximo gobierno; esto bajo la etiqueta de “renovación moral”. En su discurso inaugural anunció que la “renovación moral será un compromiso y una norma de conducta durante mi administración (De la Madrid, 1982: 21).

El primer paso fue la modificación del marco institucional en el que se desarrollaría la lucha contra la corrupción. No obstante las actividades de auditoría y evaluación eran realizadas por la Administración Pública Federal, se decidió que debía crearse una nueva oficina con nivel ministerial para tal efecto. Como sugiere Pardo (1992), se pensaba que dichas actividades estaban fragmentadas y que la única forma de fortalecerlas era mediante su integración en un solo organismo. Por otra parte, esta era una acción simbólica para demostrar el compromiso del gobierno en el combate a la corrupción. La decisión se debió a la necesidad de responder a una situación heredada y

para recuperar la confianza pública en el gobierno, la cual se había perdido debido a la crisis (Crespo, 1992; Aguilar, 1992).

En cuanto De la Madrid ocupó la oficina presidencial envió una iniciativa de ley al Congreso y otra para reformar la Constitución (ambas fueron preparadas durante la transición presidencial). Después de que se le hicieron modificaciones respecto a la revelación de información por parte de funcionarios públicos (Pardo 1992), la iniciativa fue aprobada y se creó el nuevo marco institucional de la “renovación moral”. La reforma constitucional incluyó algunos artículos respecto a las responsabilidades de los funcionarios públicos. Una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecía las obligaciones y limitaciones de los funcionarios, así como las sanciones que se les impondrían en caso de incumplimiento. Finalmente, se hicieron algunos cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para modificar la estructura y los nombres de algunas de las secretarías y se creaba la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, SECOGEF con capacidades de supervisión de las demás secretarías. Esta nueva entidad pública estaba a cargo de auditar y perseguir prácticas corruptas, así como controlar y evaluar al sector público (incluyendo diversas empresas paraestatales)

Aunque la reforma legal fue publicada como un cambio trascendental, el hecho de que SECOGEF encarnaba la idea de “renovación moral”, es obvio que el cambio formal no fue suficiente. Era necesario desarrollar una capacidad operativa para implementar esa responsabilidad gubernamental. Consecuentemente, algunas funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, SPP y la Procuraduría General de la República fueron transferidas a la SECOGEF (Torres, 1999). Asimismo, a esta nueva secretaría le fue conferida autoridad sobre los contralores internos de las otras secretarías, lo cual se supone era un paso más para fortalecer su capacidad de auditar y supervisar las actividades del gobierno. Sin embargo, este objetivo no se cumplió cabalmente debido a que los contralores de las secretarías eran

designados por el titular de cada una de ellas y evidentemente dichos funcionarios le debían lealtad a ellos, no a la SECOGEF.

De la Madrid nombró a Francisco Rojas como titular de la SECOGEF, un miembro cercano a su equipo cuando estaba a cargo de la SPP. Rojas colaboró en la Coordinación de Control de Gestión. Se afirma (Torres, 1999) que dicha coordinación, creada en 1979 por De la Madrid con el objetivo de supervisar los programas internos de la SPP, es la base de la SECOGEF. Debido a su cercana relación con el presidente y su experiencia previa en el área de control, se esperaba que Rojas fuera un miembro prominente del gabinete, al menos en el área de las políticas de gestión pública. Sin embargo, su trabajo en la administración fue de bajo perfil y no pudo constituirse en un promotor de políticas para combatir la corrupción.

Una vez establecido marco institucional, las actividades se enfocaron en desarrollar la capacidad operativa para combatir la corrupción tanto al interior de SECOGEF como en el resto de la burocracia federal. Por ello, en 1983 la SECOGEF desarrollo el marco de trabajo en el que sus agentes y el resto del gobierno deberían operar. Como resultado, se creo el documento llamado Bases Generales para la Formulación de Auditorías, el cual resaltaba el papel de la supervisión externa en el trabajo de los funcionarios públicos, así como el control y auditoría de las empresas paraestatales y sus procedimiento y operaciones. (Pardo, 1992).

Sin embargo, antes de iniciar, la política de gestión pública perdió su lugar en la agenda de gobierno (que estaba saturada de temas más urgentes relativos a la crisis económica). El tema permaneció en la agenda específica de la SECOGEF. Este organismo llevaba a cabo auditorías de manera regular en las demás

oficinas de gobierno y vigilaba el cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, especialmente en lo concerniente a la “declaración patrimonial”, un documento que los servidores públicos deberían remitir anualmente señalando la fuente de sus ingresos y bienes. El propósito era recolectar información para poder detectar posibles fuentes ilegales de ingreso. Sin embargo, el impacto de las actividades de SCOGEF fue limitado. Como se mencionó, la autonomía de los contralores internos en cada secretaría era limitada y ninguno de ellos, ni la SECOGEF, tenía el poder político suficiente (o apoyo del presidente) para implementar una política de combate a la corrupción más activa.³⁶ Cumplió con algunos propósitos políticos pero no produjo un cambio sistemático en la conducta de los funcionarios públicos:

En lugar de la prometida renovación moral y la reforma política, el gobierno de Miguel De la Madrid se limitó a llevar a cabo el arresto de una figura particularmente odiada que no tenía mucho apoyo (el ex-jefe de la policía de la Ciudad de México, Durazo) y el encarcelamiento de un ex-rival político (Jorge Díaz Serrano) cuyas actividades corruptas fueron mucho menores que las del ex-presidente López Portillo (Centeno, 1994: 9).

Las agencias continuaron con sus actividades de rutina durante la administración de De la Madrid, pero como se describe posteriormente, los resultados fueron muy limitados³⁷ y después de 1985 las prioridades cambiaron; especialmente la agenda específica de la SECOGEF.

³⁶ El apoyo presidencial era esencial, dados los efectos de esta política y la relación cercana entre las élites burocrática y política.

³⁷ A finales de 1988, SECOGEF había investigado cerca de 2500 casos, lo cual es insignificante comparado con los más de cuatro millones de servidores públicos federales (Pardo, 1990).

En resumen, las políticas de gestión pública anti-corrupción en la administración de De la Madrid tuvieron inicialmente una prioridad muy alta en la agenda de gobierno. A pesar del caos económico en que se encontraba el país a principios de los 80s, lo cual demandaba la mayor atención del presidente, De la Madrid reaccionó a los escándalos de corrupción debido al compromiso creado en su campaña presidencial. Durante su periodo, esa fue la única política de gestión pública promovida por el presidente. Las opciones transformaron radicalmente el subsistema de políticas mediante la creación de una agencia especializada que tenía responsabilidad en el tema. Sin embargo, el apoyo del presidente disminuyó una vez que se estableció el marco institucional; a su vez, se comprobó que el diseño y operaciones cotidianas de la SECOGEF pasaron a un segundo plano. Kingdon (1984) ha explicado este hecho argumentando que es frecuente que una vez efectuada una reforma legal, sus temas desaparecen de la agenda. Como se describe posteriormente, este hecho se repite en el caso de otras políticas.

INSTITUCIONALIZACION DE LA PLANEACION Y LA EVALUACION.

FUNCIONES CENTRALES DE LA AGENCIA

La respuesta inicial de la administración de De la Madrid frente a la crisis económica de 1982 no fue un intento de reducir el tamaño de la burocracia³⁸. Por el contrario, la actividad gubernamental no fue considerada parte del problema

³⁸ De hecho, en contraste con la reforma de la gestión pública en otros países, en México nunca ha existido el discurso anti-burocrático, debido probablemente a la relación cercana entre las élites burocrática y política. (Pardo, 1989).

(como ocurrió en otros países, Savoie 1994). La nueva administración consideraba que era necesario contar con un aparato gubernamental más eficiente y organizado. Para ello, se planteó que la solución a la falta de organización y control de la burocracia era la planeación y la evaluación. Mientras que en otros países la reducción del sector público y las privatizaciones fueron propuestas como soluciones a lo que se denominó la sobreburocratización gubernamental, la propuesta de México fue un ajuste más que una transformación radical.

La idea de la planeación y la evaluación como una de las funciones centrales del gobierno se planteó en la administración de López Portillo, la cual intentó reestructurar el sector público; las medidas incluyeron la promulgación de la Ley de la Administración Pública Federal . (Pardo, 1984; Aguilar, 1994) y la creación de la SPP. Esta nueva secretaría se convertiría en el organismo más influyente de la próxima década (Torres, 1999; Hernández, 1993); fue creada para modificar la forma en que se llevaba a cabo la planeación del gasto. El propósito de la reforma era reducir la influencia de la Secretaría de Hacienda y centralizar el proceso de toma de decisiones en una oficina que fuera cercana al presidente a efecto de lograr la coordinación de las actividades de gobierno (Centeno, 1994; Torres, 1999). Hernández (1993) afirma que la creación de la SPP representó un cambio significativo en la administración pública ya que cada agencia debería seguir los lineamientos de un plan general y una agenda especializada para cada secretaría. La SPP fue la piedra angular de la estrategia administrativa del gobierno de López Portillo. Además, fue ahí donde se formaría la nueva élite política (Morales, 1994; Rousseau, 1998). De la Madrid fue Secretario de Planeación y Presupuesto en la segunda mitad de la administración, inmediatamente antes de ser seleccionado candidato presidencial. La SPP surgió

como una super-secretaría dotada de poder sobre el presupuesto (y las participaciones a los estados) y funciones relacionadas con la evaluación.

El proyecto de reforma a las políticas de gestión pública tenía un fuerte apoyo del presidente López portillo y se pensaba sería implementada en todos sus términos. Sin embargo, la bonanza económica generada por el petróleo al final de la década, modificó el propósito original de la llamada reforma administrativa³⁹. Aunado a lo anterior, los conflictos entre la SPP y la Secretaría de Hacienda limitaron la efectividad de la reforma y evitaron su plena implementación.

Por ello, fue algo natural que De la Madrid planteara el concepto de planeación como una forma de mejorar el control y la eficacia de la actividad gubernamental y que al momento de tomar posesión como presidente enviara una iniciativa de ley al Congreso donde se creaba el *Sistema Nacional de Planeación Democrática*. Asimismo, se reformó la Constitución para incluir a los estados en las actividades de planeación del gobierno federal⁴⁰. Se pensó que de esta forma los estado tendrían mayor participación en el proceso de toma de decisiones y que se incrementaría legitimidad de las actividades del gobierno.⁴¹ La idea central era que mediante la instauración de un plan nacional coherente con las restricciones presupuestales, se facilitaría el control de las funciones de los servidores públicos y se podría evaluar su desempeño de acuerdo a objetivos

³⁹ Después del descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros y debido a los altos precios del petróleo el gobierno (que dependía de los ingresos petroleros) empezó a gastar más allá de las restricciones presupuestales, se decía que era el tiempo de "administrar la abundancia".

⁴⁰ El nuevo texto de la Constitución se redactó en términos retóricos, más que legales: "la planeación se hará de manera democrática con la participación de los distintos sectores sociales e incluirá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas en el plan y programas de desarrollo. Habrá un Plana Nacional de Desarrollo en el cual dependerán todos los programas de gobierno" (artículo 26).

⁴¹ Como sugiere Pardo, "la importancia dada a la evaluación proviene del descredito acumulado y creciente de la administración previa " (Pardo, 1992: 450).

trazados con anticipación (Hernández, 1993). Por otra parte, las actividades de evaluación se asignaron al *Sistema Nacional de Control y Evaluación*, bajo la dirección de la SECOGEF, a efecto de aprovechar su estructura presente en cada secretaría y empresa paraestatal.

Por ello, SPP y SECOGEF adquirieron bastante poder respecto al resto de la estructura del gobierno, aunque como se mencionó, SECOGEF fue incapaz de constituirse como el conducto institucional que ejerciera autoridad en la burocracia federal. Por su parte, la SPP asumió la posición de organismo coordinador mediante sus facultades de guiar y controlar la planeación presupuestal. Esta oficina y su titular Carlos Salinas de Gortari utilizaron esa nueva autoridad para obtener poder político que sería ejercido por este último en las luchas inter-burocráticas de los diferentes grupos políticos.

El impacto político de esta decisión fue determinante en la evolución del sistema político (Hernández, 1993; Centeno, 1994). Sin embargo, en términos administrativos, la planeación y evaluación fueron consideradas actividades de rutina que no lograron ningún cambio en los procedimientos operativos del gobierno. Cuando la crisis se agudizó después de 1985, la planeación fue entendida como una forma de mantener control sobre el presupuesto, mientras que la evaluación se limitó solamente a reuniones de auto-evaluación en cada oficina y fue dedicada a dos temas: el uso adecuado de los recursos y el cumplimiento del marco legal. La experiencia de De la Madrid en esas áreas y su inclinación a creer que la planeación y la evaluación podrían usarse para controlar la burocracia e incrementar la efectividad gubernamental, fue lo que incluyó en la agenda presidencial a los temas mencionados. Las opciones tomadas por el gobierno muestran su preferencia por las medidas correctivas. Los cambios realizados en el tema de planeación del gasto y manejo financiero en

el gobierno de De la Madrid, convirtieron a la SPP en una de las secretarías más poderosas del gobierno federal. Desde luego esto fue un resultado político más que administrativo pero fue determinante en el desarrollo de una política de gestión pública en los próximos años; transformó el subsistema en el cual la mayoría de las políticas serían formuladas, aunque los efectos prácticos fueron en el plano formal ya que cada organismo estaría a cargo de sus actividades y evaluación de resultados. Como se mencionó, la planeación y evaluación en las agencias se limitó a aspectos financieros y legales, lo cual es totalmente distinto a la planeación estratégica que se implementaba en otros países.

FORMULACION DE LA POLITICA DE SERVICIO CIVIL

La administración pública mexicana carece de servicio civil de carrera⁴². Las relaciones laborales de los burócratas sindicalizados están reguladas por la Constitución y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Sin embargo, estas disposiciones no se aplican a los funcionarios de mayor nivel (trabajadores de confianza), por tanto, este tipo de funcionarios son designados, promovidos y despedidos discrecionalmente por sus superiores.⁴³ Durante el gobierno de López Portillo se intentó introducir un sistema similar mediante la creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos (dependiente

⁴² “Debido a la centralización y concentración de poderes, el servicio civil carece de regulación y estructura propia, con excepción del servicio diplomático. El presidente tiene facultad de designar a los funcionarios de nivel alto y es el que decide sobre el despido de servidores públicos. Los funcionarios de menor nivel son designados sin ser sometidos a exámenes de competencia. No hay manera de evaluar y es muy difícil atentar contra la protección laboral establecida por la ley para funcionarios de menor nivel” (Gow and Pardo, 1999: 537-8).

⁴³ A principios de los 80s, solo el servicio diplomático podría ser considerado como un servicio civil de carrera. Sin embargo, como muestra Hernández (1994) hay algunas señales de carrera administrativa en las

de la presidencia) que estaba a cargo de la política de servicio civil, entre otras cosas. De hecho, los resultados de la comisión fueron muy limitados ya que solo produjeron un catálogo de nuevos recursos humanos que intentaba organizar el sistema de nóminas (Pardo, 1991).

La ausencia de un servicio civil de carrera ya había sido identificada como un problema años antes, especialmente por académicos y organismos de profesionistas. De la Madrid trató el tema durante la campaña⁴⁴ y anunció su intención de crear un servicio civil de carrera en el gobierno federal. Al principio de la administración, la Coordinación General de Estudios Administrativos fue reemplazada por una nueva agencia creada en la SPP: la Unidad de Modernización de la Administración Pública, que recibía ordenes directas del secretario. Con esta medida De la Madrid quería vincular el proceso de creación del servicio civil de carrera y los de programación y presupuesto. Sin embargo, esto no ocurrió y la unidad fue aislada dentro de la secretaría, la cual se interesó en actividades más urgentes.

Era claro que una reforma sobre el servicio civil requería apoyo de todo el gobierno. Por ello, en 1983, la nueva administración se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, como un órgano coordinador y de asesoría al presidente respecto a la formulación de políticas sobre servicio civil. Los miembros de la comisión eran representantes de las secretarías de Gobernación, SPP, SECOGEF, así como el dirigente de los burócratas⁴⁵. En consecuencia, el

agencias especializadas. Para ver una explicación sobre las causas de esta situación, consultar Haro (2000) y Méndez (1995).

⁴⁴ Al principio de su campaña presidencial, De la Madrid habló de las ventajas de establecer un servicio civil de carrera en el gobierno federal, lo cual se comprometió a crear una vez que fuera presidente (Pardo, 1992).

⁴⁵ La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado fue fundada en 1938 y en 1939 se unió al PRI.

subsistema se dividió en dos organismos: unidad de modernización (junto al directorio general del servicio civil—una oficina de nivel medio dentro de SPP), que estaba a cargo de los aspectos técnicos del proyecto, mientras que la comisión intersecretarial trataba asuntos políticos del mismo. El proceso de formulación de políticas del servicio civil de carrera se diseñó de manera que la iniciativa de ley sería preparada por una agencia especializada y la negociación política por la comisión, a nivel secretarial.

La unidad de modernización llevó a cabo algunas investigaciones sobre este tipo sistemas de servicio civil de otros países y preparó propuestas específicas para la burocracia mexicana. De hecho, en su segundo informe al Congreso, De la Madrid anunció que la unidad había preparado una iniciativa que estaba siendo discutida en la comisión intersecretarial (Pardo, 1991). No obstante, este no era un tema prioritario en la agenda de SPP o del gobierno en general, ni en la del presidente quien estaba lidiando con los efectos de la crisis económica y los ajustes presupuestales. La SPP no quería invertir capital político en un proyecto de bajo perfil al tiempo que se enfrascaba en luchas políticas con otras secretarías (especialmente la de Hacienda; consultar Torres, 1999).

Además de ello, la participación del sindicato de burócratas fue crucial en el desarrollo de este evento. Pardo (1991) argumenta que esa fue la razón por la que el tema perdió importancia. La decisión sobre la pertenencia de los funcionarios del servicio civil al sindicato produjo un cuello de botella insalvable porque los dirigentes no aceptarían una iniciativa que los debilitara y el gobierno no podría otorgarles ninguna prerrogativa. Finalmente, para no entrar en conflicto con el sindicato, la iniciativa no fue enviada al Congreso.

El tema del servicio civil perdió su lugar en la agenda de gobierno y en la especializada de la SPP. En 1984, la Unidad de Modernización se transformó en una Coordinación, lo cual le restaba jerarquía al interior de la SPP, así como el acceso directo al Secretario. A partir de ese año se le asignó al subsecretario de Control Presupuestal, haciendo explícito el interés de reducir el tema de las relaciones laborales como un aspecto de reducción del gasto.

Aunado a ello, en 1985, la unidad de modernización fue reducida y perdió mucho de su presupuesto. Después de suspendida la discusión de la iniciativa, el organismo se enfocó en proyectos de capacitación pero con resultados mínimos. Después de tres años no hubo cambios estructurales al régimen burocrático (Pardo 1991) y se pospuso la implantación del servicio civil de carrera. Por tanto este tipo de políticas de gestión pública careció de importancia en la agenda de gobierno y la administración (especialmente SPP) no quiso afectar la posición de los burócratas, especialmente en momentos en que los costos de la crisis ya eran altos.

La política de servicio civil fue un objetivo secundario en la agenda especializada de la secretaría, la cual careció de autoridad para imponer sus decisiones. Segundo, no era un tema nuevo sino la continuación de una actividad del gobierno de López Portillo (y anteriores). En consecuencia, esta política no tuvo mayor atención del presidente (como fue el caso de la *renovación moral*) y como se esperaba los resultados fueron mínimos.

Al principio de la administración el subsistema de políticas se enmarcó en dos órganos (Unidad de Modernización y comisión Intersecretarial), pero el tema nunca alcanzó un lugar relevante en las agendas del gobierno ni de SPP. Se consideró como algo importante pero no urgente. Nadie asumió el papel de

promotor y por ello, nadie se opuso a la decisión de posponer la solución al asunto.

SIMPLIFICACION DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

El intento de promover cambios en los métodos y procedimientos administrativos del gobierno de De la Madrid se enfocó solo en la simplificación administrativa. Este evento no era nuevo en las políticas de gestión pública de México; de hecho, podría argumentarse que fue una continuación de una política emprendida desde el inicio del gobierno de López Portillo cuando (como parte de un proyecto de modernización en 1976) el gobierno preparó un programa de simplificación orientado a reducir trámites en dependencias publicas *Reforma de Ventanillas*⁴⁶.

En el gobierno de De la Madrid, el programa de simplificación administrativa fue lanzado oficialmente en agosto de 1984 mediante decreto presidencial. Se diseñó como un programa para facilitar la dotación de servicios públicos y reducir el número de trámites; sus objetivos fueron políticos y económicos ya que el gobierno creía que al reducir el burocratismo se gastaría menos y habría menos oportunidades de corrupción; desde el principio se pensó como un programa de bajo perfil y costos reducidos cuyas actividades realizarían las propias secretarías siempre y cuando no implicara reformas legales para que el Congreso no tuviera que intervenir (Ponce de León, 1989).

⁴⁶ El programa fue creado por decreto presidencial en 1977. La agencia a cargo de este programa era la Coordinación General de Estudios Administrativos, dependiente de la Presidencia.

Cada secretaría o empresa paraestatal debería llevar a cabo tres actividades: simplificación de trámites administrativos; capacitación de funcionarios; e información al público sobre los cambios que se llevaran a cabo. El trabajo sería coordinado por SECOGEF. Es difícil medir el impacto de esta política ya que los “resultados” se medían por los reportes que presentaban las agencias (Pardo 1991).⁴⁷

Se esperaba que fuera un programa permanente, pero no permaneció en la agenda de gobierno por mucho tiempo; en 1985, en una evaluación⁴⁸ el presidente reconoció los resultados pero exigió más. Sin embargo, los problemas políticos y económicos de la última parte del sexenio, el tema fue relegado de la agenda y en cada agencia.⁴⁹ Oficialmente estuvo en vigencia hasta febrero de 1989, pero un nuevo decreto que consideraba la simplificación simplemente como descentralización administrativa y desregulación económica (p.ej. no como una política de gestión pública sino como parte de una política industrial).

Una de las razones principales por las que esta política se mantuvo con un perfil bajo fue que careció de promoción y aunque De la Madrid preparó un decreto presidencial, estaba más interesado en los resultados de la “renovación moral”. Por ello, no ocupó un lugar en la agenda especializada de ninguna secretaría (ni en SECOGEF). El impacto político y económico de esta política no fue evidente y se careció de incentivos para seguirla promoviendo.

⁴⁷ No tiene sentido saber que a mediados 1985, casi 2000 procedimientos habían sido simplificados. El impacto de estos cambios se desconoce.

⁴⁸ Esta fue la única reunión de evaluación; después hubo un cambio de dirección en esta política hacia la reducción del sector público.

⁴⁹ Como prueba de dicha exclusión, Pardo (1992) afirma que en el reporte anual de actividades del gobierno desapareció el tema de la simplificación administrativa después de 1986.

POLÍTICAS DE GESTIÓN PÚBLICA DESPUES DE 1985: REDUCCION DEL SECTOR PUBLICO

El proyecto inicial de reforma de De la Madrid no tenía el objetivo de transformar el papel dominante e intervencionista del Estado en uno limitado y de menor tamaño. Durante el periodo posrevolucionario de México (sobretudo después de 1970), el sector público había crecido en actividades e integrantes. Por razones políticas e ideológicas se pensaba que era necesario tener un Estado fuerte para poder implementar cualquier agenda de gobierno.

En 1985 cambió la situación cuando De la Madrid describió al Estado mexicano como un “Estado obeso” (Aguilar 1994) y propuso “adelgazarlo” mediante la privatización de paraestatales, desregulación de la economía, apertura a la competencia y reducción del presupuesto. Esto fue una reacción a la crisis de 1982; al principio de su gobierno, De la Madrid pensó que la economía se recuperaría en dos años por lo que las medidas se diseñaron con ese cálculo. El primer programa de ajuste *Programa Inmediato de Recuperación Económica, PIRE* se planteó a 3 años de duración y su objetivo principal era mejorar el desempeño económico de las empresas paraestatales para aumentar el ingreso y combatir los efectos de la crisis.

Esto no ocurrió y la crisis empeoró después de 1985; de manera simultánea el costo político de la crisis se reflejó en la derrota electoral en algunas alcaldías y el surgimiento de activismo político de oposición en algunos estados del norte del país (Chihuahua especialmente). Además, algunos factores “coyunturales” como el terremoto de septiembre de 1985 en la Ciudad de México y la reducción de los precios del petróleo en el primer trimestre de 1986 agudizaron los problemas (Cornelius, 1986: 1). En consecuencia, después de 1985,

la naturaleza de la crisis y la incapacidad de recuperación estable del gobierno se hizo evidente (Aguilar, 1992). Estas condiciones obligaron al gobierno a tomar medidas radicales. Se implementó un nuevo modelo económico para reemplazar el viejo esquema de sustitución de importaciones. Esto se vio favorecido por la presencia del nuevo grupo tecnócrata compuesto principalmente por economistas graduados de universidades de Estados Unidos, quienes dominarían el escenario político en la próxima década (Hernández, 1987). El líder de este nuevo equipo era Carlos Salinas de Gortari, el Secretario de Programación y Presupuesto, quien había impulsado un cambio radical y en 1985 había ganado algunas batallas burocráticas con los miembros conservadores del gabinete (Centeno, 1994).

El efecto más significativo de estas políticas (Hood 1994) se relaciona con la apertura al mercado y las privatizaciones (que no son objeto de este texto), aunque el efecto más relevante en materia de políticas de gestión pública fue la reducción del gasto público. Las políticas de gestión pública se orientaron en una nueva dirección: reducción (denominada redimensionamiento del Estado). Era una política distinta a la de los eventos estudiados previamente: no hubo cambios significativos en la estructura institucional del gobierno y no hubo reformas legales en la implementación del plan o programa. Fue una reacción a condiciones económicas adversas y podría ser considerada una efecto expansivo de la política económica. Sin embargo, afectó la evolución de las políticas implementadas en la primera parte de la administración.

Debido a la reducción del ingreso público, en esta ocasión la reducción del gasto fue más radical. En 1982, las medidas de austeridad consistían en la reducción de inversión pública en proyectos e infraestructura. En cambio, en 1985 setenta por ciento de los recortes se aplicaron al gasto corriente. Por primera

vez, la administración efectuó recortes de funcionarios públicos hasta el nivel de subsecretarías. Debido a la alianza entre burocracia, partido y gobierno, era una decisión complicada y representaba un retroceso a la tendencia de las últimas décadas—junto con el programa de privatizaciones.

Al final de su gobierno De la Madrid informó que se había reducido en uno por ciento el número de empleados públicos y que 1,574 dependencias habían desaparecido. Esto fue resultado de las medidas iniciales de 1985 y otras medidas adoptadas como respuesta a las tasas de inflación de 1987 y a los problemas del mercado accionario.

En enero de 1988, como parte del llamado Pacto de Solidaridad Económica⁵⁰, el gobierno firmó un “plan de austeridad” que incluía la reducción del gasto corriente y el despido de 13 mil empleados públicos no sindicalizados, así como el inicio del retiro anticipado de empleados sindicalizados (Aguilar, 1994: 156-157).

El impacto de estos cambios en las políticas de gestión pública no solo fue la reducción de la burocracia, sino también una modificación a las actividades y prioridades de las agencias a cargo de las políticas de gestión pública en la primera parte del sexenio. La SECOGEF modificó su de combate a la corrupción por el de privatización y reducción del sector público. Esta secretaría estaba a cargo del combate y persecución de la corrupción, pero los efectos de la crisis modificaron sus objetivos. Los funcionarios de SECOGEF se encargaron de supervisar los procesos de privatización y sus delegados en cada secretaría se responsabilizaron de los ajustes presupuestales y el despido de burócratas

⁵⁰ El Pacto de Solidaridad Económica fue un acuerdo entre empresarios, sindicatos y gobierno para reducir la tasa de inflación.

(Pardo, 1991). Algo similar ocurrió con las actividades de planeación y evaluación, cuyo objetivo era el control del gasto público.

CONCLUSION

En términos generales, puede argumentarse que dos temas dominaron las políticas de gestión pública durante la administración de De la Madrid. Entre 1982 y 1985, la política de combate a la corrupción dominó la agenda. El tema contó con la promoción directa del presidente y se implementó a través de un subsistema de políticas creado especialmente; fue el único tema nuevo de gestión pública de la agenda de gobierno ya que las políticas sobre planeación y evaluación, servicio civil y relaciones laborales, así como simplificación administrativa fueron una continuación de las iniciadas por el gobierno de López Portillo (planeación y evaluación) o un nuevo intento de implementar políticas que fracasaron anteriormente (simplificación y servicio civil). Sin embargo, en los cuatro casos hubo un cambio en las políticas de gestión pública, que inició como reforma del marco legal, pero que inmediatamente después del mismo su importancia en la agenda del gobierno o en las especializadas disminuyó. Sin embargo, aun cuando el tema de corrupción dominó las políticas de gestión pública en este periodo, la estructura del tema no fue coherente. En otras palabras, cada política de gestión pública se llevó a cabo como un intento individual, con objetivos y motivos distintos y sin una interrelación clara entre ellos. Como resultado, los resultados de dichas políticas no se tradujeron en una reforma sustancial de las políticas de gestión pública

Cada política produjo resultados limitados, a pesar de la actividad desplegada. La razón es que ese activismo estuvo presente solo en la primera

etapa de cada política y desapareció una vez que se llevó a cabo la reforma legal. Por otra parte, la situación económica y las luchas políticas afectaron la implementación de las mismas de manera negativa. Por ello, en la segunda mitad de la administración (1985-1988), el ámbito de la gestión pública fue superado por la situación económica, lo cual requirió la reducción del gasto público y como efecto secundario se produjo un cambio de dirección ya que la reducción del sector público surgió como un nuevo tema y ocupó el subsistema asignado a los demás temas.

En resumen, la reducción del sector público surgió como un nuevo tema de gestión pública después de 1985, a pesar de que solo era un efecto secundario de las políticas económicas y fiscales. La política de gestión pública se redujo a encontrar la manera de reducir el gasto público y al despido de funcionarios. Si en 1982 De la Madrid quería reorganizar el sector público con el objetivo de hacerlo más efectivo y superar la crisis económica y política, era evidente que después de 1985 las modificaciones pequeñas no eran suficientes. Como lo argumenta Aguilar (1994), la modernización administrativa no pudo llegar a ser una reforma política y económica mayor. Por ello, las políticas de gestión pública desaparecieron de la agenda del gobierno de De la Madrid y su lugar fue ocupado por una transformación total del modelo económico. Las privatizaciones, la liberación del comercio y la desregulación surgieron como nuevas prioridades, mientras que las políticas de gestión pública fueron pospuestas el resto de la administración de De la Madrid e incluso en el periodo de Salinas, como se explica posteriormente.

EL INTERMEDIO DURANTE EL PERIODO DE SALINAS

La administración de Salinas ha sido reconocida como un periodo en que la economía y la política mexicana sufrieron profundas transformaciones. Indudablemente, la llamada reforma del Estado produjo cambios en casi todos los aspectos de la vida económica y política (Méndez, 1994; Serrano y Bulmer-Thomas, 1996). Por una parte, el ajuste económico que inició De la Madrid culminó en 1994, cuando México ingresó al Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLCAN). En ese año, el país fue aceptado como miembro de la OCDE. Se implementaron políticas sobre privatización y desregulación junto con las de transformación industrial y comercio, con objeto de reducir el papel del Estado y promover una economía más abierta. Por otra parte, la reforma política también fue significativa en ese periodo. La presunción de fraude electoral en la elección que favoreció a Carlos Salinas produjo muchas dudas sobre su legitimidad. A ello se debió la reforma del sistema electoral y el desarrollo de una política social de gran magnitud.

Sin embargo, a pesar del ímpetu reformista de la administración de Salinas, el único evento significativo en materia de políticas de gestión pública fue la reorganización de algunas secretarías en 1991. En los primeros tres años de la administración, Salinas se apoyó en la estructura de De la Madrid (Pardo, 1991). Después de las elecciones de 1991, la Secretaría de Programación y Presupuesto desapareció y sus funciones le fueron asignadas a la de Hacienda; se creó la Secretaría de Desarrollo Social para que se encargara del programa de políticas sociales del gobierno. También se descentralizaron algunas funciones en las áreas de salud y educación. Además, como parte de la política económica, se reorganizaron las empresas paraestatales que no habían sido privatizadas, así como programas de desregulación y simplificación. Finalmente, el sector público se redujo un 4.3 por ciento adicional (Méndez 1994). Sin embargo, la formulación

de políticas de gestión pública nunca alcanzó a llegar a la agenda de gobierno. En este sentido, Aguilar (1996:19), mientras De la Madrid quiso corregir “las fallas[...] de la actividad gubernamental con una modernización administrativa, pero sin tomar en cuenta la necesidad de reformar al Estado”; con Salinas, “por el contrario, mucha gente pensó que todo podría ser resuelto con una reforma del Estado sin tomar en cuenta la modernización administrativa”.

Se puede mencionar que entre algunas de las razones que llevaron a esta carencia de activismo en materia de políticas de gestión pública, se encuentra el hecho de que dada la amplitud que alcanzó la reforma del Estado en esa administración, la agenda del gobierno se saturó. Por otra parte, era claro que las ideas de descentralización y delegación eran contrarias a las intenciones de concentrar el poder por parte de Salinas. Durante toda la administración, no surgió ningún promotor de políticas. La única presión externa a través de la OCDE se dio en 1994, el último año de Salinas y por ello las consecuencias se hicieron visibles hasta la administración de Zedillo.

FORMULACION DE POLITICAS DE GESTION PUBLICA

EN LA ADMINISTRACION DE ZEDILLO

Contexto general

Al contrario de lo ocurrido en la campaña presidencial de 1981-1982, la campaña de Zedillo se llevó a cabo en un periodo en que las condiciones económicas eran buenas (incluyendo la entrada en vigor del TLCAN en enero de 1994), aunque la situación política era muy difícil. Al inicio de año, el llamado Ejército Zapatista inició un conflicto contra el gobierno mexicano. Tres meses después el candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio fue asesinado. Ernesto Zedillo lo sustituyó y ganó la elección, una de los episodios más críticos de esa década (Loaeza, 1994).

En su discurso inaugural en diciembre de 1994, el nuevo presidente delineó los planes de su administración (que incluían algunos cambios a la política de gestión pública). Sin embargo, diversos problemas políticos y económicos afectaron al nuevo gobierno: la rebelión de la guerrilla zapatista y una nueva crisis económica que en pocos días sumió al país en una nueva recesión. En consecuencia, en la primera mitad de la administración (1994-1997), todos los esfuerzos del gobierno se enfocaron a superar los problemas de corto plazo causados por la crisis.

Indudablemente, las decisiones de gestión políticas de gestión pública fueron una respuesta a la situación heredada por Salinas. En primer lugar, las reformas del periodo de Salinas transformaron el sistema político y económico. A diferencia de 1982, México contaba con dos partidos de oposición fuertes, una economía de mercado abierta y una relación más

cercana con otros países, especialmente con EUA. En segundo lugar, la integración de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la de hacienda creó una secretaría más fuerte y con poder sobre el resto del gobierno. Finalmente, las políticas económicas del último año de Salinas fueron una de las causas de la crisis de diciembre de 1994, la cual fue un obstáculo mayor (en términos políticos y presupuestales) para la capacidad de acción del nuevo gobierno.

Sin embargo, la nueva administración contaba con una agenda propia en materia de política de gestión pública. A pesar de los problemas mencionados, en esta nueva administración se enviaron iniciativas de reforma de las políticas de gestión pública, “quizá la más ambiciosa y amplia de todas” (Arrellano y Guerrero, 2000: 12). Antes del estallamiento de la crisis, Zedillo anunció modificaciones en la administración pública federal, especialmente la transformación de la SECOGEF en una nueva Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM, la cual ampliaría sus funciones de control y evaluación hacia una mayor responsabilidad en términos de políticas de gestión pública.

La SECODAM fue creada en 1995. La Unidad de Desarrollo Administrativo, UDA lanzó el Programa de Modernización de la Administración Pública, PROMAP al año siguiente, el cual sentaba las bases sobre las políticas mencionadas: introducción de prácticas ejecutivas en la Administración Pública Federal y la reorganización del régimen de relaciones laborales (incluía un nuevo intento de establecer el servicio civil de carrera). Indirectamente, ese programa fue un impulso para la formulación de nuevas reglas para de planeación presupuestal y administración.

El nuevo gobierno intentaba superar deficiencias serias de la Administración Pública Federal (expuestas en el PROMAP), las cuales incluían centralización excesiva, falta de atención a demandas ciudadanas, falta de programas de evaluación y desempeño y un régimen deficiente de relaciones laborales (SECODAM 1996). La responsabilidad de este programa se confirió a la SECODAM y a la Secretaría de Hacienda. Como se muestra posteriormente, esta división del subsistema produjo conflictos que no se pudieron resolver y causaron deficiencias en la implementación de las políticas mencionadas.

SECODAM estaba a cargo de la introducción de prácticas ejecutivas en la administración pública. La Unidad de desarrollo Administrativo era el canal institucional para la implementación de esta política de gestión pública, pero el proceso de toma de decisiones se vio afectado por conflictos internos de SECODAM, lo cual limitó el apoyo a esta política. La Unidad de Servicio Civil, USC de la Secretaría de Hacienda estaba cargo de la política de relaciones laborales-servicio civil. Su labor fue exitosa en cuanto a la reorganización del régimen de relaciones laborales, pero el servicio civil no fue implementado debido a un conflicto entre SECODAM y Hacienda y por la intervención del sindicato de burócratas.

La Secretaría de Hacienda gozaba de autonomía (y apoyo presidencial) en el diseño e implementación de una reforma presupuestal extensa que introduciría nuevas reglas de planeación y administración presupuestaria. Se introdujo un Sistema de Evaluación al Desempeño como parte de la reforma, como un primer intento de medir y evaluar resultados en la Administración Pública Federal. La iniciativa de presupuesto federal fue enviada al congreso bajo ese nuevo esquema, sin embargo, la continuación de esa política por parte del nuevo gobierno (de Vicente Fox) está por verse.

Como se mencionó, la crisis afectó severamente a la administración de Zedillo, incluyendo las políticas de gestión pública. En algunos casos, las restricciones presupuestarias (1995 y 1998) limitaron el impacto de las políticas implementadas en ese periodo. En otros casos, (reforma presupuestal) los problemas económicos generaron apoyo para ciertas opciones de políticas. Además, la evolución del sistema político, sobretudo a partir de la elección de 1997⁵¹ fue un factor preponderante en este aspecto, especialmente en el caso de la política presupuestal debido a que después de esa elección el Congreso fue dominado por partidos de oposición que demandaban mayor transparencia y responsabilidad en el gasto público.

Como en el caso de De la Madrid, se narra y analiza la evolución de cada una de las políticas de gestión pública, con atención especial a los temas mencionados en la introducción.

PRACTICAS EJECUTIVAS

La promoción de cambios en los métodos y prácticas administrativas no fueron temas relevantes de la campaña presidencial. Aunque ya en funciones, Zedillo anunció su intención de reorganizar el gobierno federal. El primer paso fue la creación de la SECODAM como una nueva entidad a cargo no solo de las funciones de combate a la corrupción, sino también de reorganización de procedimientos administrativos. Esta modificación se fundó en la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal propuesta por Zedillo en diciembre de 1994. El nuevo texto legal otorgaba a SECODAM la facultad de “organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de los

⁵¹ “Los resultados de la elección [de 1997] fueron como un terremoto. El PRD [Partido de la Revolución Democrática], ganó con un margen amplio la jefatura de gobierno de la Ciudad de México con su candidato Cuauhtémoc Cárdenas.; el PAN [Partido Acción Nacional] obtuvo otras dos gubernaturas (llegó a seis); y el PRI perdió la mayoría en el Congreso. Cada uno de estos cambios representó un rompimiento con el pasado” (Rubio, 1998: 8).

departamentos y agencias de la Administración Pública Federal para hacer un uso eficiente del capital humano y los recursos técnico con objeto de descentralizar el gobierno y reducir la burocracia”.

Una de las medidas más importantes en términos de diseño institucional respecto al trabajo de la SECODAM fue la decisión de dar autonomía a cada uno de los contralores internos de las secretarías. En el periodo de De la Madrid, uno de los principales obstáculos en las actividades anti-corrupción (y en general de SECOGEF) fue que los contralores internos eran designados por los titulares de las secretarías, lo cual limitaba su independencia. Por ello, el gobierno de Zedillo decidió darles mayor autonomía. Para ello, la SECODAM designaría a estos funcionarios y así pudieran desempeñar sus actividades sin interferencia.⁵²

El evento más significativo en relación con la reforma a la política de gestión pública fue la decisión de crear una nueva oficina en SECODAM en 1995: la Unidad de Desarrollo Administrativo, UDA. Su objetivo era establecer una agencia especializada (y relativamente pequeña) que designara un modelo de reorganización de la Administración Pública Federal. El establecimiento de la UDA (junto con la creación de la USC de la Secretaría de Hacienda, que será analizada en la próxima sección) representaba el marco institucional donde la política de gestión pública sería desarrollada en la administración de Zedillo.

En contraste con el caso de De la Madrid, el subsistema de políticas fue definido en términos menos ambiguos. La primer tarea de la UDA fue preparar el plan de modernización de la administración pública federal. Los

⁵² Debe mencionarse que durante casi toda la administración de Zedillo, continuaron las actividades de combate a la corrupción iniciadas con De la Madrid, las cuales se apoyaban solamente en la “declaración patrimonial” y las auditorías externas.

objetivos habían sido estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo que pedía flexibilidad, eficiencia y responsabilidad en el sector público y la creación de un servicio civil de carrera profesional y ético. Para ello, la UDA se apoyó en experiencias de países de la OCDE y en experiencias de algunos gobiernos estatales de México (en lo referente a técnicas de gestión de Calidad Total en el sector público; Roel, 1996).⁵³

A principios de 1996, mientras el plan era formulado, Norma Samaniego renunció a su puesto como Secretaria de la Contraloría y fue reemplazada por Arsenio Farell, un político de línea dura de la antigua élite. Este cambio modificó el estilo de trabajo de SECODAM ya que Farell estaba más interesado en las actividades de control que en el tema de la modernización (entrevista con Santiago Roel). Sin embargo, la UDA siguió adelante con el plan que fue presentado en 1996.

El resultado de este trabajo se denominó Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP). Incluía un análisis amplio de las condiciones de la administración pública federal y proponía diversas modificaciones. El PROMAP incluía diversas áreas de la política de gestión pública, sobretudo organización y métodos, auditoría y evaluación y relaciones laborales y servicio civil.

El programa incluía cuatro subprogramas en cada área: participación ciudadana, descentralización, evaluación y profesionalización. La influencia del estilo de reforma de la gestión pública de la OCDE era evidente, incluso en el vocabulario utilizado en el documento. Como lo ha argumentado la persona a cargo de la UDA, durante la implementación del programa,

⁵³ Es importante señalar que México había sido admitido a la OCDE y de acuerdo con Gow y Pardo (1999), el PROMAP fue en parte resultado de las negociaciones relativas a la admisión de México en el organismo.

“PROMAP criticaba las prácticas tradicionales y contenía objetivos y estrategias que se habían aplicado exitosamente en países miembros de la OCDE, como los estándares de calidad de los servicios públicos, medida del desempeño y descentralización” (Roel, 1999).

Como se mencionó, el PROMAP incluyó diversas alternativas de política de gestión pública etiquetadas como modernización administrativa. Las políticas sobre profesionalización (servicio civil-relaciones laborales) y medida (auditoría y evaluación) se discutirán posteriormente. Esta sección se enfoca en las prácticas ejecutivas para aumentar la participación ciudadana y la descentralización.

Esa era la responsabilidad principal de la UDA. Farell nombró a Santiago Roel como encargado de la entidad, quien había implementado políticas similares en el gobierno del estado de Nuevo León.

La UDA tenía una tarea enorme: un equipo pequeño con recursos escasos y sobretodo, sin apoyo de la SECODAM o del presidente Zedillo, se les atribuyó la responsabilidad de introducir prácticas ejecutivas (algo totalmente nuevo en la administración pública mexicana). La falta de apoyo de Farell puede ser explicada de debido a su perfil: un político viejo interesado en evitar conflictos con otras secretarías que minimizaba la autonomía de sus subordinados (entrevista con Roel). Aunque Zedillo presentó oficialmente el PROMAP, no estaba al tanto de los resultados del trabajo de la UDA y nunca apoyo de manera entusiasta esta política de gestión pública ya que, como se sugirió antes, los primeros años su atención se dirigió totalmente a superar la crisis económica.

A pesar de las condiciones, la UDA llevó a cabo actividades en materia de prácticas ejecutivas en la administración pública federal. La unidad creó un

esquema para todas las dependencias, así como lineamientos técnicos y algunas actividades de capacitación para que los servidores públicos estuvieran al tanto de esta nueva política de gestión pública (Roel, 1999).

Hubo algunos cambios cualitativos en el trabajo de las agencias, especialmente después de que fueron introducidas las reformas se pidió a cada oficina que llevara a cabo una planeación corporativa básica (misión, objetivos, visión, etc.) y fijara estándares de calidad, plazos y otros factores relativos al desempeño de sus tareas⁵⁴

Sin embargo, aunque este tema encabezara la agenda especializada de la UDA, los recursos disponibles eran insuficientes para implementar la política plenamente. Estas restricciones son explicadas por Roel en los siguientes términos: “a falta de un sistema de méritos (servicio civil de carrera), la mayoría de empleados públicos son reacios a tomar riesgos a favor de una reforma pública. Están en manos de funcionarios de alto nivel y políticos que favorecen el status quo. Las actividades de control, en lugar del control del resultado, se cumplen eficientemente. [...] pero quizá la mayor limitación es la falta de compromiso con el programa en niveles altos. PROMAP nunca fue hecho público de manera amplia por el temor de crear expectativas en los ciudadanos. La UDA nunca fue cercana al presidente, ni hubo seguimiento a nivel de gabinete, ni coordinación entre secretarías” (Roel, 1999).

Roel renunció en 1998 debido a los desacuerdos que tuvo con Farell. La implementación del PROMAP continuó con sus lineamientos, pero perdió *vitalidad*. Los recortes presupuestales de 1998 (por la reducción de precios del

⁵⁴ De acuerdo a Méndez (1999), a finales de 1997, cerca de 65% de las agencias de gobierno ya habían desarrollado sus indicadores y estándares de desempeño. La UDA brindó apoyo a ciertas oficinas públicas en el desarrollo de técnicas y actividades de Nueva Gestión Pública (Hood, 1991; Barzelay, 1992) como procesos de reingeniería, gestión de calidad total y contratación de proveedores de servicios.

petróleo) limitaron severamente los recursos para actividades de capacitación. Además, la próxima elección distrajo la atención de la mayoría de los políticos de alto nivel. Dado el interés de Zedillo en crear una imagen de honestidad en su administración, al final del periodo SECODAM se enfocó en acciones para incrementar la transparencia en el uso de los recursos públicos. En el 2000, se anunció un *Programa de Transparencia de la Gestión Pública*. Finalmente, un sistema para monitorear la relación entre el gobierno y sus proveedores a través de Internet fue puesto en marcha con objeto de incrementar los estándares de transparencia y evitar prácticas corruptas. Sin embargo, estos acontecimientos no afectaron la política de gestión pública de manera evidente dada la cercanía de las elecciones presidenciales.

Por ello, por primera vez en los veinte años analizados en este trabajo, la formulación de políticas de gestión pública se llevó a cabo en un marco muy amplio bajo el nombre de modernización administrativa. Aunque el tema nunca alcanzó a ser una prioridad máxima de la agenda de gobierno, las decisiones iniciales de la administración de Zedillo fueron suficientes para crear un subsistema de políticas coherente para la política de gestión pública que contó con agencias especializadas a cargo de cada política, las cuales tenían suficiente poder para tomar decisiones en un área específica. En el caso de la administración de Zedillo, el intento de promover cambios en los métodos y procedimientos administrativos mediante la introducción de prácticas ejecutivas en la burocracia federal, el PROMAP fue un marco que dio coherencia a la estructura (debido a que la introducción de prácticas ejecutivas, como se describe en la próxima sección, estuvo ligada a otras políticas de gestión pública durante este periodo). El tema permaneció como prioridad de la agenda especializada de la UDA durante el periodo. Además, esta política gozó de una promoción activa de parte de Santiago Roel. Sin embargo, esto no fue suficiente para asegurar que se llevaran a cabo cambios

sustanciales en la administración pública, dada la falta de atención presidencial y algunos conflictos al interior de SECODAM que afectaron considerablemente el trabajo de la UDA por lo que el impacto de sus políticas fue relativamente modesto, a consecuencia de la falta de recursos (financieros y políticos) para su implementación

FORMULACION DE POLITICAS DE SERVICIO CIVIL/RELACIONES LABORALES

Durante el periodo de Salinas, la secretaría de Hacienda contó con una Dirección General de Regulación y Desarrollo Administrativo que estaba a cargo de las políticas de servicio civil y relaciones laborales. Sin embargo, después del intento de De la Madrid de implementar una ley del servicio civil, se habían realizado pocas cosas en esta área. Dicho objetivo no estaba en la agenda gubernamental de la administración de Salinas; sin embargo, en algunas agencias especializadas (el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional del Agua, el Instituto de Estadística, Geografía e Información, entre otras) se introdujo un servicio civil de carrera, aunque no se extendió al resto de la administración pública federal. Los efectos de la crisis en el presupuesto y el énfasis en la reducción del sector público pospusieron la reforma del servicio civil por muchos años (Méndez, 1995).

Como respuesta a, la administración de Zedillo anunció su intención de crear un servicio civil de carrera en la administración pública federal.⁵⁵ El gobierno incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo una sección sobre Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública, el cual hacía específica la necesidad de crear el mencionado servicio civil. Además de ello, se pretendía reformar el régimen de relaciones laborales, que era

⁵⁵ Incluso durante la campaña, el centro de investigaciones del PRI publicó un reporte sobre reforma del servicio civil (Fundación Cambio XXI, 1994).

considerado obsoleto debido a su falta de consistencia, la ambigüedad de sus reglas y la discrecionalidad de sus prácticas (Ibarra).

El conducto institucional en el que se diseñó esta política fue la Unidad de Servicio Civil, USC, que substituyó a la dirección de regulación y desarrollo administrativo. No obstante el hecho de que el “desarrollo administrativo” era un tema manejado por SECODAM, Hacienda (o SPP cuando existió) estuvo a cargo de las políticas de relaciones laborales debido a su impacto presupuestal. Por ello, la USC tenía responsabilidades en la regulación del servicio civil, la planeación y control del presupuesto para recursos humanos y la autorización de cambios a la estructura de otras secretarías y agencias federales (en colaboración con SECODAM) (Ibarra, 2000 a).

Las actividades de la USC eran similares a las desempeñadas en el periodo de De la Madrid: investigación exhaustiva sobre reformas al servicio civil en otros países y preparación de versiones preliminares para la iniciativa de ley. Sin embargo, esta vez, dicha política podría tener más éxito debido a la promoción del titular de la USC Luis Guillermo Ibarra. La agencia elaboró el “Modelo de Servicio Civil Federal” que sería el cimiento de un servicio civil de carrera en la administración pública federal. La USC elaboró una propuesta de iniciativa de ley para poner en práctica el modelo, el cual requería la aprobación previa de SECODAM. “ En esta etapa, la iniciativa estaba suspendida debido a que ambas secretarías no pudieron alcanzar un acuerdo. Primero, los puntos de desacuerdo parecían ser simples cuestiones legales, pero a medida que la negociación avanzó, se hizo evidente que las diferencias de opinión eran sustanciales” (Arellano y Guerrero, 2000: 20).⁵⁶

⁵⁶ De acuerdo a Arellano y Guerrero (1999: 21), también hubo intereses políticos en juego ya que “de acuerdo a la propuesta, la Unidad de Servicio Civil, adquiriría control sobre la administración y dificultaría los planes de modernización de la administración pública de SECODAM”.

Desde el punto de vista de SECODAM, la USC había diseñado un sistema centralizado con énfasis en el papel de la USC durante el proceso del servicio civil (Guerrero, 1998, Méndez, 1995). Además de esto, los conflictos personales entre los funcionarios a cargo de las negociaciones impuso otras barreras al acuerdo, que era ya improbable de realizarse (entrevista con Roel).

Por otra parte, el costo presupuestal de implementar un servicio civil era otra fuente de aplazamiento. El impacto de la crisis de 1994-1995, obligó al gobierno a interesarse en reducir el gasto y despedir personal. Por ello, en 1995 y 1996 la USC promovió el retiro de funcionarios no sindicalizados. Arellano y Guerrero (2000) argumentan tres factores que impedían la instalación del servicio civil. Primero, consideraciones de tiempo, debido a que el año en que sería presentado el asunto a discusión en la agenda gubernamental, ésta estaba saturada con otros temas (elecciones, ajuste económico, el conflicto Zapatista, etc.). Segundo, la participación de dos secretarías requería coordinar dos agendas, lo cual nunca ocurrió. Además, después de 1997 el gobierno perdió la mayoría en el Congreso, lo cual dificultó el acuerdo y trajo nuevas temas a la agenda. Finalmente, otra vez el sindicato de burócratas se opuso al diseño del sistema porque excluiría a los trabajadores sindicalizados del desarrollo de la carrera.⁵⁷

Cuando fue evidente que la iniciativa no iba a ser aprobada,⁵⁸ la USC se orientó hacia la reorganización de un sistema de recursos humanos en la administración pública federal. El primer paso fue la reestructuración del sistema de compensaciones que incluía salarios, bonos y otros beneficios. Para

⁵⁷ El sindicato apoyaba la idea de contar con un sistema único que cubriera puestos de nivel bajo y medio, lo cual les otorgaría control absoluto sobre dichos puestos. El gobierno rechazó la propuesta por razones obvias (Nickson, 1999).

⁵⁸ El único intento de adicional de establecer un servicio civil de carrera fue la iniciativa del Senador Esteban Moctezuma en abril de 1988. Sin embargo, la iniciativa no tuvo ningún efecto ya que poco tiempo después éste fue nombrado Secretario de Desarrollo Social y la iniciativa nunca se discutió por el Congreso.

incrementar los salarios, la USC pidió a las agencias federales que redujeran un 30 por ciento su nómina de funcionarios de nivel medio y superior (Ibarra 2000b). Se intentó transparentar el sistema de bonos ya que antes de la reforma eran asignados discrecionalmente. En enero del 2000, la secretaría de Hacienda publicó el *manual de pagos y beneficios de los servidores públicos de nivel medio y superior de la administración pública federal*. Dos meses después, presentó algunos lineamientos sobre desempeño de los funcionarios. La USC trabajó en otros proyectos sobre capacitación, retiro y medición del desempeño. Estos han sido hasta ahora los esfuerzos más serios por reorganizar el servicio civil y ordenar el caótico régimen de relaciones laborales⁵⁹. Sin embargo, dado que estos cambios fueron propuestos en el último año de la administración de Zedillo, es improbable que sean implementados por el nuevo gobierno (Guerrero 2000), el cual tiene su propia agenda de políticas de gestión pública.⁶⁰

Se puede argumentar que las relaciones laborales y el servicio civil durante este periodo tuvo más éxito que en el pasado debido a que esta vez permaneció en la agenda especializada de la USC durante todo el periodo. Sin embargo, el objetivo principal del subsistema (aprobación de la ley del servicio civil) no pudo cumplirse. De nueva cuenta, la iniciativa no alcanzó el consenso de los actores involucrados y no se pudo convertir en ley; pero al contrario de lo ocurrido con el periodo de De la Madrid, la USC continuó esta vez con sus actividades en materia de relaciones laborales y dejaron de buscar alternativas (Levitt y March, 1990) una vez que se dieron cuenta de la imposibilidad de acordar con SECODAM respecto a la iniciativa de ley del

⁵⁹ La Unidad de Servicio Civil preparó algunos lineamientos sobre la capacitación de servidores públicos y propuso la creación de un Fondo Individual de Retiro y un sistema unificado de información para crear por primera vez una base de datos compartida con información básica sobre los funcionarios públicos.

⁶⁰ Ver Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, 2001.

servicio civil. Las intenciones se orientaron hacia donde la USC tenía más autonomía.

FORMULACION DE NUEVAS REGLAS DE PLANEACION PRESUPUESTAL Y ADMINISTRACION

Como se ha mencionado, la integración de las actividades de programación y presupuesto a la secretaría de hacienda fue uno de los cambios más importantes en la administración pública federal en el periodo de Salinas. Sin embargo, aunque hubo un cambio de conducto institucional no ocurrió lo mismo con los procedimientos operativos. El marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática de De la Madrid siguió vigente pero no había interés en su efectividad.

La secretaría de Hacienda se interesaba en la reforma del sistema presupuestario para incrementar el control del gasto en cada agencia pero sin restringir su autonomía. Así inició una política de gestión pública en materia de gasto y planeación financiera. El proyecto fue preparado por un equipo a cargo de Jorge A. Chávez Presa en la Unidad de Política y Control Presupuestal⁶¹ de la secretaría de Hacienda, a partir de 1996 y era parte de PROMAP. Sin embargo, era una respuesta a la crisis económica que demandaba eficiencia en el uso de los recursos y debido a la situación política donde los partidos de oposición tenían mayoría en el Congreso y demandaban responsabilidad en el uso del dinero público.

De esta forma, la opción de política consistió en la creación de una *Nueva Estructura Programática, NEP*. Un esfuerzo ambicioso de transformar el sistema presupuestario tradicional en un sistema guiado por el desempeño. La idea era otorgar a las agencias independencia suficiente en el uso de su presupuesto y al mismo tiempo, mejorar la capacidad Hacienda de

⁶¹ Esta oficina se encarga de elaborar el presupuesto federal anualmente.

monitorear de manera más efectiva.⁶² El nuevo sistema vinculaba cada elemento del presupuesto con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y a una estrategia corporativa que cada agencia debía implementar de acuerdo a los lineamientos del PROMAP (misión, visión, objetivos, bajo los lineamientos de la UDA).

En contraste con las políticas descritas, la unidad de control y política presupuestal tenía autonomía suficiente para diseñar e implementar el nuevo sistema e incluso tenía el apoyo de Hacienda y del presidente, quien como ex-titular de planeación y presupuesto en el gobierno de Salinas, estaba consciente de estos problemas. El sistema tuvo éxito en algunas agencias del área de salud, educación y laboral.

En 1997, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados (que aprueba el presupuesto federal) y aunque el Congreso no participó directamente en la formulación de la reforma presupuestal, impulsó la formulación de nuevas reglas (Arellano *et al.*, 2000).

En consecuencia, la mencionada Unidad continuó con su trabajo y creó un método de indicadores de desempeño que se convirtió en el *Sistema de Evaluación del Desempeño, SED*. El presupuesto de 1998 fue enviado al Congreso con este nuevo formato y fue aprobado por lo que el sistema entró en vigor ese mismo año. 1998 fue un año difícil para las finanzas públicas debido a la caída de los precios del petróleo. El recién designado secretario de Hacienda José Ángel Gurría, anunció recortes en todas las agencias de gobierno, lo cual no interrumpió la reforma presupuestal porque el Secretario estaba comprometido con ella y el subsecretario de egresos (Santiago Levy, un hombre que tenía buenas relaciones con el presidente) continuó en su

⁶² De acuerdo a Jorge A. Chávez Presa, jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestal, el propósito de la reforma era reducir las restricciones presupuestales y hacer el proceso presupuestal más transparente (Chávez Presa, 2000).

posición, a pesar de que el iniciador del proyecto (Chávez Presa) había renunciado. Además la situación económica impulsó la reforma ya que, como se dijo, ayudó a mejorar las finanzas públicas (entrevista con Treviño).

En el 2000, la reforma se puso en práctica, pero su implementación no fue completa aun cuando el diseño del NEP estaba completo, la regulación interna para su aplicación en las áreas de la administración aun se estaba preparando y aun no se alcanzaba la autonomía de las dependencias (Arellano *et al.*, 1999).

Aunque los resultados de esa política de gestión pública aun son inciertos, se puede argumentar que el proceso de formulación fue más directo que el de otras políticas de este periodo. El tema se clasificó como reorganización de métodos y procedimientos pero también como parte de una intención general de tener un sector público más eficiente y responsable. El tema alcanzó a ser prioridad máxima en la agenda de Hacienda y la unidad responsable gozó de autonomía y apoyo político suficiente para implementarlo. El hecho de que los procesos de toma de decisiones se llevaron a cabo dentro de la misma secretaría facilitó la creación del nuevo sistema presupuestal. Asimismo, eventos simultáneos (económicos y políticos) afectaron el proceso de formulación de manera favorable.

CONCLUSION

La formulación de políticas de gestión pública en la Administración de Zedillo produjo tres políticas distintas. Sin embargo, todas fueron diseñadas de acuerdo a los lineamientos y objetivos del PROMAP. Por ello, la estructura de la política de gestión pública fue más consistente que en el periodo de De la Madrid. Se construyó una imagen de políticas identificada como estrategia de modernización operada en diferentes conductos institucionales. Se creó un subsistema definido e interrelacionado para cada política. Esta vez no hubo

promoción directa del presidente. Más bien, se puede afirmar que dicha función fue ejercida por el titular de cada agencia especializada (Roel, Ibarra, y Chávez Presa). De igual forma, el tema no alcanzo a ser prioridad máxima en la agenda de gobierno, pero cada conducto institucional tuvo su prioridad, a pesar de lo ocurrido en eventos simultáneos de las esferas política y económica.

Sin embargo, el proceso de formulación no se dio de la misma forma en las tres áreas. En el caso de la introducción de prácticas ejecutivas, la falta de apoyo del titular de SECODAM y los conflictos internos redujeron el campo de acción de la UDA y la posibilidad de una transformación amplia de métodos y procedimientos. Por su parte, el proceso de planeación financiera fue más sencillo ya que la unidad a cargo contaba con apoyo de la secretaría y con autonomía suficiente. Finalmente, en el caso del servicio civil y relaciones laborales la política tuvo varias situaciones mezcladas. En cuanto a la iniciativa de ley del servicio civil, la SECODAM vetó el proyecto preparado por la USC y la intervención de otros actores interrumpió la discusión. Sin embargo, el intento de modificar las relaciones laborales fue menos complicado ya que USC tenía autoridad para decidir las alternativas y su implementación.

En conclusión, este trabajo presenta un ejemplo de reforma de políticas de gestión pública en México en la década de los 80s y 90s. El proceso de formulación fue activo en las administraciones de De la Madrid y Zedillo, pero el impacto tuvo diferentes grados de éxito. ¿Cómo se puede explicar esta situación? Las explicaciones comunes son la falta de interés gubernamental en las reformas a la política de gestión pública. Sin embargo, como se mostró, en muchas ocasiones, el gobierno o las agencias especializadas han fomentado el tema; han explorado alternativas y han tomado decisiones en diversas áreas. Sin embargo, la formulación del problema y los procesos de creación de

imagen pueden ser suficientes para llevar un tema a la agenda pero no para mantenerlo ahí (Kingdon, 1984). Por ejemplo, aun el compromiso presidencial en el caso de la lucha anti-corrupción con De la Madrid no fue suficiente para lograr un cambio sustancial en las políticas.

Esta es una de las diferencias principales entre las administraciones de De la Madrid y Zedillo. En el primer caso, los temas eran muy visibles en la agenda pero fueron desapareciendo gradualmente (hasta desaparecer debido al interés en reducir el sector público). Una vez creado el marco legal (nueva ley, nuevo conducto institucional, o decreto presidencial), los temas dejaron de tener la atención del gobierno, debido a la falta de promoción. En contraste, en la administración de Zedillo, los temas nunca alcanzaron un nivel importante en la agenda pero el subsistema permitió la continuación de los procesos de formulación en las agencias especializadas. Además, los titulares de las agencias asumieron un papel activo en la promoción, aunque esto no fue suficiente para evitar conflictos inter-burocráticos o inter-sesecretariales.

Asimismo, la estructura en el segundo caso fue más consistente que en el anterior ya que la imagen de “modernización administrativa” abarcó las tres políticas estudiadas en este trabajo.

Se puede argumentar que el subsistema durante la administración de De la Madrid fue muy inestable (Baumgartner y Jones, 1993), mientras que en el caso de la de Zedillo, la creación de agencias especializadas le dio más estabilidad a las políticas (y su estatus en la agenda de decisión). Como resultado, la política de gestión pública fue menos susceptible de cambios drástico originados por eventos simultáneos (como ocurrió en los 80s).

Al final del periodo, no obstante el activismo en el proceso de formulación, los resultados fueron limitados en materia de reforma de políticas de gestión pública. Primero, porque hubo poca presión por cambiar. La crisis económica no produjo el efecto detonador de otros países que tuvieron reformas amplias del sector público (Barzelay, 2000). El vínculo entre élites burocráticas y políticas dificultó la clasificación de la reforma de políticas de gestión pública como parte de una burocracia anti-retórica. Además, los problemas políticos y económicos distrajeron la atención del gobierno y evitaron que las políticas fuesen implementadas cabalmente.

De esa forma, el presente trabajo aporta nueva evidencia a la literatura de reformas de políticas de gestión pública y refuerza el argumento sobre la importancia de los subsistemas de políticas, la estructura y la promoción de políticas en los procesos de formulación de las mismas.