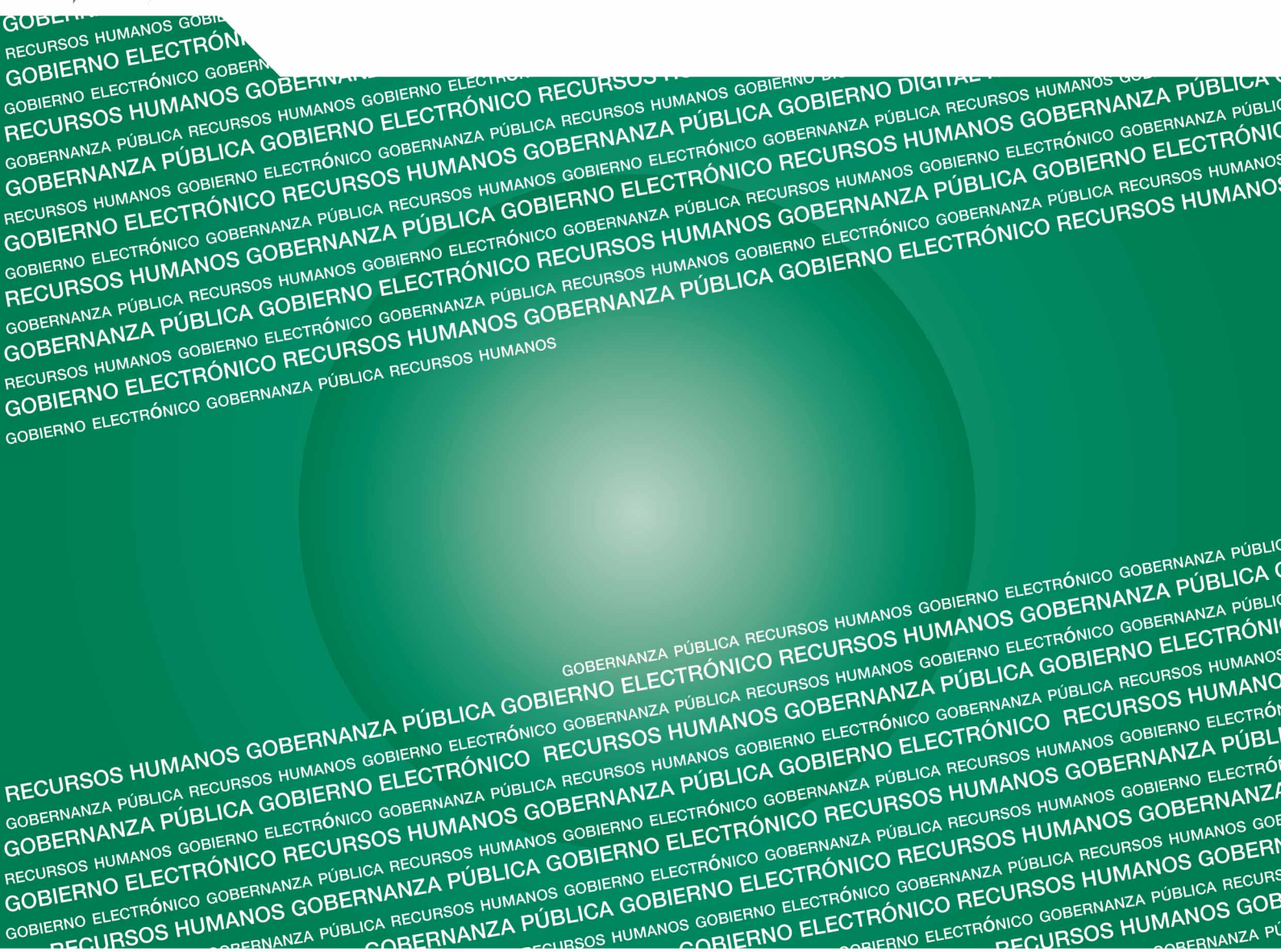




Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública

Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México



Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México



Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones y los argumentos que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2011), *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264116252-es>

ISBN de la obra impresa: 978-92-64-11624-5

ISBN del PDF: 978-92-64-11625-2

Traducción: Claudia Esteve

Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título:
Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico

© OCDE 2011. Todos los derechos reservados.

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para uso personal e incluir fragmentos de las publicaciones, bases de datos y productos multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios de internet y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la OCDE como fuente y propietaria del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Prefacio

El presente informe forma parte de una serie de estudios realizados por la OCDE para ayudar a los países a evaluar sus políticas de gestión pública desde una perspectiva internacional comparativa en términos de su capacidad para cumplir los objetivos a nivel del gobierno en general y de su preparación para enfrentar los retos actuales y futuros.

En su estudio de la gobernanza pública de México, la OCDE analizó el proceso aplicado para racionalizar las regulaciones aplicables a las operaciones del gobierno, el impacto de las políticas de gobierno electrónico y la operación del servicio civil mexicano.

En este informe se aprovecha la experiencia de la OCDE en la conducción de estudios paritarios, y se recurre también a una amplia revisión de la información acerca de la gestión pública y las operaciones de la administración pública en México. Asimismo, el estudio utilizó una serie de entrevistas con funcionarios públicos mexicanos, así como con otros participantes y partes en la reforma de la gestión pública.

El informe se concluyó en abril de 2011 bajo los auspicios del Comité de Gobernanza Pública y el Comité de Política Regulatoria de la OCDE como parte del programa de trabajo de la Dirección de Desarrollo Territorial y de Gobernanza Pública (GOV, por sus siglas en inglés). El estudio fue financiado por el gobierno mexicano.

El estudio fue conducido bajo el liderazgo de Rolf Alter, Director de GOV; Christian Vergez, Jefe de la División de Reforma del Sector Público, y Josef Konvitz, Jefe de la División de Política Regulatoria. El resumen ejecutivo fue redactado por Jacobo Pastor García Villarreal; el Capítulo 1 fue escrito por Manuel Gerardo Flores Romero, Mirian Amaro López y Jacobo Pastor García Villarreal; el Capítulo 2 fue redactado por Barbara-Chiara Ubaldi, y el Capítulo 3 por Óscar Huerta Melchor. Los autores recibieron apoyo de Gustavo Mendoza y Jacobo Arturo Rivera Pérez. El informe también se benefició de las aportaciones de consultoría de Luis Vázquez Cano y, en la etapa inicial del proyecto, de Peter Bathmaker. Jennifer Stein prestó el apoyo editorial. El apoyo administrativo fue prestado por Lia Beyeler, Laurie Disario y Sara Kincaid.

El Secretariado desea agradecer a los miembros de la Red de Empleo y Gestión Públicos, la Red de Gobierno Electrónico y el Comité de Políticas Públicas Regulatorias por sus comentarios y retroalimentación en apoyo de las conclusiones y las recomendaciones que se hacen en este informe. También desea extender un agradecimiento especial a Salvador Vega Casillas, Secretario de la Función Pública; Rogelio Carbajal Tejada, Subsecretario de la Función Pública, y al Embajador Agustín García-López, Representante Permanente de México ante la OCDE por su ayuda y apoyo en la elaboración de este estudio. También deseamos agradecer al personal de la Secretaría de la Función Pública (SFP) por su ayuda en el suministro de información y la coordinación y organización de entrevistas con las partes relevantes, en particular: Uriel Márquez Carrasco, Jefe de la Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública; Carlos Viniegra Beltrán, Jefe de la Unidad de Gobierno Digital; Raúl Arceo Alonso, Jefe de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración

Pública Federal; Javier González Gómez, Jefe de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño; Joel Salas Suárez, Jefe de la Unidad de Transparencia y Cooperación Internacional; Julia Ortiz Ríos, Jefa de Asesores del Subsecretario de la Función Pública, y Priscila Flores González, Asesora del Subsecretario de la Función Pública.

Igualmente, deseamos agradecer al personal del Centro de la OCDE en México, y en especial a su director, José Antonio Ardavín, y al personal a cargo de publicaciones, particularmente a Alejandro Camacho y José Antonio García, quienes fueron esenciales en las labores de coordinación del proceso editorial para la publicación en español.

Índice

Acrónimos	9
Información básica de México	12
Resumen ejecutivo	15
Principales elementos de una gobernanza pública adecuada	17
La aportación de los tres niveles de la administración pública a una gobernanza adecuada	18
Conclusiones generales de la reforma de la administración pública en México	22
Bibliografía	28
Capítulo 1 Marco institucional y políticas de la regulación en el gobierno de México	29
Introducción	30
Política regulatoria, sus elementos e instrumentos clave dentro del contexto de la OCDE	30
Desarrollo de la reforma regulatoria en México	34
Evaluación de la guillotina de regulaciones administrativas	42
Indicadores de desempeño de los manuales administrativos	49
Conclusiones y recomendaciones	68
Notas	72
Bibliografía	73
Capítulo 2 Aprovechar el gobierno electrónico en México para encontrar nuevas soluciones a viejos retos	75
Antecedentes	76
El contexto del gobierno electrónico	77
Gobierno electrónico: objetivos y logros	80
Marco institucional y de gobernanza del gobierno electrónico	83
Fortalecer la coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno	86
El Esquema Nacional de Interoperabilidad	93
Medición de la madurez digital del gobierno	98
Desarrollo estratégico del gobierno electrónico	101
El Sistema Nacional e-México 2010-2015	106
La estrategia de la economía digital	108
Principales proyectos e iniciativas de gobierno electrónico	109
Maximización de los beneficios de los proyectos de gobierno electrónico	120
Reducción de regulaciones administrativas y sustantivas internas	126
En el futuro se prevé: aprovechar los nuevos servicios del gobierno electrónico	129
Conclusiones y recomendaciones clave	138
Notas	144
Bibliografía	147

Capítulo 3 Los desafíos de la profesionalización de los servidores públicos en México	149
Introducción	150
La administración pública federal en México	150
El Sistema del Servicio Profesional de Carrera (SPC)	162
Hacia un Servicio Profesional de Carrera dinámico y justo	166
Hacia una reforma fructífera de la GRH	236
Hacia la propagación de las mejores prácticas de RH	260
Conclusión y recomendaciones básicas	265
Notas	272
Bibliografía	274

Cuadros

1.1. Mejoras esperadas en los indicadores internacionales según el PMG	41
1.2. Indicadores de desempeño de los manuales administrativos	50
1.3. Colaboración con reguladores e integración de equipos de trabajo para la creación de manuales	55
1.4. Periodos de consulta para los manuales	57
1.5. Número de organismos y órganos internos de control (OIC) que aportaron comentarios sobre cada manual	57
1.6. Plan de actualización de los nueve manuales administrativos	66
2.1. Madurez digital de la administración pública mexicana	101
2.2. Dependencias que reportan al PETIC	105
2.3. Proyectos clave de infoestructura	109
2.4. Bienes públicos y comunes	130
3.1. Secretarías de la administración pública federal	151
3.2. Servidores públicos en la administración pública federal (2005)	151
3.3. Empleo en el Marco General de Empleo (MGE) de la administración pública federal central (2006 y 2009)	154
3.4. Puestos ocupados en el SPC por rango	165
3.5. Concursos abiertos en el servicio de carrera	185
3.6. Francia: Empleos del RIME en el ámbito de estudios y evaluación de políticas públicas	201
3.7. Niveles de trabajo aplicables al SPC	203
3.8. Ejemplos de contrataciones por periodo determinado o duración determinada de mandato en países seleccionados de la OCDE	231
3.9. Estándares profesionales de la Oficina del Gabinete del Reino Unido	254
3.10. Desafíos y posibles herramientas de políticas de la reforma de la administración pública	255
3.11. Hacia un nuevo paradigma del Servicio Profesional de Carrera	260

Gráficas

2.1. Penetración de banda ancha y PIB per cápita en países de la OCDE	78
2.2. Penetración de banda ancha fija (cable) por cada 100 habitantes en países de la OCDE, incremento neto (junio de 2009-junio 2010)	79

2.3. Suscripciones a servicio de banda ancha fija (incluidas inalámbrica fija y satelital) por cada 100 habitantes, por tecnología en países de la OCDE	79
2.4. Viviendas con acceso a teléfono, Internet y computadora en países de la OCDE	80
2.5. Agenda coreana de iniciativas clave de gobierno electrónico	83
2.6. Marco de gobernanza institucional del gobierno electrónico en España	92
2.7. Resultados de interoperabilidad para Corea	98
2.8. Objetivos de gobierno móvil en Corea	136
3.1. Empleo en el gobierno en general como porcentaje de la fuerza de trabajo (2000 y 2008)	152
3.2. Empleo en el gobierno en general y las empresas públicas como porcentaje de la fuerza laboral (2000 y 2008)	153
3.3. Costos de producción como porcentaje del PIB (2000 y 2009)	155
3.4. Porcentaje de empleados del gobierno central de 50 años de edad o mayores (2000, 2005 y 2009)	156
3.5. Porcentaje de empleados de 50 años de edad o mayores en el gobierno central y fuerza laboral total (2009)	157
3.6. Porcentaje de puestos ejecutivos en el gobierno central ocupados por mujeres (2005)	158
3.7. Grado de delegación de las prácticas de gestión de recursos humanos a las secretarías del gobierno central (2010)	159
3.8. Distribución del empleo entre los niveles de gobierno central y subcentrales (2008)	160
3.9. Cambio en el porcentaje de personal del gobierno empleado en el nivel central (2000 y 2008)	161
3.10. Tipo de sistema de reclutamiento usado en el gobierno central (2005)	180
3.11. Relación entre tipo de sistema de reclutamiento y la delegación de autoridad en gestión de recursos humanos en el gobierno central (2005)	181
3.12. Compensación de los servidores públicos de carrera, 2010 (MXN)	207
3.13. Valores básicos del servicio público más citados en países miembros de la OCDE, 2000 y 2009	238

Acrónimos

ACSI	Índice Americano de Satisfacción de Clientes <i>(por sus siglas en inglés)</i>
ADAE	Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial
ADP	Alta Dirección Pública
AIR	Análisis de impacto regulatorio
AMIPCI	Asociación Mexicana de Internet
AMITI	Asociación Mexicana de la Industria de Tecnologías de Información
AOS	Arquitectura orientada a los servicios
APF	Administración pública federal
ARH	Administración de recursos humanos
CANIETI	Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAPEM	Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal
CIDGE	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico
CIO	<i>Chief Information Officers</i> (Responsables de las áreas TIC)
CMOD	Centro de Gestión y Desarrollo Organizacional <i>(por sus siglas en inglés)</i>
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
CompraNet	Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
CSIC	Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento
CURP	Clave Única de Registro de Población
ENI	Esquema Nacional de Interoperabilidad
FIEL	Firma electrónica avanzada
FMD	Fundación México Digital
GPEEC	Gestión preventiva de personal, empleos y competencias <i>(por sus siglas en francés)</i>

ICAR	Interoperabilidad y Cooperación Aplicada entre las regiones y las Provincias Autónomas
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
IFE	Instituto Federal Electoral
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
INAMI	Instituto Nacional de Migración
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LOLF	Ley orgánica relativa a la ley de finanzas <i>(por sus siglas en francés)</i>
MAAGTIC	Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
MAC (Australia)	Comité Consultivo de Administración de Australia <i>(por sus siglas en inglés)</i>
MAF	Marco de Responsabilidad de la Gestión <i>(por sus siglas en inglés)</i>
MDM	Metas de Desarrollo del Milenio
METER	Herramienta de medición y evaluación de preparación para el gobierno electrónico
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIC	Órganos internos de control
OPM	Oficina de Gestión de Personal de los Estados Unidos <i>(por sus siglas en inglés)</i>
PAN	Partido Acción Nacional
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PEMG	Programa Especial de Mejora de la Gestión
PETIC	Planes Estratégicos para las Tecnologías de la Información y de la Comunicación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PyMES	Pequeñas y medianas empresas
RABC	Regulaciones para empresas y ciudadanos <i>(por sus siglas en inglés)</i>
RDI	Retorno de la inversión
RF	Recursos financieros
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
RH	Recursos humanos

RIG	Regulaciones en el gobierno <i>(por sus siglas en inglés)</i>
RM	Recursos materiales
RNID	Registro Nacional de Identidad Digital
RUPA	Registro Único de Personas Acreditadas
RUSP	Registro Único del Servicio Profesional
RUV	Registro Único de Vivienda
SAPMG	Sistema de Administración del Programa de Mejora de la Gestión
SARE	Sistema de Apertura Rápida de Empresas
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SFP	Secretaría de la Función Pública
SMI	Iniciativa de Gestión Estratégica <i>(por sus siglas en inglés)</i>
SMS	Mensajes de texto cortos <i>(por sus siglas en inglés)</i>
SPC	Servicio Profesional de Carrera
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
UDE	Unidad de Desregulación Económica
UE	Unión Europea
UGD	Unidad para el Gobierno Digital
UYAP	Sistema de Informática Judicial Nacional <i>(por sus siglas en turco)</i>
XML	Lenguaje de marcas extensible

México

Información destacadaⁱ

Miembro de la OCDE desde: 1994

Población: 112 336 528¹

Territorio (km²): 1 959 247²

Capital: Ciudad de México

Economía (2010)

PIB PPCⁱⁱ (USD): 1 560 mil millones³

PIB per cápita PPC (USD): 13 800³

Crecimiento del PIB (crecimiento anual en %): 5.5⁴

Deuda total del sector públicoⁱⁱⁱ (2009): (% del PIB): 35.6

Tasa de inflación (%): 4.4⁴

Globalización (2010)⁴

Exportaciones (USD): 297 780 millones

Importaciones (USD): 300 770 millones

IED (USD): 17 720 millones

Situación laboral (2010)⁴

Fuerza de trabajo (% de la población): 58.9

Fuerza de trabajo: 79.8 millones

Tasa de empleo (% de la fuerza de trabajo): 94.37

Tasa de desempleo (% de la fuerza de trabajo): 5.63

Ciencia y tecnología (2008)⁵

Gasto en I+D (2007) (% del PIB): 0.37

Hogares con acceso a comput. domésticas (%): 26.1

Hogares con acceso a Internet (%): 13.7

Energía (2010)⁶

Generación de electricidad (TWh): 241.5

Producción total de energía (2008) (Mtoe): 234.6⁷

Producción de petróleo (barriles diarios) (miles): 2 575.86

Finanzas públicas (2009)

Recaudación tributaria total (% del PIB): 17.5⁸

Saldo presupuestario del sect. público (% del PIB): -2.29⁹

ⁱ Datos correspondientes a 2010 o el año más reciente disponible.

ⁱⁱ Las Paridades del Poder de Compra (PPC) son tipos de cambio que convierten a una divisa común común e igualan el poder de compra de las diversas monedas. En otras palabras, eliminan las diferencias en niveles de precios entre países en el proceso de conversión.

ⁱⁱⁱ Incluye la deuda económica neta (externa + interna) y otros pasivos. Fuente: Banco de México.



México está viviendo una sólida recuperación luego de la profunda recesión que experimentó, lo que se demuestra en un crecimiento del PIB de cerca de 5% en 2010 y de por lo menos 3.5% en 2011.

Aunque se espera observar una desaceleración del crecimiento después del repunte excepcional de 2010, la fortaleza de la demanda interna mantendrá la recuperación vigente.

De acuerdo con estudios encargados por la administración fiscal federal, la evasión del IVA ha disminuido de 23% de los ingresos potenciales a 18% entre 2000 y 2008.

La consolidación fiscal ya está en marcha. Después de aplicar un estímulo fiscal en 2009, el gobierno restringió rápidamente su postura de política fiscal, aumentando los impuestos y recortando el gasto. Con esta medida disminuyeron los requerimientos netos de financiamiento del sector público, variable que calcula el déficit combinado del gobierno federal y sus empresas públicas, de alrededor de 5% del PIB en 2009 a 3% del PIB en 2010.

Fuente: OCDE (2011), OECD, Economic Review: Mexico 2011, OCDE, París.

Datos sobre la administración pública mexicana

Número de dependencias y secretarías (2011): 18 (además de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Procuraduría General de la República (PGR)).¹⁰

Costos de producción en el gobierno general como porcentaje del PIB (2008): 10.6

Empleo en el gobierno general como porcentaje de la fuerza de trabajo (2007): 8.8

Porcentaje de trabajadores de más de 50 años de edad en el gobierno central (2009): 26.7

Porcentaje de puestos en el gobierno general ocupados por mujeres (2005): 45.5

Porcentaje de puestos ejecutivos en el gobierno central ocupados por mujeres (2005): 35.2

Nivel de delegación de prácticas de gestión de recursos humanos a las secretarías de gabinete en el gobierno central (2010): 0.53^{iv}

Fuente: OCDE (2009), *Government at a Glance*, OCDE, París, y OCDE (2011), *Government at a Glance*, OCDE, París.

^{iv}Índice compuesto entre 0 (no delegación) y 1 (alto nivel de delegación). Este índice resume el nivel relativo de autoridad proporcionada a las secretarías de gabinete para tomar decisiones de GRH. No evalúa cómo las secretarías de gabinete usan esta autoridad.

Los esfuerzos de México por desregular se encuentran entre los mejores casos documentados por la OCDE. El impacto de esta estrategia se reflejará en aumentos en la eficiencia y la transparencia del gobierno, así como en la competitividad y el crecimiento económico del país y en su capacidad para prestar mejores servicios y procedimientos más ágiles a sus ciudadanos.¹¹

En congruencia con las prácticas de los países miembros de la OCDE más avanzados, el gobierno mexicano aplica un enfoque prospectivo respecto al uso de oportunidades creadas por nuevas tecnologías y fenómenos tecnológicos para vincular las inversiones en TIC en el sector público con la generación de valor social y con la multiplicación del valor generado por sistemas, aplicaciones y plataformas de TIC de reciente creación.

Si bien México ha llevado a cabo las medidas correctas en términos de la profesionalización de los mandos medios y superiores de la administración pública federal, el Sistema de Servicio Profesional de Carrera debe atender las brechas técnica y normativa y estudiar su estrategia de implementación para restaurar la confianza en su sistema basado en méritos, garantizando su buen funcionamiento. La confianza es un activo intangible necesario para el funcionamiento del servicio público.¹²

(...) parece existir un consenso en torno a que se justifica mejorar las RIG (regulaciones en el gobierno). Las RIG pueden llevar a los servidores públicos a concentrarse en el cumplimiento de requerimientos engorrosos en lugar de ser eficaces en la prestación de servicios y programas públicos. En este sentido, podría hacer imposible que la administración pública reaccionara de manera oportuna a eventos específicos (...) o que se adaptara a los cambios de circunstancias (...).

Sin embargo, también queda claro que las RIG diseñadas adecuadamente son necesarias para avanzar en la rendición de cuentas y la transparencia, limitar la discreción de los servidores públicos y evitar la incidencia de la corrupción. (...). En otras palabras, no se trata de “desregular” per se, sino de poner en marcha una “gobernanza regulatoria”.

Extraído del texto de los tres capítulos temáticos de este informe.

(...) A fin de maximizar su impacto resulta necesario establecer un marco de gobernanza que facilite las consultas detalladas entre los principales grupos de interés en términos de las políticas del gobierno electrónico para garantizar sinergias, evitar el desperdicio de recursos y asegurar que las diferentes iniciativas respondan a las diversas necesidades y a los objetivos comunes. Éste es un elemento esencial para garantizar que las nuevas propuestas de reforma no sólo vayan en la dirección correcta, sino que sean exitosas en el largo plazo. En este sentido, el gobierno mexicano sigue esforzándose para fortalecer la coordinación (...) y la cooperación entre niveles de gobierno. De la misma forma (...) está tratando de asegurar la consistencia y fomentar las sinergias entre las diversas iniciativas y estrategias que tienen como propósito mejorar aún más el gobierno digital y la sociedad de la información en México.

Un servicio civil que funcione de manera adecuada contribuye a fomentar un diseño de políticas públicas y una implementación correctas, así como una prestación eficaz de servicios, rendición de cuentas y responsabilidad en el uso de los recursos públicos, que son características de una buena gobernanza. De aquí que el logro de las metas del gobierno dependa en gran medida de las mejoras en el entorno en que opera la burocracia. La eficiencia y la eficacia en el desempeño del gobierno dependen del talento de los empleados públicos y de la calidad de sus conocimientos y sus habilidades. La mejora en la eficiencia del servicio público es una de las más importantes reformas estructurales que se requieren para mantener el crecimiento económico y mejorar la calidad de la competitividad del país.

1 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Los datos se refieren al censo de población en México de 2010.

2 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

3 Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos de América (2011), *The World Factbook 2011*, Washington, D.C.

4 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

5 OCDE (2010), *Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics*, OCDE, París.

6 Secretaría de Energía (SENER-SIE), México.

7 OCDE (2010), *Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics*, OCDE, París.

8 OCDE (2010), *Revenue Statistics 2010 – Special feature: Environmental Related Taxation*, OCDE, París.

9 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), www.shcp.gob.mx, México. El balance público o económico refleja la posición financiera neta del sector público y se usa para evaluar el nivel de compromiso con las metas presupuestarias de la administración pública federal.

10 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México.

11 Secretaría de la Función Pública (2010), *Pocas reglas, mejores resultados*, Gobierno Federal, México.

12 Extraído del texto de este informe.

Resumen ejecutivo

México requiere un gobierno más eficiente para enfrentar los retos fiscales y atender con eficacia problemas sociales como la pobreza, el acceso a servicios básicos de calidad y la infraestructura. En este contexto, el gobierno mexicano ha avanzado en la implementación de las reformas estructurales correspondientes a la racionalización de las normas que regulan las operaciones del gobierno federal, al gobierno electrónico, y al servicio profesional de carrera. En esta sección se explican las aportaciones de estas reformas a la buena gobernanza pública y se ofrecen argumentos a favor de su continuidad para asegurar efectos positivos duraderos. Asimismo, se presentan las conclusiones y recomendaciones horizontales para avanzar en los objetivos de la reforma de la administración pública en México, concluyendo que una fuerza laboral profesional, que aplica reglas claras en la realización de sus funciones, en un ambiente eficiente y honesto, que incorpore tecnologías de punta, estará mejor preparada para enfrentar el reto de hacer más con menos y, al mismo tiempo, atender la demanda de más y mejores servicios públicos.

El papel del gobierno en México ha experimentado un cambio radical a lo largo de las últimas décadas. Durante los años ochenta, el país pasó de ser una economía concentrada en la sustitución de importaciones a seguir una estrategia basada en las exportaciones. Las reformas implementadas abrieron la economía al comercio exterior y la inversión, disminuyendo el tamaño del sector público mediante la privatización de industrias que, hasta entonces, se encontraban dominadas por la propiedad del Estado, como la banca, los servicios telefónicos y los aeropuertos. A pesar de la reducción en el tamaño del sector público, las crisis económicas (tanto interna, como en 1994-1995, como global, en 2009-2010) y la dependencia de las exportaciones de petróleo requirieron que la administración pública del país hiciera más con menos. Sin embargo, la reciente crisis global exigió también una reacción eficaz y rápida por parte del gobierno a fin de compensar el descenso en el consumo privado, lo que de nuevo planteó el reto de garantizar la capacidad y flexibilidad del gobierno para responder a eventos inesperados (una crisis económica, un desastre natural, etc.). Debido a que el margen de maniobra de la política fiscal es muy limitado, la alternativa es contar con un gobierno más eficaz y eficiente.

Es claro que México necesita un gobierno más eficiente. Más de una tercera parte de la recaudación tributaria depende de la producción petrolera. A lo largo de los cinco años anteriores a 2009, la producción petrolera disminuyó en más de 20% y en el futuro se observa bastante incertidumbre (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2011). De aquí que México deba mejorar la capacidad gubernamental para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos. Asimismo, la eficacia del gobierno podría facilitar la implementación de políticas e inversiones públicas para tratar de resolver problemas sociales y económicos como la pobreza, el acceso a servicios básicos de calidad (salud y educación, por ejemplo), la economía informal y la infraestructura.

En este contexto, el gobierno mexicano ha avanzado en la implementación de las reformas estructurales y ha puesto en marcha iniciativas para establecer un servicio civil de carrera (2003), racionalizar las normas que regulan las operaciones del gobierno federal (2010) y avanzar en el desarrollo del concepto de gobierno electrónico (e-gobierno). A pesar de las limitaciones, estas reformas han significado importantes contribuciones a la buena gobernanza pública y deberían continuar implementándose para garantizar un impacto positivo duradero.

De hecho, estas reformas son congruentes con la agenda establecida por los países miembros de la OCDE en la Conferencia sobre Política Regulatoria que se realizó en octubre de 2010. En dicha reunión se destacó la importancia de la gestión y la gobernanza en la regulación por medio del ciclo de políticas públicas, que consiste en las etapas de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del desempeño. El estudio sobre regulaciones en el gobierno (RIG, por sus siglas en inglés) para México analiza todo el ciclo, asegurando la relevancia y la justificación de las normas que regulan a la administración pública federal y generando medidas para evitar la reconstitución del acervo de regulaciones, además de establecer normas estrictas para la emisión de nuevas disposiciones. Además, al racionalizar el acervo de regulaciones en el gobierno, el estudio facilita la ejecución por parte de los reguladores y el cumplimiento de las dependencias reguladas.

El enfoque actual en torno a la consolidación fiscal está poniendo a prueba la capacidad administrativa del sector público, y en particular la habilidad para movilizar personal y recursos con eficacia, enfrentar retos antiguos y nuevos, y compartir riesgos. Este rumbo surgió de los 38 ministros que se dieron cita en Venecia en noviembre de 2010 para la Reunión Ministerial del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, que se organizó con objeto de prestar asistencia a los países miembros de la Organización en la detección y

evaluación de los retos más apremiantes luego de la crisis financiera y asignar los recursos humanos y financieros en consecuencia.

En la reunión, los ministros afirmaron que la reforma del sector público debería ser una prioridad, pues desempeñará un papel definitivo en la recuperación económica. La crisis global en los ámbitos económico y financiero planteó cuestionamientos sobre la verdadera flexibilidad de los gobiernos cuando es cuestión de hacer más con menos; desde esta perspectiva, la crisis ha ofrecido la oportunidad de lograr auténticos avances. Los ministros establecieron una amplia agenda de reformas diseñadas para fomentar gobiernos más abiertos, innovadores y ágiles en el ámbito estratégico.

En este sentido, las conclusiones de la reunión destacaron la importancia de fomentar la eficiencia y la eficacia en el sector público por medio de la innovación tecnológica (como lo subrayaron ya los funcionarios relacionados con el gobierno electrónico que asistieron a la Reunión de Líderes de E-Gobierno de la OCDE llevada a cabo en Bruselas en octubre de 2010); mejor manejo de recursos humanos; asociación con los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado, y el desarrollo de marcos de evaluación para medir el desempeño del gobierno. Las principales recomendaciones de la reunión ministerial se están implementando en México como parte de sus reformas estructurales y de acuerdo con lo que destaca este informe. México solicitó a la OCDE la evaluación del sistema del servicio civil de carrera y el estudio generalizado de las regulaciones en el gobierno (RIG) que se realizó en 2010 en el contexto de la experiencia internacional, al igual que un estudio sobre las políticas e iniciativas del gobierno electrónico. Este informe se concentra especialmente en el impacto de estas reformas en el desempeño del gobierno a fin de enfatizar cómo contribuyen a hacer de la administración pública un elemento positivo que mejore el crecimiento y la competitividad.

Principales elementos de una gobernanza pública adecuada

El término *gobernanza* se refiere a los acuerdos formales e informales que determinan cómo se toman las decisiones públicas y cómo se llevan a cabo las medidas públicas desde la óptica del respeto a los valores constitucionales de un país. La administración pública es uno de los pilares centrales de la gobernanza (Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la ONU, 2007: iii).

En su trabajo sobre gobernanza pública, la OCDE se centra en los siguientes elementos de la buena gobernanza:

- Rendición de cuentas: el gobierno está en posibilidades y tiene la intención de mostrar hasta qué punto las medidas que aplica y las decisiones que toma son congruentes con objetivos claramente definidos y acordados.
- Transparencia: las medidas que toma el gobierno, así como sus decisiones y los procesos que llevan a las mismas están abiertos en un nivel de escrutinio adecuado para ser objeto de revisión en otros sectores del gobierno o por la sociedad civil y, en algunos casos, instituciones externas.
- Eficiencia y eficacia: el gobierno se esfuerza por generar productos públicos de calidad, incluyendo los servicios que se prestan a los ciudadanos, al mejor costo, y garantiza que lo ofrecido cumpla con las intenciones originales de los encargados del diseño de políticas públicas.
- Capacidad de respuesta: el gobierno tiene la capacidad y la flexibilidad para responder con rapidez a los cambios en la sociedad, toma en cuenta las expectativas

de la sociedad civil en la identificación del interés público general y tiene la voluntad de analizar su papel desde una perspectiva crítica.

- Visión prospectiva: el gobierno está en posibilidad de prever problemas y temas a futuro, con base en los datos y las tendencias actuales y diseña políticas que toman en cuenta los costos futuros y los cambios previstos (por ejemplo, en los ámbitos demográfico, económico, ambiental).
- Estado de derecho: el gobierno ejecuta las leyes, las regulaciones y los códigos de manera igual y transparente.

Además de estos elementos, una gobernanza pública adecuada debe considerar la agilidad estratégica, que consiste en la capacidad del gobierno para prever y responder con flexibilidad a los retos de políticas públicas que cada vez son más complejos. En este sentido, se requieren marcos de referencia para hacer posible una toma de decisiones rápida y de calidad y garantizar su implementación a fin de generar valor público (OCDE, 2010). Por último, una gobernanza adecuada implica un servicio público eficiente, un sistema judicial independiente, la rendición de cuentas en la administración de fondos públicos, una estructura institucional plural y el respeto a la ley.

La aportación de los tres niveles de la administración pública a una gobernanza adecuada

Los tres temas generales estudiados en este informe —la reforma del servicio civil, las regulaciones en el gobierno y el gobierno electrónico— han contribuido a la buena gobernanza pública en México. Las oportunidades y recomendaciones que se destacan en este informe pueden ser de ayuda para que el gobierno mexicano garantice una aportación aún más significativa.

Mejores reglas para una mejor gobernanza

Un elemento clave de la buena gobernanza reside en contar con un gobierno que sea eficiente y eficaz. Un gobierno eficaz es aquel cuyos resultados, como la prestación de servicios públicos o el diseño y la implementación de políticas públicas, cumplen los objetivos planeados. Al mismo tiempo, un gobierno eficiente es aquel que genera estos resultados al menor costo posible, usando el mínimo necesario de recursos de la sociedad y, en especial, de los contribuyentes.

Para que un gobierno sea eficaz y eficiente, debe trabajar dentro de un marco de lineamientos y reglas. Las regulaciones en el gobierno pueden ofrecer incentivos a los funcionarios públicos para que se apeguen a los objetivos establecidos por las políticas públicas, a fin de garantizar que los resultados estén alineados con las expectativas de la sociedad. De manera similar, las normas internas pueden establecer estándares para la prestación de servicios públicos que cumplan con las demandas de las personas que cada vez están más informadas. En términos generales, la regulación interna también garantiza que las medidas que toma el gobierno se den dentro del marco legal. Asimismo, la regulación en el gobierno tiene la capacidad de establecer mecanismos para fomentar una cultura de ahorro de recursos y de eficiencia, por ejemplo, por medio de las adquisiciones del gobierno.

Sin embargo, un exceso de reglas dentro del gobierno puede tener el impacto opuesto, y llevarlo a la ineficiencia y la ineficacia. Las reglas internas que se duplican o se superponen confunden a los funcionarios públicos e inhiben las actitudes proactivas,

ahogando el funcionamiento del gobierno en general y desviando sus esfuerzos, alejándolo de la generación de resultados de calidad. De forma parecida, un número excesivo de regulaciones internas obliga a los funcionarios públicos a dedicar cantidades innecesarias de tiempo en su cumplimiento, desperdiciando con ello recursos valiosos que podrían emplearse en la producción de resultados gubernamentales de calidad.

El gobierno federal mexicano enfrenta, en conjunto, el reto inmediato de volverse más eficaz y eficiente. La presión significativa que se ejerce para aumentar la asignación de recursos a programas de alivio a la pobreza y mejorar las condiciones sociales hacen imperativo canalizar recursos hacia estos objetivos de política pública. Análogamente, debido a la diversidad política y al papel más activo del Congreso, los ciudadanos y las asociaciones empresariales, el gobierno necesita garantizar una generación más eficaz de sus resultados públicos. Considerando este contexto, el gobierno federal mexicano reconoce que necesita reformar el marco regulatorio que rige sus acciones. De aquí que se llevara a cabo el estudio de las RIG cuyo resultado fue la eliminación de 67% de todas las reglas y la publicación de nueve manuales de aplicación general en los ámbitos de compras de gobierno, obras públicas, recursos humanos, recursos financieros, recursos materiales, tecnologías de la información y las comunicaciones, transparencia, auditoría y control. Cada uno de los manuales incluye reglas internas únicas y estandarizadas con las que deberá cumplir todo el gobierno federal.

La eliminación de las reglas internas y el establecimiento de los manuales contribuirá a que el gobierno federal mexicano sea más transparente y rinda mejores cuentas. Por otro lado, los manuales establecen un marco de referencia único y claro para orientar los esfuerzos de los funcionarios públicos hacia medidas que son fácilmente identificables y más transparentes.

El estudio de las RIG en México ha significado también una valiosa contribución al debate de políticas públicas, pues llevó a una importante reducción de las regulaciones y acerca a México a la mayoría de las mejores prácticas tomadas de la experiencia internacional. Por otra parte, la experiencia de los países de la OCDE con los estudios de las RIG es limitada, de manera que los resultados para México ofrecerán ideas respecto a la planeación y la organización de este tipo de estudios sobre regulación.

El reto que México enfrenta ahora es garantizar que los manuales se conviertan en las herramientas que efectivamente orienten y determinen el marco regulatorio interno del gobierno y se conviertan en un pilar de la buena gobernanza. Entre las medidas que serán clave para el futuro en México, destacan las relacionadas con garantizar que no se emitan nuevas reglas internas y, al mismo tiempo, realizar revisiones periódicas del acervo de regulaciones, al igual que el establecimiento de un programa de implementación eficaz de los nueve manuales. El gobierno federal está demostrando su compromiso por adoptar y dar seguimiento a estas recomendaciones. No obstante, esta es una agenda de largo plazo que deberá trascender las gestiones presidenciales (y las líneas de los partidos políticos) para seguir generando resultados. Resulta importante subrayar que los estudios regulatorios no deben ser ejercicios realizados una sola vez, sino un elemento permanente de la gobernanza pública adecuada.

Una fuerza laboral bien administrada y profesional fomenta las buenas prácticas de gobernanza

Uno de los mensajes aprendidos de las experiencias en la modernización de los gobiernos en los países de la OCDE es que el éxito en la reforma de la administración pública debe darse acompañado de mejoras en el entorno burocrático general. En efecto,

un servicio civil con buen funcionamiento contribuye a fomentar un diseño de políticas adecuado y una implementación correcta de las mismas, así como una prestación eficaz de servicios, rendición de cuentas, transparencia y capacidad de respuesta en el uso de recursos públicos. El Servicio Civil de Carrera (SCC) no sólo ha hecho las veces de elemento clave en los esfuerzos por establecer una gestión basada en méritos para la fuerza laboral pública, sino que tiene el potencial de contribuir en gran medida al fomento de los principios de buena gobernanza en el servicio público.

La buena gobernanza requiere una visión prospectiva de gobierno aunada a una visión estratégica clara. Al establecer planes para el mediano y largo plazos, el SCC enviaría un mensaje respecto a la orientación futura del gobierno y las prioridades que deben tratarse. Aun así, lo que es más importante es que el mensaje enviado definiría el tipo de servicio civil que se busca para el futuro y su papel en la sociedad.

Además, el SCC contribuiría a fortalecer la rendición de cuentas para administrar las dependencias con eficacia, atender a las secretarías y al gobierno de forma más eficiente y eficaz y, sobre todo, presentar resultados al pueblo mexicano. Se requerirá que los funcionarios ejecutivos garanticen el cumplimiento de las regulaciones, así como los lineamientos o las instrucciones que reciban de sus superiores políticos. Al centrarse en el desempeño los funcionarios ejecutivos no sólo serían responsables de la gestión de la fuerza laboral, sino que todo servidor civil de carrera tendría que rendir cuentas por sus decisiones y por las medidas tomadas en su capacidad oficial, al igual que por el uso de recursos públicos. La rendición de cuentas por los resultados se asignaría claramente y en congruencia con la asignación de recursos. La prudencia en el empleo del capital humano debería ser un principio establecido firmemente para la evaluación del SCC, que abarque tanto a la eficacia como a la eficiencia.

El SCC puede hacer una aportación significativa para mejorar la cultura de la transparencia en el sector público al reformar el proceso de reclutamiento, a fin de hacerlo más dinámico y más justo. Un paso importante hacia el fomento de la transparencia en el manejo de los recursos humanos consistiría en tratar, abierta o claramente, los temas relacionados con los nombramientos sin competencia justificándolos cuando son necesarios. Al reconocer el desempeño sobresaliente, el SCC se encuentra en posición de recompensar la capacidad de respuesta, lo que crea un servicio público que reacciona con rapidez en la alineación de las medidas de política con las prioridades políticas.

Por su misma naturaleza, el SCC tiene el potencial de fomentar el estado de derecho. De aquí que, al comprometerse con el estado de derecho, uno de los valores centrales del SCC, México estaría fomentando una cultura de honestidad y de gobierno eficaz. La determinación en torno a si el SCC fomenta, mantiene o socava el estado de derecho, y la medida en la que fomenta la honestidad, deben ser criterios esenciales para la evaluación del servicio.

*El gobierno electrónico estratégico apoya las reformas
del sector público y mejora la buena gobernanza*

Los gobiernos deben maximizar el impacto de las herramientas de política de que disponen para generar los cambios deseados y diseñar e implementar las reformas que se requieran en el sector público para lograr cambios más abiertos estratégicamente, con mayor capacidad de respuesta, innovadores y ágiles. El gobierno electrónico es un elemento crucial de los cambios futuros en el sector público y la pregunta obligada para todos los países de la OCDE se centra en cómo garantizar la optimización continua del uso que hacen

de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) dentro del sector público y para la interacción con ciudadanos y empresas.

Las consecuencias de la crisis económica y financiera y otros temas —como la globalización, los nuevos requerimientos fiscales, las sociedades cambiantes y las crecientes expectativas de los consumidores— llevan a la necesidad de un proceso de reforma continuo. Las TIC han sustentado las reformas en muchos aspectos, por ejemplo, al mejorar la transparencia, facilitar la difusión de información y destacar las incongruencias internas. De hecho, el gobierno electrónico apoya la buena gobernanza en todos sus aspectos, incluyendo el estado de derecho, la transparencia y la responsabilidad, la eficiencia y la rendición de cuentas del sector público, el combate a la corrupción, y el creciente fomento de una gobernanza orientada hacia el consenso, participativa, equitativa e incluyente.

La construcción de confianza entre gobiernos y ciudadanos es fundamental para la buena gobernanza. Las TIC pueden contribuir a generar confianza al hacer posible la participación ciudadana en el proceso de diseño de políticas públicas, fomentando un gobierno abierto y responsable y contribuyendo a evitar la corrupción. El gobierno electrónico ayuda a que las voces individuales se hagan escuchar en los debates de los medios al aprovechar las TIC para alentar a los ciudadanos a pensar de forma constructiva acerca de temas públicos, aplicando la tecnología para abrir el proceso de políticas públicas y adoptar políticas sobre calidad de la información y rendición de cuentas. Sin embargo, será necesario superar barreras importantes.

En este sentido, se alienta a los gobiernos a comprometerse con la aplicación de políticas de sociedades de comunicación e información abiertas y transparentes, que crean valor público y aumentan el bienestar de los usuarios, a la vez que hacen posible un entorno de negocios claro y predecible. También es importante recordar que los gobiernos han intentado incorporar los principios de la buena gobernanza a las soluciones que explotan las TIC del siglo XXI con objeto de lograr metas de políticas públicas en un contexto de cambios en las circunstancias sociales, económicas y políticas. La crisis financiera global aseguró el lugar del gobierno electrónico en el centro de las reformas del sector público, ya que los diseñadores de políticas públicas lo consideran una herramienta de política clave para hacer posible que los gobiernos hagan más con menos. En este sentido, podría generar nuevas eficiencias, crear nuevas oportunidades de trabajo y mejorar la productividad dentro del sector público.

México ha establecido un compromiso duradero con el uso de las TIC para apoyar las reformas en el sector público y fomentar la gobernanza adecuada mediante la mejora de la transparencia, la calidad y la eficiencia del gobierno. De una gestión presidencial a otra, el gobierno mexicano ha explotado la tecnología con objeto de innovar de manera continua y mejorar sus operaciones para satisfacer las necesidades de los ciudadanos de la mejor manera posible, como se destaca en la publicación *OECD E-Government Review of Mexico* (OCDE, 2005). Este estudio centra su atención en los esfuerzos del gobierno para lograr mejores procesos de integración, simplificación e implementación a fin de racionalizar el uso de recursos en tiempos de limitaciones económicas; prestar servicios de manera más coherente en toda la administración pública federal; maximizar estratégicamente los beneficios de inversiones previas en gobierno electrónico y planear nuevas. En este sentido, el esquema de interoperabilidad y la adopción del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de TIC son excelentes ejemplos de los esfuerzos del gobierno.

De igual modo, a medida que la sociedad opera cada vez más en un mundo electrónico que va más allá de Internet y de los procesos de aplicación en línea, los gobiernos necesitan aumentar el uso de nuevas tecnologías para cambiar la manera en la que opera internamente

el sector público y su interacción con ciudadanos y empresas. El creciente uso de nuevas tecnologías (como los teléfonos inteligentes y las redes sociales) en una sociedad de consumo las 24 horas del día, los siete días de la semana, demanda productos y disponibilidades fuera de las horas de trabajo “tradicionales”. El presente estudio hace hincapié en el enfoque prospectivo adoptado por el gobierno mexicano en el diseño de sistemas que incorporan respuestas innovadoras a la demanda por una prestación de servicios más eficiente y eficaz. El uso del gobierno móvil y, en especial, la adopción de un enfoque de creación de nubes son excelentes ejemplos de la actitud pionera del gobierno mexicano en términos de la intención de utilizar las oportunidades generadas por las nuevas tecnologías (como la Web 2.0) y fenómenos tecnológicos (como las redes sociales) para crear valor social a través de las inversiones en TIC —es decir, el rendimiento sobre las inversiones que demandan los ciudadanos y las empresas— y multiplicar el valor generado por sistemas, aplicaciones y plataformas de TIC de reciente desarrollo.

El logro de estas metas requiere mejorar el marco institucional y de gobernanza para el gobierno electrónico. La aplicación de un modelo centralizado o descentralizado es una decisión política, pero la búsqueda de liderazgo debe apoyar la estrategia nacional. Consciente de este aspecto, el gobierno mexicano está implementando una serie de medidas que harán posible aumentar la eficacia de las dependencias responsables del diseño y el avance del desarrollo adicional del gobierno electrónico. Por ello, a fin de maximizar el impacto del gobierno electrónico que es un terreno de política horizontal que atraviesa toda la administración pública, resulta necesario establecer un marco de gobernanza que facilite las consultas detalladas entre los principales grupos de interés en términos de las políticas del gobierno electrónico para garantizar sinergias, evitar el desperdicio de recursos y asegurar que las diferentes iniciativas respondan a las diversas necesidades y a los objetivos comunes. Éste es un elemento primordial para garantizar que las nuevas propuestas de reforma no sólo vayan en la dirección correcta, sino que sean exitosas en el largo plazo. Es importante destacar que los esfuerzos del gobierno mexicano para fortalecer la coordinación a nivel federal, así como la cooperación entre niveles de gobierno han sido continuos.

De la misma forma, el gobierno federal está tratando de asegurar la congruencia y fomentar las sinergias entre las diversas iniciativas y estrategias que tienen como propósito mejorar aún más el gobierno digital y fomentar la sociedad de la información en México. Por último, en la búsqueda de nuevas eficiencias, los gobiernos deben demostrar que están utilizando el gobierno electrónico para lograr un mejor desempeño y demostrar sus resultados. La medición de producción y resultados, así como la evaluación de la satisfacción de ciudadanos y empresas con las nuevas oportunidades que ofrece el gobierno electrónico, son esenciales. Frente a este reto, el gobierno mexicano concibió un nuevo modelo de evaluación del gobierno electrónico para ser aplicado en todas las instituciones federales. El modelo se basa en una nueva metodología centrada en la medición de la creación de valor, elemento altamente innovador entre los países de la OCDE.

Conclusiones generales de la reforma de la administración pública en México

Las reformas administrativas deberían tener un rumbo estratégico y basarse en un enfoque integral de gobernanza

Las reformas de la administración pública no deben ser esfuerzos aislados, sino integrarse a la orientación estratégica del gobierno. En otras palabras, las reformas deben quedar alineadas con principios generales más amplios y con objetivos de buena

gobernanza. El sistema de administración pública en México es parte de las más amplias estructuras de gobernanza y constitucionalidad. La práctica de la administración pública refleja e influye sobre los valores de la gobernanza. Por ejemplo, el Decreto de Austeridad establece la necesidad de racionalizar el gasto del gobierno, de manera que los estudios de las RIG, el SCC y las iniciativas del gobierno electrónico deben estar alineados con el principio de racionalización del gasto público y el logro de una mayor eficiencia.

La base de las reformas de la administración pública debe encontrarse en los principios generales de la buena gobernanza. En particular, deben prever las necesidades y los cambios a futuro, de suerte que la administración pública esté preparada para enfrentar los retos del mañana, en lugar de tener que reaccionar repentinamente ante demandas abrumadoras. Las estrategias orientadas a la modernización del gobierno deberán alinearse con la naturaleza y la dinámica del sistema de administración pública en general, y tomar en cuenta su funcionamiento como parte de la sociedad. El gobierno mexicano necesita comprender la dinámica de su propio sistema y diseñar estrategias de reforma calibradas para los riesgos y las particularidades de su sistema de administración pública.

Las reformas administrativas requieren un enfoque de gobierno general apoyado en la coordinación y la comunicación entre las diversas organizaciones del gobierno mismo

El entendimiento y la percepción tanto de la estructura de la administración pública como de la gobernanza como parte de un todo integral es determinante para lograr un mejor diseño de políticas públicas. A fin de ser eficaces, las reformas deben diseñarse para cambiar la conducta de toda una serie de participantes. A medida que el gobierno introduce cambios en una parte del sistema, otros sectores se verán obligados a responder. A fin de lograr los cambios necesarios, se requiere un enfoque que abarque a todo el gobierno, para entender las modificaciones necesarias en las conductas y los incentivos formales e informales de los que se dispone. Por ello, es preciso tener en cuenta el impacto potencial de las reformas para los acuerdos de gobernanza a nivel nacional, al igual que los atributos subyacentes que apoyan a estas reformas.

En este sentido, es muy importante considerar que un diseño de políticas eficiente y eficaz no es responsabilidad de una sola institución, sino resultado de la interacción de varios organismos. Exigir a una sola institución que rinda cuentas por su manera de operar es equivalente a descartar las características clave de su gobierno diferenciado (Rhodes, 1988: 404). Por ello, la adopción de un enfoque de “gobierno general” requiere coordinación y cooperación entre las diversas instituciones involucradas. El enfoque de gobierno general también se refiere a las políticas públicas que se adoptan y se aplican de manera generalizada en toda la administración pública. La congruencia en la aplicación necesita un marco normativo, así como medidas de planeación, evaluación, supervisión y control. Por ejemplo, en el caso de las RIG, las reglas incongruentes y superpuestas llevaron a una demanda de revisión general.

Garantizar una coordinación y colaboración eficaz entre niveles de gobierno puede asegurar el logro de avances concretos en el desarrollo e implementación de proyectos e iniciativas relacionadas con el gobierno electrónico. A medida que el gobierno mexicano busca avanzar hacia niveles más altos de integración e interoperabilidad de los sistemas, el solo hecho de contar con una visión clara no bastará para garantizar buenos resultados. De igual forma, un diseño eficaz de políticas públicas en este sector requiere la alineación de la agenda digital del gobierno con otras estrategias relevantes.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) es la dependencia responsable de las políticas del gobierno electrónico, gestión de los recursos humanos y racionalización de RIG, por lo que es fundamental garantizar una comunicación fluida entre la SFP y las instituciones de la administración pública que deben internalizar estas políticas. Un enfoque de colaboración facilitaría el intercambio de mejores prácticas y soluciones a problemas comunes.

La capacidad de implementación es clave para una reforma administrativa exitosa

Un diseño de políticas públicas adecuado no basta para lograr los resultados deseados. La implementación también tiene un papel fundamental para hacer de una reforma un cambio exitoso o para obstaculizar su alcance. La capacidad de implementación se refiere a los mecanismos utilizados por los diseñadores de reformas para moldear e influir en la implementación de estrategias y políticas e informar la conducta de otros grupos interesados en la red organizacional. La capacidad de implementación reconoce la importancia de habilidades y recursos (financieros, materiales, humanos, de conocimiento e incluso de tiempo) dentro de la organización y su utilización por parte de los actores en el contexto de las políticas públicas. El cierre de las brechas normativas, la facilitación del cambio, la construcción de capacidad y el ofrecimiento de los incentivos adecuados (en el terreno económico, de visibilidad y de reconocimiento) son estrategias que contribuyen al éxito en la implementación.

En el caso del SCC, por ejemplo, hasta cierto punto, las brechas normativas han permitido desviaciones respecto al sistema basado en méritos. La construcción de capacidad, en la forma de capacitación para funcionarios públicos, se considera clave en la implementación de los nueve manuales derivados del estudio de las RIG. En el caso del gobierno electrónico, a fin de maximizar los beneficios del proyecto, es importante garantizar el nivel adecuado de habilidades y competencias, el uso de una serie de herramientas complementarias (como modelos de negocios o marcos de interoperabilidad) y la adopción de acuerdos financieros adecuados a fin de evitar la duplicación y el desperdicio de recursos y, con ello, aprovechar las inversiones ya realizadas. En conclusión, la implementación no se debe dar por sentada y tendría que ser un proceso controlado y planeado con cuidado.

Es necesario crear una cultura de mejora continua, seguimiento y evaluación de los resultados de las reformas administrativas

Al igual que sus contrapartes en otros países miembros de la OCDE, el gobierno mexicano debe seguir adaptándose a una sociedad en proceso de cambio continuo. Las organizaciones públicas mexicanas deben esforzarse continuamente por mejorar en su tarea de servir a los ciudadanos y en la gestión de su fuerza laboral y otros recursos. Las organizaciones tienen que ajustarse solas, dar seguimiento a su propio desempeño y aspirar deliberadamente a hacer un mejor trabajo. Una organización que se adapte de manera continua ya no estará sujeta a las demandas de reforma, pues la reforma será su estado natural. La mejora continua debe ser la meta tanto a nivel de organización como individual. No es asunto de emprender reformas una sola vez, sino de contar con una capacidad de política a nivel del gobierno general en términos de la gestión pública que permita al gobierno realizar ajustes teniendo en mente al sistema entero.

El liderazgo es un componente básico del éxito en la implementación de políticas públicas y el manejo del cambio. Un liderazgo abierto es esencial para establecer una cultura de mejora continua. Los líderes deben estar preparados y ser capaces de escuchar

a quienes encabezan y a quienes sirven. Necesitan tener la capacidad de influir en las personas para cambiar su enfoque hacia una visión común que modifique el significado de lo que se valora, lo que se cree o a lo que se aspira.

Se necesita dar seguimiento y evaluar las reformas para crear mejores prácticas y corregir las desviaciones, así como para facilitar una implementación exitosa. Cuando sea posible, esta evaluación deberá incluir metodologías cuantitativas estandarizadas y criterios técnicos. Por ejemplo, el estudio de las RIG se beneficiaría de la medición y monetización de las cargas eliminadas por la creación de los manuales y la eliminación de todas las demás regulaciones referentes a un tema en particular. Las evaluaciones cualitativas también complementarían a las cuantitativas.

Asimismo, el seguimiento y la evaluación permiten la comunicación de los resultados de la reforma al público en general y, con ello, la creación de “grupos de apoyo a la reforma”. Estos grupos de apoyo son importantes para sostener la continuidad de las reformas y evitar un retroceso. Este concepto resulta especialmente relevante ya que en México no existe la reelección y las agendas políticas cambian con rapidez en respuesta a las modificaciones en el poder político. A pesar de que algunas de las reformas ya se han institucionalizado por medio de leyes, como la del SCC, podrían debilitarse *de jure* (al reformar la ley) o *de facto* (al no ejecutarla con firmeza). A pesar de sus limitaciones, las reformas en los tres contextos que abarca este informe se encuentran en el camino correcto y, por ende, es importante mantener el esfuerzo más allá del gobierno actual para acumular mayores beneficios.

México cuenta con un gran número de ejemplos de medición y seguimiento de los resultados del gobierno electrónico para mejorar el desempeño del sector público. El gobierno adoptó un modelo de evaluación innovador para medir la madurez digital de las dependencias públicas. Esta herramienta hace posible evaluar la capacidad de las dependencias para utilizar TIC que mejoren su desempeño y generen valor público. Gracias a la abundancia de información y datos que ofrece, esta herramienta permite que el gobierno dé seguimiento al desempeño e impulse el cambio sistemático.

Las reformas en los gobiernos subnacionales deben complementar los esfuerzos realizados a nivel nacional para generar un marco eficaz de gobernanza en diversos niveles

La gestión de las relaciones entre niveles de gobierno es crucial, especialmente a medida que los gobiernos aprenden a hacer más con menos. De aquí que México necesite buscar maneras de facilitar la coordinación, lo que contribuiría a la solución de problemas relacionados con el desarrollo de habilidades y cerrar las brechas en los ámbitos fiscal, administrativo, de la información y de política en las tres disciplinas de la gestión pública que se tratan en este informe. La gobernanza a diferentes niveles depende de las relaciones entre los niveles central y subnacional del gobierno, así como entre dependencias del mismo nivel (por ejemplo, entre secretarías, entre regiones o entre municipios). Las relaciones entre niveles de gobierno deben caracterizarse por la dependencia mutua, ya que las responsabilidades y los resultados de políticas públicas a menudo abarcan varios niveles.

Aun cuando algunos estados mexicanos han adoptado las políticas de gobierno electrónico y desarrollado proyectos y sistemas en este sentido, al igual que prácticas de gestión de recursos humanos que incorporan algunas características de las políticas aplicadas a nivel federal, es necesario aumentar la coordinación dentro de cada nivel

de gobierno y entre ellos. Por ejemplo, en México, como en otros países de la OCDE, existe una tendencia a establecer el mismo tipo de acuerdos laborales a nivel nacional y subnacional, ya sea con base en el puesto o en la carrera profesional. El potencial de enfrentar problemas en este aspecto reside en contar con sistemas de servicio civil paralelos pero diferentes. La coordinación de estos sistemas crearía más posibilidades para que un servidor civil de carrera se mueva entre niveles de gobierno en el marco del SCC. Sin embargo, aunque la ley permite esta posibilidad, rara vez se presentan casos de este tipo. La ventanilla única para la apertura de empresas, *tuempresa.gob.mx*, ofrece otra oportunidad para aumentar la coordinación por medio del potencial de interconectarse con portales empresariales estatales y municipales.

Las reformas a nivel subnacional requieren una profundidad mucho mayor y un enfoque más sistemático. Asimismo, el nivel de compromiso varía ampliamente entre un estado o municipio y otro. No se han registrado esfuerzos para realizar estudios sobre RIG en los gobiernos subnacionales del país. Este informe, junto con la documentación completa de los esfuerzos de seguimiento, será útil para ilustrar a las unidades subnacionales acerca de los elementos básicos necesarios para realizar un estudio exitoso de las RIG. Los resultados del estudio a nivel federal pueden magnificarse para los gobiernos subnacionales más flexibles y capaces.

A pesar de que el gobierno federal no puede obligar a los gobiernos subnacionales a adoptar el servicio civil de carrera o realizar un estudio de RIG, sí puede ofrecer los incentivos necesarios para que adopten estas políticas, incluyendo el apoyo financiero para este fin, la publicación de listas de desempeño que motiven la competencia, la entrega de premios y demás prestaciones.

En el caso del gobierno electrónico, la colaboración y la coordinación entre el gobierno federal y las autoridades locales se vuelve fundamental para lograr una verdadera integración de esfuerzos, materializar sinergias, alcanzar economías de escala, generar beneficios reales a los ciudadanos y garantizar un desarrollo más equilibrado del gobierno electrónico en todo el sector público. El gobierno federal puede desempeñar un papel significativo en el apoyo a los municipios y los estados con niveles menos avanzados de desarrollo de gobierno electrónico para acceder y adoptar mejores prácticas a nivel nacional o internacional.

La mejora en el manejo y el desempeño del servicio público respalda los esfuerzos para apoyar el crecimiento económico y el desarrollo social

Un gobierno que funcione mejor representa un elemento positivo para el crecimiento económico y la competitividad, y puede implementar con mayor eficacia las políticas para atender los problemas urgentes que enfrenta México (como el alivio a la pobreza, la desigualdad, los problemas ambientales y la creación de empleos). Un gobierno adecuado y funcional es importante para el desarrollo. Una fuerza laboral profesional, con reglas claras para realizar sus funciones en un contexto eficiente y honesto, que incorpore tecnologías de punta, estará mejor preparada para enfrentar el reto de hacer más con menos y, al mismo tiempo, tratar con la demanda de más y mejores servicios públicos.

México se encuentra en el camino correcto en términos del diseño y la implementación de reformas a la administración pública. El reto clave para México consiste en mejorar el desempeño del servicio público equilibrando la flexibilidad y el control e integrando los sistemas de medición del desempeño en el marco de rendición de cuentas del gobierno. Un

exceso de flexibilidad puede llevar a abusos y errores de gestión, mientras que, por otro lado, la falta de flexibilidad presenta el riesgo de crear un servicio público ineficiente y sin capacidad de respuesta. No obstante, es importante llevar a cabo una implementación cuidadosa y una evaluación permanente para aprovechar las buenas prácticas y corregir las desviaciones, asegurando la sostenibilidad de los cambios y los resultados en el largo plazo. Es necesario prestar atención particular a mantener los costos de transacción bajo control. La continuidad es un elemento decisivo para lograr un mejor gobierno que atienda las necesidades de sus ciudadanos.

Bibliografía

- Departamento de Economía y Asuntos Sociales de la ONU (2007), *Public Governance Indicators: A Literature Review*, Naciones Unidas, Nueva York, N.Y.
- OCDE (2005), *OECD e-Government Studies: Mexico 2005*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2010), *OECD Public Governance Reviews: Finland 2010, Working Together to Sustain Success*, OECD Publishing, París, p. 12.
- Rhodes, R.A. (1988), *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*, Unwin-Hyman, Londres.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (2011), “Economic Developments and Structural Reforms”, presentación hecha al Comité de Análisis de la Economía y del Desarrollo de la OCDE, febrero.

Capítulo 1

Marco institucional y políticas de la regulación en el gobierno de México

El marco regulatorio que se aplica a las actividades internas del gobierno —regulación en el gobierno— debería promover la eficiencia y la eficacia en la generación de resultados públicos y en el diseño e implementación de políticas públicas. Cuando se diseña adecuadamente, la regulación en el gobierno contribuye a fomentar la rendición de cuentas y la transparencia, y a evitar la corrupción. En cambio, cuando la regulación en el gobierno genera procesos burocráticos, los escasos fondos de los contribuyentes se destinan a cumplir requisitos costosos. Como parte de su estrategia para hacer más eficaz y eficiente la administración pública, el gobierno mexicano realizó un ejercicio para revisar el sistema de regulaciones internas; a principios de 2011, el ejercicio había resultado en la eliminación de 67 por ciento de los instrumentos regulatorios internos y en la elaboración y publicación de nueve manuales administrativos de aplicación general en las actividades internas del gobierno. El presente capítulo explica y evalúa este ejercicio a la luz de la experiencia internacional y propone recomendaciones para consolidar los resultados y asegurar su efecto duradero.

Introducción

Este capítulo tiene como propósito estudiar las políticas aplicadas por el gobierno federal mexicano para eliminar y simplificar la regulación en el gobierno entre 2009 y 2011, evaluar este ejercicio a la luz de la experiencia internacional y proponer recomendaciones a las autoridades mexicanas para consolidar resultados y lograr un impacto duradero. La regulación en el gobierno (RIG, por sus siglas en inglés) se refiere a las normas que se aplican a las actividades internas del gobierno.

En 2009 y 2010, la Secretaría de la Función Pública (SFP) realizó un ejercicio para revisar el acervo de regulaciones internas que, para principios de 2011, resultó en la eliminación de 67 por ciento de los instrumentos regulatorios internos —pasando de 14 374 a 4 774— y en la elaboración y publicación de nueve manuales administrativos de aplicación general en las actividades internas del gobierno en las siguientes áreas: adquisiciones, obras públicas, recursos humanos, recursos financieros, recursos materiales, tecnologías de la información y comunicaciones, transparencia, auditoría y control interno. El objetivo de los nueve manuales consiste en ofrecer un marco único y estandarizado para orientar las medidas que tomen los funcionarios públicos en las materias que abarca cada manual.

La eliminación de las regulaciones internas, definidas por el gobierno mexicano como la guillotina de regulaciones administrativas, y la elaboración y publicación de los nueve manuales son instrumentos de política que fungen como vehículos para implementar un conjunto más amplio de políticas que fomenta el gobierno federal mexicano. Tanto el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública como el programa de reforma regulatoria Base Cero tienen como objetivo mejorar la eficiencia económica y fomentar el crecimiento y el desarrollo económico. Entre otros objetivos complementarios, estos programas tienen como meta el establecimiento de un marco regulatorio dentro del gobierno que fomente la eficiencia y la eficacia en la generación de resultados públicos, definida esta última como servicios públicos de alta calidad, y en el diseño y la implementación de políticas públicas.

Por medio de la eliminación de reglas duplicadas o superpuestas, y el establecimiento de un marco regulatorio interno único y claro, estos programas buscan minimizar el uso de recursos para actividades gubernamentales internas, pero, al mismo tiempo, aumentar la calidad de bienes y servicios públicos, al igual que la eficacia de las instituciones de la administración pública federal.

Este capítulo se divide en tres secciones principales. La primera sección presenta los antecedentes acerca de la importancia de la política regulatoria, tanto la regulación aplicada a las empresas y los ciudadanos como la regulación en el gobierno, desde un punto de vista conceptual dentro del contexto de la OCDE. Asimismo, la sección presenta y discute las políticas y los objetivos regulatorios que ha fomentado e implementado el gobierno mexicano desde los años 80. La segunda sección explica y evalúa la guillotina de regulaciones administrativas y presenta los nueve manuales administrativos, utilizando como criterio rector la experiencia internacional. Las conclusiones y recomendaciones se presentan en la última sección.

Política regulatoria, sus elementos e instrumentos clave dentro del contexto de la OCDE

En 1995, el Consejo de la OCDE adoptó la “Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation” (Recomendación para mejorar la calidad de la regulación gubernamental), Esta primera norma internacional de calidad regulatoria. En 1997, la

OCDE publicó su *Report on Regulatory Reform* (Informe sobre reforma regulatoria) y los siete principios que sirven como base para evaluar el avance en los países que implementan un enfoque multidisciplinario de la política regulatoria (OCDE, 2005).

La OCDE realizó estudios sobre los sistemas de gestión regulatoria de sus países miembros en 1998, 2005 y 2008. Los indicadores que se utilizaron en estos estudios muestran las tendencias de la agenda de reforma de los marcos regulatorios e identifican las prácticas más avanzadas en el manejo regulatorio. En términos generales, los resultados del estudio de 2008 muestran que, aunque se han registrado avances en el fortalecimiento de los sistemas de manejo regulatorio en todos los países de la OCDE durante la última década, aún hay diferencias significativas en el enfoque y el alcance de sus sistemas de gestión regulatoria y en la aplicación de sus prácticas. La mayoría de los países tienen procesos básicos para evaluar el impacto de las nuevas regulaciones, considerar posibles alternativas a la regulación y discutir temas de aplicación y cumplimiento de reglas. Muchos países se han comprometido con la implementación de estrategias integrales para la simplificación administrativa (OCDE, 2008).

A pesar de que el programa de reforma regulatoria se originó en la reducción de las cargas para las empresas, los resultados del estudio de 2008 muestran claramente que el interés y la participación de los ciudadanos son también elementos clave para encauzar la reforma. Cerca de 25 países miembros de la OCDE (en comparación con 18 países en 2005) destacaron que los ciudadanos y la opinión pública en general se encuentran entre los principales impulsores de la reforma del marco regulatorio. De ahí que la mayoría de los países de la OCDE reportaran en 2008 que parte de su análisis de impacto regulatorio incluía una evaluación del efecto de las regulaciones sobre grupos sociales específicos.

Los países miembros de la OCDE consideran cada vez más a los ciudadanos en sus esfuerzos por reducir las cargas administrativas. Los contactos de los ciudadanos con las oficinas públicas son muy frecuentes (por ejemplo, en el caso de las renovaciones de pasaportes y los procedimientos tributarios). Los ciudadanos pasan un tiempo considerable realizando actividades para cumplir con los procedimientos administrativos (por ejemplo, identificando al organismo responsable, llenando formas y formatos y entregando varias veces la misma información a las entidades públicas). En general, la atención centrada en los ciudadanos ha crecido dentro de la agenda de reforma del marco regulatorio, con importantes medidas de cambio en procesos centrados en los ciudadanos, aunque existen varios temas pendientes de tratar (OCDE, 2008).

Reforma regulatoria

Dentro de la OCDE, el término “reforma regulatoria” se refiere a los cambios y las mejoras en la calidad de la regulación, definidos como las medidas que facilitan el funcionamiento de la regulación, generan una ganancia neta positiva en el contexto de un análisis de costo-beneficio de la regulación o mejoran la calidad jurídica del instrumento y sus procedimientos. La reforma regulatoria puede referirse a los cambios en un solo instrumento regulatorio, el cambio en el diseño del marco regulatorio en su totalidad y sus instituciones o simplemente a las mejoras en el proceso de acuerdo con el que se elaboran, actualizan y aplican las regulaciones. La desregulación también se considera parte de la reforma regulatoria, y se refiere a la eliminación parcial o total de la regulación en sectores económicos específicos a fin de mejorar su desempeño.

En México, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) define la reforma regulatoria como (COFEMER, 2003):

- la desregulación (eliminación parcial o total de la regulación existente en cualquier sector económico o área regulatoria específica);
- la construcción, reconstrucción o reforma del marco regulatorio en sectores económicos o áreas regulatorias específicas y el diseño de los procesos mediante los cuales se elaboran y aplican las regulaciones.

Regulación

En los países de la OCDE no existe una definición generalmente aceptada del concepto de regulación. Sin embargo, en el trabajo de la OCDE, el término se refiere a una variedad de instrumentos por medio de los cuales el gobierno establece requisitos para empresas y ciudadanos. La regulación podría incluir leyes, disposiciones formales e informales, regulaciones emitidas por cualquier nivel de gobierno, al igual que los acuerdos alcanzados entre organizaciones específicas en las que el gobierno ha delegado facultades de regulación. Se pueden identificar tres tipos de regulación:

- la regulación económica es la que afecta directamente las decisiones del mercado, como los niveles de precios, las condiciones de competencia y los costos de entrada y salida en el mercado;
- la regulación social está dirigida a proteger intereses públicos como la salud, la seguridad, el medio ambiente y la cohesión social;
- la regulación administrativa se refiere al requerimiento de documentos y obligaciones administrativas por medio de los cuales el gobierno recaba información e interviene en las decisiones económicas individuales.

Regulación de empresas y ciudadanos y regulación en el gobierno

Varios países miembros de la OCDE han llevado a cabo estudios acerca del acervo de regulaciones que se aplican a las actividades internas del gobierno. La regulación en el gobierno (RIG, por sus siglas en inglés) normalmente se acumula en un periodo que abarca muchos años. En algunos casos, los requisitos regulatorios nunca son los adecuados, mientras que, en otros, dejaron de ser apropiados porque las circunstancias cambiaron. En los casos en que la RIG genera un exceso de procesos burocráticos, se desvían fondos de los contribuyentes (de por sí escasos) de las actividades de asesoría y la aplicación de programas del gobierno. Los costos implícitos en la burocracia incluyen el tiempo adicional, el papeleo y los desembolsos de capital, que desvían la concentración de los mandos ejecutivos de sus actividades centrales. En términos operativos, la burocracia puede resultar en la confusión de objetivos y procesos, reducir la productividad y la innovación, y tener un impacto adverso en la satisfacción de los trabajadores con su empleo. La consecuencia para los servidores públicos, el gobierno, el contribuyente y el público en general se refleja en resultados deficientes. Asimismo, como lo expresa el Australian Management Advisory Committee (Comité Asesor de Gestión de Australia, MAC), “un servicio público que se regula en exceso probablemente terminará regulando en exceso a sus ciudadanos”.

Los estudios de RIG han recibido mucha menos atención que los estudios de regulación aplicada a empresas y ciudadanos (RABC, por sus siglas en inglés). Como lo reconocen Hood *et al.* (1999, p. 3), “La regulación de las empresas y, en especial, de los servicios públicos privatizados ha atraído mucha atención tanto de los diseñadores de políticas como de los académicos. Un tema que se discute con menos frecuencia son los procesos análogos de ‘regulación’ dentro del sector público”. Los estudios de RIG no sólo han recibido menos

atención, sino que también son menos comunes que los estudios de RABC. De hecho, sería justo decir que los estudios de RABC tienen un alto nivel de madurez, mientras que los de RIG aún se encuentran en una fase de experimentación y documentación.

La RIG y la RABC tienen similitudes, pero también diferencias importantes. Tienen en común que tanto las empresas como las instituciones públicas están sujetas a regulaciones. “Así como una empresa comercial se encuentra expuesta a una serie de reguladores — auditores, inspectores, dependencias de concesión de licencias y autoridades que vigilan la competencia el comercio justo—, una organización pública típica enfrenta un conjunto de vigilantes del desperdicio y la calidad, luchadores contra la corrupción y otros reguladores”. También son similares en el sentido de que se reconoce ampliamente que la regulación deficiente, ya sea RIG o RABC, tiene consecuencias negativas, mientras que la regulación de calidad crea efectos de contagio positivos. “Los estilos de mando y control para la intervención regulatoria pueden generar efectos imprevistos o incluso revertir el impacto por medio del entorpecimiento funcional del sistema que se está regulando.” Otra similitud es que tanto en los estudios de la RIG como en los de la RABC se deben realizar esfuerzos continuos, ya que el impacto de los ejercicios de una sola vez es incompleto e insuficiente.

En lo que respecta a diferencias, los objetivos de los estudios de RIG y RABC merecen atención especial. Las empresas tienen una motivación clara para su desempeño, que consiste en hacer dinero. En los negocios, la competitividad significa fundamentalmente tener la capacidad de hacer dinero y ganar participación de mercado. Desde el punto de vista de las políticas públicas, las empresas que operan en las economías de mercado deberían quedar libres de las cargas excesivas de la regulación, de manera que puedan ser competitivas y crear empleos. En el gobierno, en cambio, las motivaciones no son tan directas y específicas. Está claro que el objetivo de los estudios de RIG no reside en liberar recursos para crear empleos en las administraciones públicas. “...En el caso de la regulación para las empresas, existen presiones institucionalizadas para que el gobierno tome un punto de vista sinóptico entre todos los tipos de reguladores para evaluar la escala general de actividad y la carga que impone al sector privado, investigar las mejores prácticas y sugerir lineamientos generales de operación... Sin embargo, no existe un equivalente de estudio sinóptico de la regulación en el gobierno, en forma de investigaciones académicas u oficiales” (Hood *et al.*, 1999, p. 12). Como muestran los casos a los que se hace referencia en este informe, los estudios de RIG pueden tener muchos objetivos, como fomentar la agilidad, aclarar responsabilidades, canalizar recursos, mejorar la eficiencia y eficacia de los programas públicos, mantener la sostenibilidad fiscal, mejorar la prestación de servicios públicos y fortalecer la coordinación y la rendición de cuentas a diferentes niveles, entre otros.

Otra diferencia importante reside en los métodos de medición de resultados de los estudios de RABC y RIG. Las metodologías para las RABC son maduras ya, como el Modelo de Costo Estándar. Las metodologías más robustas se concentran en la medición de los costos administrativos y las cargas que se imponen a las empresas. En el caso de los estudios de RIG, los países han medido los resultados con base en el número de instrumentos de política y regulaciones que se eliminaron, los ahorros en términos de número de días y tiempo de espera, el reporte de requisitos y la presentación de documentos, pero las cargas se han evaluado en muy pocos casos. En Dinamarca, por ejemplo, se utiliza una evaluación *ex ante* que contempla tanto las consecuencias cuantitativas como las cualitativas.

A pesar de la gran diferencia de objetivos, parece existir un consenso en torno a la justificación de la necesidad de mejorar la RIG. La RIG puede llevar a los servidores públicos a concentrarse en el cumplimiento de requerimientos engorrosos en lugar de

ser eficaces en la ejecución de programas y prestación de servicios públicos. El exceso de RIG puede imposibilitar a la administración pública para reaccionar oportunamente a situaciones específicas (como un desastre natural, una crisis económica, etcétera), o para adaptarse a las circunstancias cambiantes (como al incorporar las TIC en sus procesos). También puede crear una cultura adversa al riesgo entre los servidores públicos, inhibiendo la innovación y la productividad. Asimismo, el exceso de RIG puede crear confusión en torno a los procedimientos y los trámites a seguir en procesos como las compras de gobierno y la gestión de recursos humanos y financieros. Sin embargo, también queda claro que las RIG diseñadas adecuadamente son necesarias para avanzar en la rendición de cuentas y la transparencia, limitar la discrecionalidad de los servidores públicos y evitar la corrupción. El objetivo no es la eliminación completa de la RIG, sino lograr el equilibrio adecuado entre control y desempeño. En otras palabras, no se trata de desregular sin razón, sino de poner en marcha una “gobernanza regulatoria”.

Al igual que en el caso de la RABC, se requiere un programa especial para hacer frente a los problemas relacionados con la RIG. El primer paso es definir los objetivos de un estudio de RIG y comunicarlo a las partes interesadas. Como se dijo, los objetivos de los estudios de la RIG pueden variar, y las partes interesadas deben entenderlos bien a fin de presionar para hacer avanzar la iniciativa. En segundo lugar, contar con un programa especial contribuye a definir estrategias, metas y mecanismos de evaluación. En algunos países, los estudios de la RIG no se han documentado del todo porque no se contaba con una orientación estratégica para el ejercicio. En tercer lugar, un programa especial normalmente define el alcance y los ámbitos en los que se realizan los estudios de RIG. En algunos países, estos estudios no han sido transversales, sino que se han centrado en ámbitos como las compras de gobierno y la gestión de los recursos humanos. En conclusión, un programa especial ofrece orientación estratégica y contribuye a sistematizar los estudios de la RIG, evitando los ejercicios ad hoc cuyos beneficios no se han documentado o mantenido en el largo plazo.

La diferencia entre los ejercicios de RIG y RABC se ha establecido dentro del gobierno mexicano. Por ejemplo, en su informe de labores de 2005, la Secretaría de la Función Pública definió el ejercicio de mejora regulatoria desde tres perspectivas (SECODAM, 2005):

- la regulación económica, que se refiere a los tratados y las disposiciones a nivel internacional que regulan el comercio y la actividad económica en el país;
- la regulación dirigida a las personas, relacionada con los trámites y los servicios que lleva a cabo la sociedad ante el gobierno y que son responsabilidad de la Secretaría de Economía por medio de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, y
- la regulación administrativa, que es la que rige la operación y el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Desarrollo de la reforma regulatoria en México

La política sobre la regulación aplicada a las empresas y los ciudadanos durante los años ochenta y noventa: reformas sectoriales, apertura comercial, la Unidad de Desregulación Económica (UDE) y el Acuerdo para Desregular la Actividad Económica (ADAE)

Como resultado de la transición de un modelo de sustitución de importaciones a un modelo de “economía abierta” a mediados de los años ochenta, México inició la transformación de su marco institucional y regulatorio. La privatización de la mayoría de

las empresas bajo el control del Estado, la apertura comercial y el desarrollo de sectores económicos se acompañaron de la creación de un marco regulatorio que establecía las reglas de nuevos procesos. Las enmiendas a la Ley de Inversión Extranjera para permitir la participación de la inversión privada (interna y externa) en un mayor número de sectores económicos, el marco regulatorio de competencia económica y la regulación sectorial, al igual que el establecimiento de órganos regulatorios en estos sectores, son evidencia de las medidas de reforma tomadas.

Las nuevas condiciones económicas en el país requerían la adecuación del marco regulatorio. En 1989 dio inicio el programa de mejora regulatoria en México con el acuerdo mediante el cual la Secretaría de Industria y Comercio comenzaba el estudio del marco regulatorio de la actividad económica nacional. Este acuerdo instruía a las partes responsables a “realizar el estudio del marco regulatorio de la actividad económica nacional a fin de generar la libre competencia, fomentar el desarrollo eficiente de la actividad económica y favorecer la creación de nuevos empleos”. La implementación se confió a la Unidad de Desregulación Económica (UDE), adscrita a la entonces Secretaría de Industria y Comercio. En esta primera etapa, el trabajo se centró en la regulación sectorial, como sucedió en el caso de la desregulación del transporte federal de mercancías y en el nuevo marco regulatorio desarrollado para mejorar la regulación de sectores como el portuario (COFEMER, 2000).

En 1995 se registró un cambio de dirección en el enfoque con respecto a la reforma regulatoria. El gobierno federal promulgó el Acuerdo para Desregular la Actividad Económica (ADAE) como parte de las medidas para superar la crisis de 1994-1995. El objetivo del acuerdo consistía en reducir y simplificar los trámites federales y crear el Registro Federal de Trámites, que aumentó la certidumbre legal y redujo los costos para que las micro, pequeñas y medianas empresas participaran en la recuperación económica del país.

El acuerdo de 1995 establecía que cada organismo, entidad u oficina del gobierno federal estudiara los requisitos y los trámites para determinar los que se incorporarían al Registro Federal de Trámites. El estudio de los trámites se realizó en estrecha colaboración con el sector empresarial, el académico y el social por medio del Consejo de Desregulación Económica. El ADAE contemplaba las mejores prácticas para aumentar la calidad regulatoria recomendadas por la OCDE en 1995 (OCDE, 2010a).

A fines de 1996 el ejecutivo federal inició un análisis de la calidad regulatoria de las propuestas de disposiciones con reformas a la Ley Federal de Procedimientos Administrativos (LFPA), en la que se otorgaban nuevas facultades a la UDE para implementar una evaluación del análisis de impacto regulatorio para las propuestas de regulación. En 1997, las reformas a la Ley Federal de Metrología y Normalización permitieron que la evaluación del análisis de impacto regulatorio se extendiera a las normas oficiales mexicanas.

La política sobre la regulación aplicada a las empresas y los ciudadanos a principios de los años 2000: las reformas a la LFPA, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, la RIA y la institucionalización de la reforma regulatoria en México

En 2000, el Congreso mexicano aprobó algunas reformas a la Ley Federal de Procedimientos Administrativos. El objetivo general de estas reformas consistió en crear el marco institucional que permitiría la continuidad y fortalecería el programa de reforma regulatoria en México. De acuerdo con el informe de labores de COFEMER para 2000, las enmiendas respondieron a las debilidades institucionales advertidas por el grupo de trabajo

que implementó la reforma regulatoria. Las debilidades apuntaron hacia “un conjunto de trámites exentos de asiento en el Registro Federal de Trámites y Servicios y a la ausencia de un mecanismo legislativo eficaz que impidiera que la autoridad exigiera un trámite no registrado. Asimismo, no existía un impedimento práctico en caso de que un organismo no hiciera público un proyecto de regulación o no elaborara su respectivo análisis de impacto regulatorio”. Las recomendaciones de la OCDE en torno a la elaboración de reformas legislativas que aparecieron en su *Review of Regulatory Reform in Mexico* (Estudio de la reforma regulatoria en México) en 1999, también se tomaron en cuenta en relación con las herramientas que sería necesario incluir en el programa de reforma regulatoria.

Las reformas a la LFPA permitían lo siguiente:

- ampliar el espectro del programa de mejora regulatoria más allá de las obligaciones aplicadas a los ciudadanos, la seguridad social, las concesiones, las adquisiciones y la infraestructura pública;
- extender los programas para aumentar la transparencia y elaborar análisis de impacto regulatorio a las autoridades financieras y los organismos descentralizados de la administración pública federal;
- ampliar el universo de trámites a registrar y dar sustento legal al Registro Federal de Trámites y Servicios. Asimismo, se establecieron disposiciones que permiten a los ciudadanos apelar legalmente ante las dependencias cuando ejecutan un trámite de manera distinta a lo que está contenido en el registro, como en los casos en los que se requiere información adicional;
- la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) como órgano descentralizado de la Secretaría de Industria y Comercio, con autonomía técnica y operativa, responsable de ofrecer continuidad a la mejora regulatoria de las políticas (en sustitución de la UDE);
- establecer obligaciones para las dependencias y entidades gubernamentales a fin de elaborar el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). La evaluación del AIR permitió que las regulaciones propuestas se justificaran y tuvieran una mayor calidad y fomentó la transparencia y la consulta con las partes interesadas y el público en general. De aquí que, al entrar la ley en vigor, la propuesta de regulación y su AIR respectivo se publicarían y se someterían al estudio de la comisión dentro de los 30 días previos a la fecha programada de promulgación. El informe emitido por la COFEMER sobre la regulación propuesta incluía comentarios sobre la calidad de la regulación y el AIR, así como sobre la conveniencia de promulgar la regulación en cuestión;
- garantizar el cumplimiento de la LFPA con respecto a la mejora regulatoria por medio de sanciones específicas, como la suspensión de funcionarios públicos que actuaran en contra de lo dispuesto en la ley, específicamente con relación a la entrega del AIR y los textos de las propuestas de regulación, y el registro y la ejecución de trámites;
- el establecimiento de programas bienales de mejora regulatoria por parte de las instituciones descentralizadas. Estos programas explicaban en detalle las medidas a tomar en torno a la eliminación y la simplificación de trámites y la modificación de las disposiciones legales.

Con los cambios a la LFPA se institucionalizó la política de reformas en México, otorgando fundamento jurídico e institucional para el desarrollo de herramientas regulatorias.

Desarrollo de la reforma regulatoria durante la década de los años 2000

La regulación aplicada a las empresas y los ciudadanos

A lo largo de la década pasada, la COFEMER trabajó para consolidar las herramientas regulatorias establecidas en la LFPA, así como para desarrollar un proceso intensivo de simplificación de trámites requeridos para la apertura de empresas (en los que participan los tres niveles de gobierno), además de contribuir al desarrollo del marco regulatorio para la transparencia y la libertad de información. En lo que respecta a la simplificación de los trámites requeridos para el establecimiento y la operación de empresas, particularmente en lo referente a las pequeñas y medianas, se estableció el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE). En un principio, el sistema involucraba los dos trámites federales necesarios para abrir un negocio, y después se sumaron los relacionados con el establecimiento de empresas a nivel estatal y municipal.

El 25 de junio de 2001 se publicaron el Acuerdo para la Desregulación y Simplificación de Procedimientos inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios y la Aplicación de Medidas de Mejora Regulatoria que benefician a las empresas y los ciudadanos. Estos acuerdos instruían a cada organismo y entidad descentralizada a simplificar por lo menos 20 por ciento de los trámites inscritos en el registro federal de trámites y a identificar cinco trámites de alto impacto (los más solicitados por los usuarios) para analizar a profundidad las opciones de mejora regulatoria que podrían implementarse (COFEMER, 2001). En marzo de 2003, el Consejo Coordinador Empresarial ayudó a identificar estos procedimientos presentando ante la COFEMER y la Comisión Presidencial de Competitividad una lista de medidas para mejorar las regulaciones y los trámites de alto impacto sobre la actividad productiva.

En mayo de 2004, se publicó el Acuerdo de Moratoria Regulatoria con objeto de reducir el flujo de nuevas propuestas de regulación que imponían costos de cumplimiento tanto a los ciudadanos como a las empresas. La moratoria establecía un filtro más estricto para la emisión de nuevas regulaciones, permitiendo la publicación de nuevas disposiciones sólo en casos excepcionales.

El 11 de junio de 2002 se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que garantiza al público el acceso y la disponibilidad de datos y documentos gubernamentales y fomenta la apertura con respecto a las regulaciones, su proceso de elaboración y las decisiones de política pública. Asimismo, la Ley fomenta y facilita la evaluación ex post, es decir, la verificación de que la regulación haya cumplido con los propósitos para los que fue establecida (COFEMER, 2002).

Por último, como parte de las medidas para mejorar la regulación, la COFEMER dio a conocer en sus informes de labores que había llevado a cabo diagnósticos periódicos sobre la calidad del marco regulatorio, con la finalidad de identificar lagunas o problemas legales que obstaculizaran el funcionamiento adecuado de la actividad económica en sectores específicos. Por ejemplo, el trabajo realizado para mejorar la regulación de los servicios no comerciales permitió realizar modificaciones al marco normativo del gas natural, el transporte de carga y la aviación civil.

Regulación en el gobierno

Entre 2000 y 2006, la estrategia de mejora regulatoria dentro de la administración pública federal —es decir, la simplificación de la regulación en el gobierno (RIG)— se centró en la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, llamada “el Gobierno Desregulado” La

Secretaría de la Función Pública fue la responsable en este esfuerzo, en el que se incluyeron las siguientes líneas estratégicas (SECODAM, 2003):

- adoptar las mejores prácticas para favorecer la simplificación regulatoria;
- implementar mecanismos para evitar el aumento de los instrumentos regulatorios;
- establecer grupos de trabajo permanentes de alto nivel que garanticen la participación de usuarios y reguladores. El objetivo de los grupos debería ser la simplificación de la RIG que genera procesos ineficientes;
- asegurar, por medio de un sitio de Internet llamado la Normateca, la difusión oportuna de las regulaciones que rigen la gestión y la operación de la administración pública federal.

Dentro de la primera línea estratégica se generaron las siguientes medidas: alentar a las instituciones a adoptar “mejores prácticas” de éxito comprobado para aumentar su productividad; crear una “Guía de Referencia Rápida” para estandarizar los documentos normativos emitidos dentro de las instituciones del gobierno federal y la capacitación de funcionarios públicos, a fin de mejorar la comunicación entre instituciones y ciudadanos (estrategia del lenguaje simple). Se crearon los Comités de Mejora Regulatoria Interna para evitar la proliferación de instrumentos regulatorios y fomentar el uso de principios prácticos para emitir regulaciones en un lenguaje sencillo, en el que el emisor de la regulación considerara la opinión de los usuarios. Para cumplir con la tercera línea estratégica se formaron las “Mesas de Simplificación Regulatoria”, integradas por expertos de alto nivel y usuarios de las regulaciones a simplificar. En éstas se integraban, analizaban, clasificaban y simplificaban las regulaciones de alto impacto y las prácticas generales relativas a la operación y el funcionamiento de la administración pública federal en su totalidad. El último paso fue la implementación de la Normateca Federal y las Normatecas internas. El objetivo de ambos órganos consistía en codificar, registrar y difundir las reglas administrativas y legales que regulan la operación y el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como involucrar a todos los funcionarios públicos en la simplificación de la RIG, dándoles certidumbre legal acerca de las regulaciones existentes con respecto a los servicios personales, el presupuesto, las compras de gobierno, las obras públicas y la infraestructura, los enseres y los inmuebles (SECODAM, 2002-2003).

El 2 de septiembre de 2009, el presidente Felipe Calderón Hinojosa emprendió una amplia reforma regulatoria para facilitar la vida de los ciudadanos, aumentar la competitividad y fomentar el desarrollo económico y social del país. Con esta estrategia — parte de diez iniciativas encaminadas a lograr una transformación profunda de México—, el gobierno buscó terminar con la parálisis causada por la regulación excesiva, cerrar la puerta a la creación e implementación discrecional de las regulaciones que causan costos innecesarios al gobierno y los ciudadanos, eliminar las prácticas corruptas y reducir los costos administrativos públicos a fin de aplicar estos ahorros a tareas prioritarias para el crecimiento y el desarrollo social del país.

Política de mejora regulatoria a fines de los años 2000

Regulación en el gobierno: el Programa de Mejora de la Gestión

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) de México es el instrumento con que el gobierno federal establece las estrategias y prioridades generales para el desarrollo del país. El PND determina acciones del gobierno en su totalidad, en relación con las

áreas económica, política y ambiental. El plan comienza con un diagnóstico inicial de la administración actual y formula un conjunto de objetivos y estrategias en torno a cinco ejes rectores:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Una economía que sea competitiva y genere empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Considerando la importancia de mejorar la gestión de las instituciones del gobierno federal, el presidente Calderón presentó el Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública 2008-2012, que fomenta la modernización de la gestión de las instituciones de la administración pública federal para ayudar a cumplir objetivos y estrategias relativos a los cinco principios del PND. Con base en estos principios, el Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública se fundamenta a su vez en cinco subprincipios: orientación a resultados, flexibilidad, innovación y experiencia, sinergia, y participación ciudadana. El programa fija objetivos, estrategias y líneas de acción para orientar el desempeño de todas las oficinas del gobierno federal, con miras a alcanzar la modernización y la eficiencia. Su aplicación está a cargo de la Secretaría de la Función Pública, que es responsable de organizar y coordinar el desarrollo integral de la gestión en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El gobierno federal mexicano identifica el Programa de Mejora de la Gestión (PMG) como parte de una estrategia para impulsar el desarrollo del país, ofrecer servicios públicos más eficientes y mejorar la eficacia del gasto público. A partir de estos objetivos generales, las metas específicas del programa son:

1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios que ofrece la administración pública federal. El PMG señala que la globalización y la apertura democrática han aumentado el grado de exigencia de la sociedad en cuanto a la calidad de los bienes y servicios que brinda el gobierno. El mejoramiento de las instituciones de la administración pública federal ayudará, pues, a satisfacer las necesidades de la población. El gobierno mexicano, a través del PMG, prioriza el servicio público eficiente, cordial y amable en instalaciones cómodas y funcionales. Así, el PMG reconoce la necesidad de un cambio profundo en la cultura y la actitud de los funcionarios públicos y en la manera en que funciona el gobierno federal.
2. Aumentar la eficacia de las instituciones. El PMG reconoce que la sociedad exige cada vez más a las instituciones públicas aumentar su capacidad para generar beneficios de valor público y social. Por lo mismo, una tarea del programa consiste en establecer mecanismos para alcanzar un mayor grado de eficiencia y desempeño reduciendo y simplificando la regulación existente, mejorando los procedimientos de gestión y eliminando la duplicidad de funciones, procesos y programas gubernamentales. Asimismo, el PMG considera que la evaluación y la medición continuas son elementos críticos y esenciales para mejorar los procedimientos de toma de decisiones, de manera que las actividades del gobierno se centren en programas y políticas que generen el máximo valor agregado y produzcan los resultados y repercusiones que espera la sociedad.
3. Minimizar los costos operativos y de gestión de las dependencias y entidades. El PMG sostiene que el incremento anual de los recursos para la administración

pública no se ha traducido necesariamente en más y mejores servicios para los ciudadanos. Al mismo tiempo, la sociedad mexicana está cada vez mejor informada y exige una gestión pública eficiente y productiva que dirija los recursos públicos a la prestación de beneficios para la población. Por esta razón, el PMG reconoce que las prácticas gubernamentales deben suponer una administración más eficiente de los recursos públicos. El programa está encaminado a crear instrumentos, normas de calidad y mejores prácticas que permitan a las instituciones públicas transferir recursos de las actividades de apoyo de la gestión a programas de impacto general, y gastar menos en la administración del gobierno e invertir más en programas y proyectos que impulsen el desarrollo económico y social.

El gobierno federal tiene previsto complementar el PMG con herramientas que midan el desempeño y la calidad de los servicios y programas del gobierno, con vistas a mejorar cada vez más la eficiencia gubernamental, reduciendo al mismo tiempo las complicaciones y la burocracia. Una herramienta complementaria es el programa de reforma regulatoria Base Cero, en concreto su “guillotina de regulaciones administrativas”, que es objeto de este estudio.

A fin de cumplir sus objetivos, el PMG contempla medir y evaluar los avances en el desarrollo interno de las instituciones de la administración pública federal, así como la eficacia de sus programas y servicios. Para ello, la Secretaría de la Función Pública creó el Sistema de Administración del PMG (SAPMG), una sistema de TIC que gestiona, vigila y controla el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión de cada institución. Los proyectos integrales de mejora de la gestión son los instrumentos básicos mediante los cuales las instituciones de la administración pública federal establecen planes y metas propios de mejoramiento para cumplir los objetivos del PMG, así como medidas para implementarlos. Las instituciones de la administración pública federal están obligadas a registrar sus proyectos integrales en el SAPMG; deben identificar los datos generales de sus proyectos de mejora, sus objetivos del PMG (maximizar la calidad de bienes y servicios, aumentar la eficacia de las instituciones y minimizar los costos operativos y de gestión), las acciones de implementación, sus metas e indicadores. También deben hacer constar en el sistema los avances reales alcanzados en el cumplimiento de sus metas y planes. La Secretaría de la Función Pública evalúa las metas propuestas por cada institución y determina si cumplen con los programas más integrales o, de no ser así, emite requerimientos para que las corrijan.

El SAPMG tiene módulos que permiten a los usuarios emitir informes basados en datos generales de los proyectos integrales y en sus resultados. Para facilitar la consulta de los usuarios, el sistema tiene tableros de control estratégico, clasificación de proyectos e indicadores de avance. Así, el SAPMG ofrece la oportunidad de presentar el avance de los proyectos internos y el cumplimiento de las metas del PMG de manera simple y gráfica. En octubre de 2010 el SAPMG ya estaba a disposición de todas las dependencias e instituciones del gobierno federal, que actualmente se encuentran en proceso de registrar la información de sus proyectos de mejora y los valores que se fijaron como meta, por indicador; esto resulta esencial para el éxito del proceso de implementación y vigilancia.

Otro aspecto clave de la estructura institucional que sustenta el PMG son los órganos internos de control, que contribuyen a la vigilancia y el cumplimiento de los objetivos de los proyectos integrales de mejora de la gestión. Estos órganos son responsables ante la Secretaría de la Función Pública, pero están situados físicamente en las distintas instituciones de la administración pública federal. Entre sus atribuciones se cuenta la capacidad jurídica para imponer sanciones financieras o la suspensión temporal o permanente en el cargo a los funcionarios responsables de los proyectos integrales que no han cumplido sus objetivos.

En suma, el gobierno federal estableció el PMG como parte de su estrategia para impulsar el desarrollo del país y mejorar la calidad de los servicios públicos, la eficacia de las instituciones y la utilidad del gasto. Con el PMG el gobierno federal también aspira a mejorar el puesto de México en los índices y estudios comparativos que elaboran varias organizaciones internacionales. Los objetivos de mejora de estos índices y clasificaciones se resumen en el cuadro 1.1.

Cuadro 1.1. Mejoras esperadas en los indicadores internacionales según el PMG

Índices	Valor 2006/2007	Meta 2012
Índice de fortaleza institucional del índice global de competitividad (WEF)	3.62 (tercer quintil)	4.51
Componente de eficacia del gobierno del índice de gobernanza (Banco Mundial)	43.3	50.3*
Índice de madurez de gobierno electrónico (ONU)	59	80*
Puesto de México a nivel mundial en materia de gobierno digital (ONU)**	Lugar 37 de 191	En los primeros 35
Puesto de México a nivel mundial en presencia en Internet (ONU)**	Lugar 14 de 191	En los primeros 14
Puesto de México a nivel mundial/participación de sociedad por medios electrónicos (ONU)**	Lugar 7 de 191	En los primeros 7

* Proyección estimada de la Secretaría de la Función Pública.

** Para determinar estos índices la ONU evalúa varios elementos que están a cargo de diversas instituciones gubernamentales, como infraestructura, conectividad, presencia en Internet y participación ciudadana.

Fuente: Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México.

Reforma regulatoria Base Cero tanto de la regulación de empresas y ciudadanos como de la regulación en el gobierno

En 2009 el presidente Felipe Calderón Hinojosa promulgó el Decálogo para la “transformación profunda” de México, y prometió “emprender una reforma regulatoria de fondo en el gobierno federal, para contar con una regulación con base cero que facilite la vida de los ciudadanos”. Éste fue el comienzo de la reforma regulatoria Base Cero. La Secretaría de la Función Pública dirige los esfuerzos para evaluar toda la regulación que incide en la operación y el desarrollo de actividades dentro de la administración pública federal —regulación en el gobierno (RIG)—, mientras que la Secretaría de Economía se ocupa de las regulaciones que más repercuten en la operación de las empresas: la regulación aplicada a empresas y ciudadanos (RABC).

En breve, la estrategia estaba orientada a tres objetivos principales:

- fomentar una regulación que aumentara la competitividad y promoviera el crecimiento y el desarrollo económico;
- eliminar los costos de operación innecesarios y las distorsiones del mercado generados por la regulación excesiva, y
- facilitar la interacción de empresas y ciudadanos con el gobierno.

Con estos objetivos, el gobierno de México esperaba que la estrategia tuviera un efecto económico, uno sustantivo y uno administrativo: el “económico” por medio de la reducción y la mejora de la regulación económica, lo que a su vez promovería la competitividad; el “sustantivo”, reduciendo y simplificando el marco normativo para facilitar la interacción y la presentación de trámites y servicios a los ciudadanos, y por último, el “administrativo”, mediante la reducción y simplificación de la regulación en el gobierno para aplicar de manera eficiente y aprovechar al máximo los recursos y los procedimientos técnicos de la administración pública federal. Sobre este último punto, el gobierno señaló que los ahorros (recursos) se aplicarán específicamente a tareas prioritarias para el crecimiento y el desarrollo social del país.

La estrategia de simplificación de la regulación administrativa y de las regulaciones sustantivas tal como se definen en el párrafo anterior comenzó con la integración del inventario de regulaciones existentes. Este inventario fue la base sobre la cual todas las instituciones de la administración pública federal identificaron reglas duplicadas, procesos y actividades ineficaces, costos excesivos y procedimientos burocráticos que generan costos innecesarios. Una vez terminado el proceso de identificación, la Secretaría de la Función Pública coordinó los siguientes proyectos:

- estandarizar los procesos administrativos para ofrecer a los ciudadanos bienes y servicios de calidad y eliminar todas las reglas innecesarias de las regulaciones administrativas: la guillotina de regulaciones administrativas;
- facilitar los procedimientos y los servicios del gobierno para servir mejor a los ciudadanos, eliminando las regulaciones sustantivas injustificadas: la guillotina de regulaciones sustantivas.

Regulación en el gobierno: la guillotina de regulaciones administrativas

Como el objeto del presente informe son las acciones de reforma regulatoria en la administración pública federal, esta sección describirá solamente las acciones llevadas a cabo por el gobierno mexicano como parte de la guillotina de regulaciones administrativas. Dos importantes líneas de acción de dicha estrategia fueron:

- eliminar los procedimientos y servicios innecesarios y excesivos, promoviendo así la reducción de requisitos, así como el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones;
- eliminar las reglas cuya utilidad no se justifica plenamente.

Para cumplir con la segunda línea de acción, el gobierno mexicano preparó nueve manuales administrativos de aplicación general en la administración pública federal, referentes a adquisiciones, obras públicas, recursos humanos, recursos financieros, recursos materiales, tecnologías de la información y comunicaciones, transparencia, auditoría y control interno. La meta es eliminar las regulaciones administrativas internas, lo que habrá de simplificar y estandarizar la operación de las instituciones del gobierno federal, e implementar mecanismos para eliminar todas las reglas que obstaculizan la prestación de un servicio eficiente. En resumen, estas acciones tenían el propósito de estandarizar los procesos administrativos para ofrecer a los ciudadanos bienes y servicios de calidad y eliminar las reglas innecesarias.

Evaluación de la guillotina de regulaciones administrativas

Esta sección identifica y describe de manera sistemática los esfuerzos realizados y las medidas tomadas por el gobierno mexicano como parte de la guillotina de regulaciones administrativas. El objetivo de esta sección consiste en establecer un registro claro, completo y detallado de estas medidas con un doble propósito: (i) que sirva como punto de partida para el análisis y la evaluación de las medidas del gobierno mexicano a la luz de la experiencia internacional, a fin de generar recomendaciones para México e identificar las mejores prácticas, y (ii) comunicar a los países miembros y no miembros de la OCDE las actividades realizadas por el gobierno mexicano para simplificar la regulación en el gobierno.

La experiencia internacional en estudios de la regulación en el gobierno fue útil para establecer el marco de análisis de esta sección. Cada subsección corresponde a los criterios más relevantes a considerar en los estudios de regulaciones internas de un gobierno.

Planeación del proceso de simplificación

Compromiso político al máximo nivel

En todos los países, las reformas fueron encabezadas por una organización gubernamental con influencia significativa sobre las medidas y la toma de decisiones en el resto del gobierno, con un enfoque de la cúspide a la base que contribuyó a minimizar la resistencia de varios sectores. Los funcionarios de alto nivel contribuyeron al desarrollo del proceso, con la aprobación y el apoyo del jefe de Estado correspondiente. Esto se observó en los estudios tanto de la regulación aplicada a empresas y ciudadanos como de la regulación en el gobierno.

Experiencia internacional

Estudio de la RIG

En septiembre de 2009, el Primer Ministro de Australia estableció un grupo asesor sobre la reforma del gobierno australiano. Este grupo elaboró el documento *Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration* (Un paso adelante: proyecto para la reforma de la administración pública australiana), que, entre otras muchas cosas, incluía una recomendación para reducir la regulación en el gobierno y fomentar la agilidad (recomendación 8.3). El 8 de mayo de 2010, el PM anunció que el gobierno había aceptado todas las recomendaciones del informe y que se había nombrado al Departamento de Finanzas y Desregulación para encabezar la implementación de la recomendación.

De manera similar, en Canadá existe un organismo específico con la responsabilidad clara de impulsar el proceso de estudio de la RIG. El Consejo del Tesoro ha estado encargado de gestionar dos iniciativas sobre el tema: la Policy Suite Renewal (Renovación del Conjunto de Políticas) y la Web of Rules Initiative (Iniciativa Red de Reglas) y de mantener el dinamismo de ambos programas.

Estudio de la RABC

En 1997 se creó en Corea el Comité de Reforma Regulatoria. Esta entidad ordenó a todas las instituciones del gobierno elaborar un inventario de todas sus regulaciones y proponer un plan para reducirlas. Después de dos rondas de revisiones con resultados insatisfactorios, el Presidente intervino y dio órdenes a su gabinete de reducir el acervo regulatorio en 50 por ciento, estableciendo que este objetivo sería parte de las evaluaciones de desempeño de los dirigentes de las dependencias.

México

El presidente Felipe Calderón Hinojosa expresó su apoyo y un interés claro en la implementación de los planes y programas necesarios para llevar a cabo el estudio de la regulación en el gobierno, así como la implementación de los cambios estructurales identificados durante el proceso de estudio. La siguiente lista de acciones demuestra el compromiso del presidente Calderón con la guillotina de regulaciones administrativas:

- La publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que estableció las líneas estratégicas a seguir en diferentes sectores de la administración pública federal.

- La puesta en marcha del Programa de Mejora de la Gestión Pública 2008-2012, como instrumento de estandarización, seguimiento y evaluación de las iniciativas para mejorar la gestión pública.
- El anuncio del presidente Calderón en septiembre de 2009 acerca de la introducción de una reforma regulatoria en el gobierno federal a fin de mejorar la competitividad mexicana, fomentar su desarrollo económico y social, y facilitar la vida de los ciudadanos.
- La publicación en 2010 de nueve manuales administrativos de aplicación general, como resultado de la guillotina de regulaciones administrativas. Los manuales tienen como finalidad estandarizar las regulaciones, políticas o estrategias, medidas o criterios y los procedimientos internos que deben observarse en la administración pública federal. El recuadro 1.1 describe los temas que se tocan en cada manual, así como sus objetivos generales.
- En agosto de 2010 se publicó un acuerdo presidencial en el que el jefe de Estado instruye a las dependencias y entidades de la APF a dejar de emitir regulaciones en los temas cubiertos por los manuales administrativos. Este acuerdo también incluye excepciones a la emisión de nuevas regulaciones, ordena la eliminación de todas las reglas que se opongan a los manuales y requiere a las instituciones para que definan su inventario de reglas internas. El decreto faculta a la Secretaría de la Función Pública para dar seguimiento a estas medidas a fin de asegurar el cumplimiento de las disposiciones del acuerdo presidencial.

La Secretaría de la Función Pública está encargada de asegurar el cumplimiento del decreto presidencial y la aplicación de los nueve manuales administrativos. El manual de auditoría establece los procedimientos de estudio y supervisión del cumplimiento de las metas de eliminación de reglas y estandarización de trámites derivados de los otros manuales administrativos. Es un elemento crucial para el éxito de la guillotina de regulaciones administrativas en el corto, mediano y largo plazos.

Objetivos

Entre los objetivos de un estudio de la RIG pueden incluirse el fomento de la agilidad en la gestión pública, la definición clara de responsabilidades, la mejora en la administración de recursos, el impulso de la eficiencia y la eficacia de los programas públicos, mantener la sostenibilidad fiscal, mejorar la prestación de servicios públicos, fortalecer la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y dar lugar a la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas.

Experiencia internacional

Estudios de la RIG

En el caso de Australia, el objetivo de reducir la burocracia interna para fomentar la agilidad se divide en dos recomendaciones específicas, que revelan el objetivo de la tarea: racionalizar el cumplimiento administrativo y jurídico en temas como la gestión financiera y los recursos humanos, y desarrollar mecanismos que garanticen la minimización de la regulación interna.

En Canadá, la iniciativa Policy Suite Renewal (Renovación del conjunto de políticas) busca aclarar las responsabilidades y la rendición de cuentas de los ministros y representantes

Recuadro 1.1. Los manuales administrativos de aplicación general

Según el “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y las entidades de la administración pública federal, así como a la Procuraduría General de la República, a abstenerse de emitir regulación en las materias que se indican”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 2010, el gobierno de México elaboró nueve manuales administrativos para regular las actividades internas generales del gobierno.

El manual de **auditoría**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 2010, establece los procesos y reglas que deben observarse para practicar auditorías y realizar estudios y visitas de inspección a las dependencias y entidades de la administración pública federal, la Procuraduría General de la República y los fideicomisos no gubernamentales, los mandatos y los contratos análogos por parte de las unidades fiscalizadoras y la Contraloría Interna.

El manual de **adquisiciones, arrendamientos y servicios** del sector público, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2010, sistematiza y codifica los procesos y procedimientos que deberán aplicar las dependencias y entidades de la administración pública federal en este renglón.

El manual de **control interno**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 2010, fortalece la cultura del autocontrol, la autoevaluación y el control interno implementando de manera integral y ordenada procesos de gestión de riesgo, análisis y seguimiento de estrategias como medio para contribuir a lograr las metas y los objetivos de cada institución.

El manual de **obras públicas y servicios relacionados**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2010, determina los procesos de planeación, programación, determinación del costo de los proyectos, licitación, contratación, implementación y recepción de las obras públicas y sus servicios relacionados.

El manual de **recursos financieros**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 2010, orienta los procesos financieros para guiar las actividades de la administración pública federal de acuerdo con el ciclo presupuestario y garantiza que cumplan con los objetivos de los planes y programas del gobierno.

El manual de **recursos humanos**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 2010, establece y fomenta la estandarización de los procesos de planeación, organización y administración de los recursos humanos.

El manual de **recursos materiales**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de julio de 2010, estandariza los procedimientos relativos a la planeación de los inmuebles y los servicios generales, y a la administración de los activos y archivos.

El manual de **tecnologías de la información y comunicaciones**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 2010, establece un marco rector para los procesos estratégicos y operativos que se relacionan con el uso de nuevas tecnologías.

El manual de **transparencia y rendición de cuentas**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 2010, tiene como finalidad unificar y simplificar la política de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública federal.

Fuente: “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y las entidades de la administración pública federal, así como a la Procuraduría General de la República, a abstenerse de emitir regulación en las materias que se indican”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 2010.

de áreas clave del servicio público. La iniciativa apoyó el Federal Accountability Action Plan (Plan de acción federal para la rendición de cuentas), cuya finalidad era reducir el número de “reglas” a las que debía sujetarse la gestión del sector público federal. También tenía como propósito hacer los instrumentos de la Tesorería más específicos y accesibles. De manera similar, el objetivo de la Web of Rules Initiative (Iniciativa Red de Reglas) consiste en mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas del gobierno mediante el establecimiento de un régimen de gestión basado en principios, consciente de los riesgos y enfocado a los resultados para servir mejor a los canadienses. Para lograr este objetivo se requiere la eliminación de reglas innecesarias e ineficaces, requisitos de información y procesos administrativos dentro del gobierno que sofocan la innovación y obstaculizan la capacidad del servicio público para ejecutar sus funciones.

En Dinamarca, la mejor regulación dentro del gobierno se considera como un medio para tratar los retos demográficos futuros, mantener la sostenibilidad fiscal y mejorar los servicios públicos. El programa contribuye al logro de estas metas al disminuir la cantidad de tiempo que se invierte en papeleo y gestión, dando además a las administraciones locales más autonomía y alcance en cuanto a la discrecionalidad profesional.

Por último, en los Países Bajos el objetivo del estudio de la RIG consistió en disminuir las cargas administrativas impuestas por el gobierno central y otros niveles del gobierno debidas a los altos costos que representaba la rendición de cuentas de las subvenciones con fin específico, el exceso de evaluaciones y seguimientos de políticas y la superposición de responsabilidades, lo que en conjunto llevaba a una sobrecarga de información.

México

Antecedentes

Con objeto de contextualizar los objetivos cualitativos y cuantitativos esperados con la utilización de la guillotina de regulaciones administrativas, resulta importante identificar las razones que llevan a la presencia de un acervo amplio de regulación interna en el gobierno de México.

Las principales instituciones del gobierno federal, con el objetivo de contar con un mayor control de las dependencias y entidades subordinadas, a lo largo de varias gestiones presidenciales, crearon un gran número de regulaciones, reglas, criterios y disposiciones técnicas y administrativas que, en muchos casos, no reemplazaban a las vigentes, sino que se acumulaban en el catálogo regulatorio en el gobierno.

Las instituciones de la administración pública federal han tenido facultades amplias para emitir las reglas internas que han considerado necesarias. En un esfuerzo por fortalecer el control interno, estas reglas generalmente entraban en vigor para complementar y mejorar la estandarización de las reglas internas más generales o cubrir las lagunas normativas existentes.

La lucha contra la corrupción fomentada por todos los gobiernos a lo largo de casi dos décadas se ha visto marcada por la creación de un marco regulatorio cada vez más amplio y complejo cuya finalidad consiste en evitar las prácticas susceptibles de actos contrarios a la ética pública.

Durante varias gestiones presidenciales, se fomentó ampliamente la descentralización de poderes hacia instituciones específicas, al igual que la dispersión física y administrativa de las dependencias y entidades federales. Sin embargo, esta nueva estructura, que se

proponía acercar los servicios públicos a los lugares donde se necesitaban, perdió fuerza a causa de la persistente inercia centralizadora que generó un marco normativo excesivo buscando mantener el control central de estas unidades dispersas y descentralizadas, especialmente con respecto a los recursos.

El crecientemente amplio y complejo marco legislativo en materia presupuestaria, así como en lo relacionado con la planeación, las responsabilidades administrativas, la auditoría, el control del gobierno, los procedimientos administrativos, las obras públicas, las adquisiciones y, recientemente, en lo que respecta a la transparencia y el acceso a la información pública, dio lugar a una mayor generación de regulaciones aplicadas a los ciudadanos, las empresas y el gobierno mismo, lo que a la vez generó numerosas regulaciones adicionales dentro del gobierno.

Objetivos esperados

La guillotina de regulaciones administrativas tiene como objetivo “estandarizar los procesos administrativos para ofrecer bienes y servicios de calidad a los ciudadanos y eliminar todas las regulaciones innecesarias” (Secretaría de la Función Pública, 2010). Para lograr este objetivo, el gobierno federal identificó dos líneas de acción:

- Con base en un inventario de la regulación en el gobierno, y tras la identificación de reglas duplicadas, se eliminaron las regulaciones internas innecesarias y excesivas.
- Se elaboraron y publicaron nueve manuales de aplicación general en la administración pública federal en los renglones de adquisiciones, auditoría, control interno, obras públicas, recursos financieros, recursos humanos, recursos materiales, tecnologías de la información y comunicaciones, y transparencia. El recuadro 1.2 especifica los objetivos de cada manual.

Con la desaparición de reglas duplicadas e innecesarias y con la implementación de los manuales, en enero de 2011 ya se había eliminado un total de 9 600 regulaciones internas correspondientes a un inventario total de 14 374 disposiciones.

La Secretaría de la Función Pública espera que la reducción del acervo de regulaciones en el gobierno repercuta en los siguientes aspectos, lo que probablemente traerá beneficios económicos:

- ahorro de tiempo en los procesos de licitación;
- ahorro de recursos en el gobierno por medio de mejores procesos de adquisición y mejores precios, como resultado de las subastas en reversa generadas con el nuevo Compranet;
- pagos oportunos a proveedores o licitantes;
- ejecución apropiada de las licitaciones y la adjudicación de proyectos para el desarrollo de infraestructura;
- simplificación, por medio de la homologación, de los requisitos y procesos que se exigen a las micro y pequeñas empresas, así como a otros proveedores;
- atención oportuna a cualquier riesgo que pueda presentarse en la ejecución o la entrega de obras públicas, por medio de mejores medios de control y revisión;
- ahorro de tiempo y recursos en todas las dependencias y entidades por medio de la homologación de archivos, inventarios y procesos de disposición de inmuebles;

Recuadro 1.2. **Objetivos de los manuales administrativos de aplicación general**

Manual de adquisiciones

- Pago más ágil y oportuno a los proveedores.
- Formatos homogéneos en todas las dependencias gubernamentales.
- Transacciones electrónicas.
- Simplificación de los procesos de compra por medio de mecanismos como contratos marco, licitaciones electrónicas y subastas en reversa por medio del nuevo *Compranet*, el sistema electrónico de compras de gobierno.
- Simplificación de los procesos de compras gubernamentales, pago a proveedores por medio de formatos únicos y aceptación de facturas electrónicas.

Manual de auditoría

- Los auditores podrán planear, programar y ejecutar las auditorías de la manera más eficiente y concentrarse en identificar, prevenir y combatir casos graves de corrupción.

Manual de control interno

- Las dependencias podrán identificar las condiciones que inhiben el logro de sus metas y objetivos, y determinar cómo superarlas para cumplir con sus tareas y funciones en beneficio de los ciudadanos.

Manual de obras públicas

- Formatos homologados y procesos de licitación más transparentes.
- Asignación, ejecución y conclusión oportunas de proyectos.
- Seguimiento del avance físico de las obras por medio de la bitácora electrónica a fin de garantizar un trabajo puntual y de calidad.
- Aplicación oportuna del presupuesto en infraestructura.
- Fomenta la inversión pública y, en consecuencia, el desarrollo y el crecimiento en el país.

Manual de recursos financieros

- Establece medidas para racionalizar, controlar y asignar el gasto público.
- Presenta información adecuada sobre el ejercicio del presupuesto.
- Estandariza los procesos financieros y de gasto, lo que fomenta la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos.

Manual de recursos humanos

- Reduce los costos administrativos de los recursos humanos.
- Permite la reasignación de recursos que antes se perdían en el proceso administrativo, para lograr una mejor prestación de servicios a los ciudadanos.

Recuadro 1.2. **Objetivos de los manuales administrativos de aplicación general** (*continuación*)

- Orienta la selección, contratación, capacitación, evaluación y motivación de los funcionarios públicos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y cumplir los objetivos de sus dependencias.

Manual de recursos materiales

- Aprovecha mejor los recursos de la administración pública federal a fin de aumentar la eficacia de las instituciones públicas.
- Facilita la reducción de los costos de mantenimiento, almacenaje y arrendamiento de enseres e inmuebles.

Manual de tecnologías de la información y comunicaciones

- Genera ahorro de recursos para los ciudadanos, las empresas y el Estado por medio de la oferta de servicios, trámites y procesos digitales automatizados.
- Aumenta la eficacia de las instituciones públicas al aumentar la madurez digital del gobierno.
- Fomenta la transparencia gubernamental.

Manual de transparencia

- Fomenta la transparencia con información socialmente útil y focalizada.
- Fortalece la rendición de cuentas, combate la corrupción y reduce la opacidad.
- Facilita el acceso de los ciudadanos a la información pública.

Fuente: Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México (2010), “Menos reglas, Mejores resultados”.

- aplicación de tecnologías de la información en la gestión de recursos gubernamentales, en la prestación de servicios y en la evaluación de trámites para los ciudadanos;
- mayor eficiencia en las acciones de lucha contra la corrupción. Se liberará a los órganos internos de control de la vigilancia de tareas superfluas derivadas de las reglas innecesarias. En vez de ello, concentrarán su tiempo, recursos e inteligencia en tareas de investigación y seguimiento en las áreas más vulnerables a los actos de corrupción.

La Secretaría de la Función Pública ha destacado que planea medir el impacto económico de estas medidas.

Indicadores de desempeño de los manuales administrativos

La publicación de los manuales durante la primera mitad de 2010 no incluyó disposiciones para establecer indicadores que midieran su desempeño. No obstante, hacia fines de 2010, la Secretaría de la Función Pública definió una serie de indicadores de desempeño e identificó cómo afectará la implementación de los manuales a la mejora de estos indicadores (véase el cuadro 1.2). La Secretaría de la Función Pública tiene como

Cuadro 1.2. Indicadores de desempeño de los manuales administrativos

Tipo de indicador	Indicadores	Adquisiciones	Obras	RH	RM	RF	TIC	Transparencia	Auditoría	Control
Gasto ↑	Aumento del presupuesto planeado que se ejerce	•				•			•	•
Gasto ↑	Aumento del presupuesto planeado para infraestructura que se ejerce		•							
Gasto ↓	Reducción de instrumentos del marco regulatorio administrativo			•		•				
Reducción de costos ↓	Reducción del costo promedio de la operación de un proceso				•					
Reducción de costos ↑	Aumento de los ahorros en servicios personales. Ramo 1000 del presupuesto			•		•				
Reducción de costos ↑	Aumento de los ahorros en materiales y equipo. Ramo 2000 del presupuesto	•			•	•				
Reducción de costos ↑	Aumento de los ahorros en procedimientos para aplicar recursos de inversión. Ramo 5000 del presupuesto	•								
Reducción de costos ↑	Reducción de personal con funciones administrativas			•						
Reducción de costos ↑	Aumento de los ahorros en procedimientos para aplicar recursos de obras públicas. Ramo 6000 del presupuesto		•							
Automatización ↑	Aumento de los procesos en nivel óptimo de automatización. Trámites y servicios	•	•		•		•			
Lucha contra la corrupción ↓	Reducción de quejas relacionadas con trámites y servicios								•	
Lucha contra la corrupción ↓	Aumento de la percepción de honestidad en la prestación de servicios y la realización de trámites						•	•	•	•

Fuente: Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México.

objetivo utilizar el Programa de Mejora de la Gestión (PMG), el Sistema de Administración del PMG (SAPMG) y la medida agregada de los indicadores por meta establecidos en los proyectos integrales de mejora de la gestión, para medir el avance de los indicadores de desempeño de los manuales.

Organización de las etapas de los procesos de estudio de la regulación

Los procesos de estudio de las regulaciones normalmente se desarrollan por etapas. Se suele comenzar por identificar las regulaciones existentes; después se clasifica su utilidad y, por último, se negocia con las instituciones. La organización por etapas es común tanto para la regulación aplicada a las empresas y los ciudadanos como para la que se aplica en el gobierno.

Experiencia internacional

Estudios de la RIG

En Australia, el informe *Reducing Red Tape in the Australian Public Service* (Reducción de la burocracia en el servicio público australiano) estableció un marco basado en principios para la revisión de la RIG. El marco consiste en la aplicación de tres principios de alto nivel a las regulaciones:

- abordar el problema en cuestión con eficacia,
- son la opción más eficiente,
- tienen beneficios que exceden sustancialmente los costos.

Los principios se aplican por medio de un proceso en cuatro etapas:

- diseño y análisis: utilizar un proceso sistemático y transparente para definir el problema en cuestión, identificar las opciones para hacerle frente y evaluar los costos y beneficios de la opción seleccionada;
- consulta con los grupos interesados: consultar a los grupos interesados para obtener información correctiva sobre la opción preferida antes de tomar decisiones para implementarla;
- asesoría independiente: obtener información correctiva independiente y objetiva en torno a si se han considerado todas las opciones de manera adecuada y si la acción recomendada cumple con los tres principios;
- toma de decisiones: la parte responsable de la toma de decisiones considera toda la información relevante para determinar si el requisito recomendado debe implementarse.

Estudios de la RABC

En Italia, el proceso se realizó en tres etapas con duración de dos años cada una:

- crear el catálogo de todas las leyes existentes;
- identificar en el catálogo las leyes que aún eran relevantes y necesarias, de acuerdo con criterios formales y sustanciales;
- reunir las leyes sobre un mismo tema en un solo código para terminar con su multiplicidad innecesaria (agricultura, defensa, etcétera).

En Corea, el proceso también se desarrolló en tres etapas: la entrega de los planes de los ministerios y otras instituciones para la eliminación y la reforma de las regulaciones; el estudio de cada una de las regulaciones que no cambiaron, por parte del Comité de Reforma Regulatoria, que estaba integrado por equipos de trabajo y subcomités con participación de expertos civiles, y el establecimiento de la meta de reducción de 50 por ciento por parte del Presidente.

México

La guillotina de regulaciones administrativas se ejecutó por etapas. Hasta la fecha, éstas han sido: (i) inventario de las regulaciones en el gobierno e identificación de aquellas con probabilidad de ser eliminadas; (ii) elaboración y publicación de los manuales administrativos; (iii) información correctiva y evaluación del proceso de la guillotina de regulaciones que llevó a la generación de un plan para la implementación, el seguimiento y la medición de los resultados.

Inventario de regulaciones en el gobierno e identificación de aquellas con probabilidad de ser eliminadas

Durante la primera etapa, la administración pública federal, bajo el liderazgo de la Secretaría de la Función Pública y como resultado del anuncio del presidente Calderón sobre el programa Base Cero de reforma regulatoria, se abocó a la tarea de crear un inventario

de regulaciones gubernamentales en vigor. Este ejercicio identificó un catálogo de 14 374 regulaciones internas. Utilizando este catálogo como base, se identificaron las reglas y los procesos duplicados, y las actividades ineficientes. Asimismo, durante esta etapa se decidió crear nueve manuales administrativos de aplicación general, a fin de eliminar las regulaciones internas adicionales. Como resultado de lo anterior, se eliminaron 9 600 regulaciones internas, de las cuales, que representaban 67 por ciento del acervo existente. De las 9 600 normas internas eliminadas, 3 762 se retiraron durante 2009 y 5 838 en 2010.

Elaboración y publicación de los manuales administrativos

El objetivo de esta etapa consistió en profundizar en la homologación y simplificación del acervo regulatorio en el gobierno por medio de la elaboración de nueve manuales administrativos de aplicación general. Los manuales administrativos sustituyen las regulaciones internas duplicadas o repetidas entre instituciones, aunque no estuvieran homologadas. A fin de lograr estos objetivos, la etapa se subdividió en dos fases.

Fase I: Diseño y elaboración de los manuales

- definición de la estructura general (índice previo de los manuales);
- integración de un programa de trabajo común;
- elaboración de las secciones de cada manual;
- seguimiento semanal del avance;
- establecimiento de vínculos entre manuales (relación entre procesos: insumo/ producto);
- edición de los manuales: corrección de estilo;
- desarrollo de estructura y creación del vehículo legal para publicar los manuales;
- entrega del primer borrador de los nueve manuales.

Fase II: Consulta y publicación de los manuales

- consulta interna;
- difusión con fines de transparencia;
- resultados de la consulta con la administración pública federal;
- desarrollo de instrumentos legales;
- publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Establecimiento y actualización de un plan de implementación, seguimiento y medición de resultados

Luego de la etapa de publicación de los nueve manuales administrativos, la Secretaría de la Función Pública se abocó a la tarea de generar una estrategia de implementación de los nueve manuales y de eliminación de las regulaciones internas relacionadas, así como de seguimiento y medición de los resultados que estas acciones generarán. El plan de implementación de los manuales también se actualizó y consolidó durante los meses posteriores a la publicación.

La Secretaría de la Función Pública utilizó el PMG y el SAPMG, incluidos los proyectos integrales de mejora de la gestión, a fin de garantizar la implementación de los manuales

y medir los resultados derivados de ellos. Vale la pena mencionar que la publicación y la implementación de los nueve manuales no resultó en la eliminación automática de la regulación que ameritaría desaparecer. Antes bien, la Secretaría de la Función Pública se cercioró (por medio del SAPMG y los proyectos integrales de mejora de la gestión) de que los indicadores de metas establecidos por cada organismo incluyeran la eliminación de estas reglas.

En esta etapa se estableció una tercera fase con respecto a la implementación y el seguimiento de los manuales.

Fase III: Implementación

- definición, en el contexto de grupos de trabajo pertinentes, de los aspectos específicos relacionados con la implementación;
- difusión de los manuales;
- definición de mecanismos para ofrecer consulta y asesoría;
- comprobación del nombramiento de un agente de cambio en cada institución, que es el responsable oficial de la implementación;
- capacitación;
- mecanismo de actualización de los manuales;
- seguimiento del avance.

Elaboración de los manuales

Colaboración con los reguladores

La estrategia requiere una comunicación cercana y continua entre las secretarías y dependencias responsables de hacer cumplir las regulaciones. También exige que haya incentivos y facilidades para fomentar la proactividad de las instituciones, así como la acumulación de capacidad y la orientación.

Experiencia internacional

Estudio de la RIG

En Australia, diversos reguladores del sector público han adoptado estrategias proactivas para simplificar el acervo de regulaciones. Por ejemplo, durante 2009 cuatro instituciones —los ministerios del Tesoro y de Finanzas, el Departamento de Educación, Empleo y Relaciones Laborales y la Comisión Australiana del Servicio Público— colaboraron para desarrollar una herramienta para documentar los requisitos de cumplimiento corporativo legislativos y no legislativos de las instituciones del servicio público de Australia. El proyecto tenía la finalidad de garantizar que las dependencias estén conscientes de los requisitos de cumplimiento para que puedan gestionar sus actividades de información con más eficacia, e identificar las oportunidades para consolidar o eliminar los requisitos. Una etapa posterior del proyecto se centrará en el desarrollo de modelos de órdenes ejecutivas para ser utilizados por dependencias de menor tamaño.

En Canadá, el Secretariado del Consejo del Tesoro, una de las principales instituciones reguladoras, también adoptó una estrategia proactiva. En 2005 llevó a cabo un estudio

de las políticas de gestión del Consejo del Tesoro (en conjunto con la Administración de Recursos Humanos del Servicio Público de Canadá) para aclarar las responsabilidades y la rendición de cuentas de los ministros y representantes en áreas clave del trabajo en el servicio público. La iniciativa apoyó el Federal Accountability Action Plan (Plan de acción federal para la rendición de cuentas) y se creó para reducir el número de reglas a las que debía sujetarse la gestión del sector público federal. También tenía como propósito hacer los instrumentos del Consejo del Tesoro más específicos y accesibles.

Además, varios reguladores simplificaron sus requisitos como parte de la iniciativa Web of Rules (Red de reglas). Por ejemplo, la nueva Política del Consejo del Tesoro sobre Pagos por Transferencia reducirá el número de propuestas requeridas en 10 por ciento (80 propuestas) por año. De manera similar, se esperaba que la proporción de proyectos de defensa nacional presentados para la aprobación del Consejo del Tesoro se redujera de 50 por ciento entre 2008 y 2009 a 10 por ciento al final del periodo 2009-2010, por medio de una mayor supervisión de los proyectos más complejos y de mayor riesgo. Otro ejemplo específico es el de Recursos Humanos y Desarrollo Social de Canadá, donde el número de programas seleccionados para auditoría se reducirá a la mitad, a un total de 30.

Estudio de la RABC

En Italia y Croacia se crearon incentivos para que los reguladores redujeran el acervo de reglas y, en general, todas las instituciones del gobierno adoptaron una postura proactiva. Italia motivó a sus ministerios con una estrategia consistente en identificar y poner en evidencia a las dependencias que presenten resultados deficientes en el estudio del acervo regulatorio, denunciándolas ante los líderes y figuras de la política, en este caso el Primer Ministro. En contraste, en Croacia,¹ el gobierno publicó cada mes durante el estudio una lista de las cinco instituciones con mejor desempeño en el marco de la reforma regulatoria, lo que creó un ambiente de competencia entre los ministerios.

México

Para la preparación y la elaboración de los nueve manuales administrativos de aplicación general, se formaron nueve equipos de trabajo integrados por representantes de diferentes dependencias y entidades. Estos representantes actuaron como funcionarios responsables de investigar las principales prácticas administrativas en cada uno de los temas tratados en los manuales. Tomando como punto de partida la etapa de investigación y mediante la coordinación de la Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública, la elaboración de los manuales incluyó la participación de varias unidades de control y de los encargados de las unidades de auditoría, que realizaron el estudio y tenían el control del diseño y la elaboración de los manuales administrativos. Cerca de 404 funcionarios de 64 instituciones participaron directamente en el proceso, particularmente de las principales oficinas administrativas de la administración pública federal y de las unidades de seguimiento y control de la Secretaría de la Función Pública (véase el cuadro 1.3).

A fin de garantizar que los aspectos técnicos y legales de los manuales se ajustaran a un formato uniforme, se crearon tres equipos de trabajo por cada manual:

- Equipo técnico de regulación: responsable de elaborar el contenido técnico administrativo de acuerdo con la siguiente estructura organizativa:
 - líder regulatorio de la unidad administrativa, con facultades de regulación en el tema del manual;

Cuadro 1.3. Colaboración con reguladores e integración de equipos de trabajo para la creación de manuales

Manuales	Participantes	
	Funcionarios	Dependencias
Adquisiciones	43	15
Obras Públicas	52	13
Recursos Humanos	31	12
Recursos Materiales	22	7
Recursos Financieros	76	11
TIC	24	12
Transparencia	40	5
Auditoría	23	7
Control	19	8
Total	404 funcionarios de 64 diferentes organismos	

Fuente: Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México.

- coordinador técnico, a cargo de controlar el proceso;
- personal de los órganos internos de revisión y control, que tenía experiencia en procesos, regulación y el contenido general de los manuales.
- Equipo jurídico: responsable de definir los mecanismos legales para la publicación de los nueve manuales y los mecanismos para la eliminación de las reglas correspondientes, de acuerdo con la siguiente estructura organizativa:
 - líder jurídico: fungió como representante legal de cada equipo técnico;
 - personal de apoyo en temas legales: cada líder contó con personal de apoyo de las áreas de apelaciones y de los órganos internos de revisión y control de la administración pública federal.
- Editores: el proyecto incluyó un equipo responsable de la uniformidad de la presentación y la edición de los nueve manuales. La estructura también contempló un funcionario de vinculación entre manuales y un editor jefe para cada manual.

Participación de los interesados

La consulta y participación de todas las partes interesadas tiene múltiples efectos positivos en los procesos de estudio: la participación de empresas, ciudadanos y aquellas partes afectadas directamente por la regulación (funcionarios públicos en el caso de la RIG) ofrece diversas aportaciones, contribuye a definir objetivos, garantiza que se aborden las regulaciones más engorrosas y no sólo las inmediatas, y controla los intereses personales. Estos principios se aplican tanto a la regulación de empresas y ciudadanos como a la regulación en el gobierno.

Experiencia internacional

Estudios de la RIG

Uno de los casos más característicos de la experiencia internacional proviene de Dinamarca. El programa sobre Mejor Regulación en el Gobierno se basa en una metodología sistemática que consiste en tres métodos interrelacionados: Scans (Escaneos) y Right to Challenge (Derecho a cuestionar) invitan a participar a personal de primera línea, gerentes e instituciones locales en el desarrollo de propuestas específicas de simplificación. Mapping

and Measuring (Mapeo y medición) ofrece información acerca del tiempo que el personal de primera línea invierte en tareas administrativas y su percepción de estas tareas. Esta información se puede utilizar para enfocar el programa, iniciar análisis a fondo y establecer metas de reducción.

Escaneos: este procedimiento identifica problemas específicos y posibles soluciones mediante la participación de gerentes y empleados locales en entrevistas y encuestas que se realizan de manera inductiva a fin de obtener la mayor información posible. El escaneo concluye con una conferencia en la que participan gerentes locales y personal de primera línea de todo el país, así como funcionarios centrales. En la conferencia se elaboran y discuten las sugerencias específicas de las encuestas.

Derecho a cuestionar: este método desarrolla sugerencias para la eliminación y la mejora de la regulación existente experimentando con alternativas a las normas vigentes. Las instituciones públicas (como hospitales, escuelas, guarderías o casas de retiro) pueden cuestionar la regulación existente solicitando una exención. Estas solicitudes se revisan en primera instancia en el consejo municipal local o regional. El consejo puede decidir aprobar la solicitud si se relaciona con la regulación local, o remitirla al ministerio correspondiente si se relaciona con la regulación central. Las exenciones se otorgan durante un plazo definido, realizándose evaluaciones posteriores a fin de determinar si debe o no implementarse una simplificación general.

Mapeo y medición: este método consta de varias fases. En primer lugar se crea un mapa de las tareas de un grupo de empleados de primera línea (por ejemplo, los médicos y el personal de enfermería de los hospitales, los maestros de las escuelas públicas, etcétera). En segundo lugar se vinculan las tareas a la regulación. En tercer lugar se mide el tiempo dedicado por el personal de primera línea a tareas específicas, así como su percepción de estas tareas. Por último se analizan los resultados y se presentan de manera que los datos sean ampliamente accesibles y sea posible realizar comparaciones entre diferentes áreas de la asistencia social. Este método difiere del SCM, ya que su punto de partida son todas las tareas que realiza un grupo específico de empleados de primera línea, sin importar el origen regulatorio de las tareas, en lugar de centrarse en requisitos regulatorios específicos y las tareas que éstos generan.

Estudio de la RABC

En Canadá, el Consejo del Tesoro colaboró estrechamente con el sector privado, sobre todo con pequeños empresarios y representantes provinciales, a fin de llevar a cabo la iniciativa para reducir las cargas administrativas. Su participación fue clave para identificar los renglones más engorrosos de la regulación y evitar la captura regulatoria. En Corea, el Comité de Reforma Regulatoria estuvo integrado por seis ministros del gabinete y 23 miembros civiles, y presidido por el Primer Ministro y un miembro civil como adjunto. Asimismo, era común que los equipos de trabajo que revisaban los planes de desregulación de las instituciones incluyeran expertos civiles.

México

En el proceso de elaboración de los manuales, la etapa de consulta fue profunda y amplia (véanse los cuadros 1.4 y 1.5). A fin de recibir información correctiva de ciudadanos y empresarios, los manuales se difundieron en Internet. Sin embargo, no se recibieron comentarios. Habría sido valioso disponer de consultas directas con ciudadanos y asociaciones empresariales en el caso de los manuales de adquisiciones, obras públicas y transparencia, por ejemplo.

Cuadro 1.4. **Periodos de consulta para los manuales**

Primer paquete		
Manual		Periodo de consulta
TIC		Del 18 de enero al 10 de febrero
Transparencia		
Segundo paquete		
Manual		Periodo de consulta
Recursos Financieros		Del 25 de enero al 10 de febrero
Recursos Humanos		
Recursos Materiales		
Control		
Tercer paquete		
Manual		Periodo de consulta
Adquisiciones		Del 15 de febrero al 1 de marzo
Obras Públicas		Del 17 de marzo al 8 de abril

Fuente: Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México.

Se realizó una consulta con 147 dependencias líder de la administración pública federal a fin de recabar comentarios y aportaciones sobre el primer borrador de los manuales entre los funcionarios públicos responsables de operar los procesos administrativos en las materias reguladas por cada manual. En los nueve manuales se respondió un total de 17 759 comentarios, de los cuales 51.24 por ciento eran sobre temas técnico-administrativos, 22.47 por ciento sobre temas legales y normativos, y 29.29 por ciento sobre la edición. Una vez que el periodo de consulta terminó, se llevó a cabo el análisis y la clasificación de los comentarios recibidos, seguidos por la incorporación de los comentarios apropiados al manual correspondiente y, por último, se corrigieron y editaron los borradores de los manuales.

Las instituciones participantes se muestran en el cuadro 1.5, al igual que un resumen de los comentarios a los que se atendió y los que fueron descartados. Es importante aclarar que el manual de auditoría no se sometió a consulta pública debido a que es operado y ejecutado por la propia Secretaría de la Función Pública.

Cuadro 1.5. **Número de organismos y órganos internos de control (OIC) que aportaron comentarios sobre cada manual**

Manual		Número de participantes 147 instituciones y OIC			
		Comentarios aportados		Sin comentarios aportados	
		Instituciones	OIC	Instituciones	
1	Transparencia	94	(64%)	44	53 (36%)
2	TIC	90	(61%)	35	57 (39%)
3	Adquisiciones	69	(64%)	25	78 (53%)
4	Recursos Materiales	68	(46%)	32	79 (54%)
5	Recursos Humanos	65	(44%)	33	82 (56%)
6	Recursos Financieros	60	(41%)	28	87 (59%)
7	Control	58	(39%)	21	89 (61%)
8	Auditoría	91		65	No disponible
9	Obras Públicas	51	(35%)		96 (65%)
Total de comentarios recibidos:		Tratados		Descartados	
17 759		✓ 62%		X 38%	

Fuente: Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México.

Análisis costo-beneficio

Aunque la experiencia internacional no muestra información extensa sobre el análisis costo-beneficio para encabezar y orientar el estudio de la regulación en el gobierno o para medir los resultados, es necesario crear mecanismos que garanticen la obtención de beneficios económicos a partir de la eliminación y la simplificación de las regulaciones en el gobierno. En contraste, el grado de madurez del análisis costo-beneficio es mucho más avanzado en los estudios de la RABC.

Experiencia internacional

Estudios de la RIG

Algunos países han medido el impacto de los estudios de la RIG empleando como base el número de instrumentos y reglas de política pública que se eliminaron, los ahorros en términos del número de días y tiempos de espera o la eliminación de informes requeridos u otras entregas de información. Sin embargo, en muy pocos casos se ha evaluado el impacto económico del ahorro en cargas administrativas, lo que resulta clave para permitir un análisis integral de los beneficios y compararlos con los costos. Dinamarca aplica el método VAKKS antes de que se emita la regulación a fin de controlar el flujo de regulaciones que podrían tener repercusiones significativas en las regiones locales y los municipios. Este método considera tanto las consecuencias cualitativas como las cuantitativas, incluidas las que inciden en la autonomía de los municipios y las sugerencias para simplificar la regulación propuesta.

Estudio de la RABC

En 2008, Industry Canada y el Consejo del Tesoro crearon la Market Assessment Tool (Herramienta de evaluación del mercado), que ofrece un marco de referencia para evaluar el impacto para las empresas, los consumidores, la competencia y el comercio de las propuestas de regulación. La herramienta tiene tres características básicas:

- se adapta al análisis costo-beneficio de las iniciativas de regulación;
- es congruente con las mejores prácticas a nivel mundial;
- mejora la comprensión de los efectos acumulativos y no intencionales de las regulaciones sobre el desempeño de las empresas, los sectores industriales, y la economía en conjunto.

La herramienta ayuda a los reguladores a cuantificar y expresar en términos monetarios los impactos económicos y de mercado más importantes derivados de las opciones de regulación y contribuye a generar un análisis costo-beneficio plenamente cuantificado. De igual modo, es muy común encontrar entre los países miembros de la OCDE el uso del Modelo de Costo Estándar para cuantificar los beneficios de la eliminación o la simplificación de las regulaciones.

México

Antes de la guillotina de regulaciones administrativas, la Secretaría de la Función Pública empleó una serie de documentos para orientar los esfuerzos de eliminar las regulaciones internas y elaborar los manuales. Estos documentos identifican oportunidades de mejorar los procesos administrativos internos derivados de la mejora y la simplificación

del acervo de regulaciones internas. No obstante, estos documentos no constituyen un análisis en el que se identifiquen con claridad los costos de la guillotina de regulaciones administrativas, y en el que se contrasten estos costos con sus beneficios.

Uno de los estudios previos fue comisionado a la empresa consultora privada Deloitte, que analizó los procesos administrativos de diferentes secretarías de Estado a fin de identificar ineficiencias en la administración de recursos humanos, financieros y materiales. De manera similar, un estudio de investigación elaborado por el Banco Mundial identifica la disminución del acervo de regulaciones en el gobierno mexicano como una oportunidad de mejorar la eficiencia del gobierno mismo. Por último, la Secretaría de la Función Pública inició un esfuerzo para medir los ahorros surgidos de medidas de simplificación específicas de las regulaciones internas en lo relativo a los recursos humanos, materiales y financieros. El análisis utilizó como base el Modelo de Costo Estándar. No obstante, el ejercicio no se generalizó a las medidas de simplificación resultantes de la eliminación directa de regulaciones internas, o de la eliminación esperada de regulaciones internas debida a la implementación de los nueve manuales.

Evaluación del riesgo

Un proceso de “guillotina”, es decir, un proceso de eliminación de parte del acervo regulatorio en un plazo corto, conlleva el riesgo de eliminar regulación que genera un beneficio público y, por ende, que conviene a la sociedad mantener. De ahí que la experiencia internacional sugiera la necesidad de mecanismos para minimizar el riesgo de eliminar este tipo de regulación, al igual que procesos de corrección en caso de que eso suceda.

Experiencia internacional

Estudios de la RIG

Como sucedió en México, en Canadá se crearon reglas nuevas en reacción a la desconfianza de la sociedad derivada de escándalos y otras crisis de la gestión pública, antes que abordar las causas subyacentes. Uno de los resultados fue que las burocracias dentro de los departamentos han creado reglas que van más allá de los requisitos jurídicos y del Secretariado del Consejo del Tesoro, y establecen nuevos procesos y prácticas de información. Esta dinámica ha traído por consecuencia una cultura de aversión al riesgo.

La estrategia Policy Suite Renewal (Renovación del conjunto de políticas) puesta en marcha en Canadá busca asegurar que los instrumentos de política cuenten con mecanismos claros de rendición de cuentas y que incluyan sólo requisitos esenciales, a fin de establecer un marco de acción para los funcionarios públicos que sea menos prescriptivo y deje margen para la aceptación de riesgos y la innovación. El objetivo es cambiar el régimen de gestión, de una red de políticas departamentales y del Secretariado del Consejo del Tesoro redundantes y poco claras y un enfoque incongruente del riesgo, a un sistema en el que las políticas son proporcionales a los problemas que abordan y se integra un enfoque de gestión de riesgos al diseño de políticas que realiza el Secretariado del Consejo del Tesoro. Igualmente, la iniciativa Web of Rules (Red de reglas) tiene como propósito eliminar las regulaciones internas de manera que las actividades de vigilancia del Secretariado del Consejo del Tesoro se centren en proyectos más complejos y de mayor nivel de riesgo.

Estudio de la RABC

En Italia las regulaciones por eliminar se registran primero en una lista durante un año, antes de abolirse efectivamente. Si las instituciones cambian de parecer, las regulaciones pueden quitarse de la lista por medio de un Decreto Correctivo. En Corea, las regulaciones que sirvieron a un interés público legítimo recibieron un trato especial, aunque se sujetaron al ejercicio de simplificación. En estos casos, el enfoque consistió en procurar la simplificación en lugar de la eliminación.

México

La Secretaría de la Función Pública estableció mecanismos para contribuir a la gestión de riesgos durante la aplicación de la guillotina de regulaciones internas. Las dependencias y entidades que se vieron obligadas a eliminar regulaciones internas como resultado de la aplicación de los manuales identificaron los casos en que esta eliminación traería consigo riesgos, utilizando formatos específicos. De esta manera, la Secretaría de la Función Pública, en colaboración con las instituciones encargadas de la regulación, minimizó el número de casos en que la guillotina de regulaciones internas llevaba a la eliminación de disposiciones que deberían haber permanecido.

De manera similar, en los casos en que se identificaron regulaciones eliminadas por error, las disposiciones establecidas en el “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y las entidades de la administración pública federal, así como a la Procuraduría General de la República, a abstenerse de emitir regulación en las materias que se indican” permiten la emisión de una nueva regulación siempre y cuando ésta “pretenda atender una situación de emergencia que busque evitar un daño inminente, o bien, atenuar o eliminar un daño existente a la salud o bienestar de la población, de la salud animal y sanidad vegetal, al medio ambiente, los recursos naturales o a la economía”.

Implementación y seguimiento

La Secretaría de la Función Pública estableció las siguientes fases y acciones para la implementación y el seguimiento de los nueve manuales:

- colaborar con los grupos de trabajo para definir los aspectos específicos de la implementación;
- difundir el proyecto;
- definir mecanismos para ofrecer consulta y asesoría;
- asegurar el nombramiento de un agente de cambio en cada institución (un funcionario responsable de la implementación);
- capacitación;
- crear un mecanismo de actualización de los manuales;
- seguimiento del avance.

Capacitación y apoyo para la implementación

La experiencia internacional muestra que resulta esencial desarrollar lineamientos y manuales —así como actividades de capacitación e implementación— para las dependencias que participan en la aplicación de las reformas, incluido el apoyo de expertos, a fin de

contribuir a lograr resultados exitosos. La institución responsable de fomentar las reformas deberá facilitar el trabajo de las dependencias y contribuir a que adopten una postura activa. En comparación con la revisión de la RIG, los sistemas de apoyo para la implementación de las reformas derivados del estudio del acervo regulatorio son más maduros para el caso de los estudios de la RABC.

Experiencia internacional

Estudios de la RIG

El informe *Reducing Red Tape in the Australian Public Service* (Reducción de la burocracia en el servicio público australiano) estableció un marco basado en principios para el estudio de los requisitos existentes y la revisión de las propuestas de nuevos requerimientos, con miras a reducir la burocracia. Este marco de análisis se apoya en una *Checklist for the Reduction of Internal Red Tape* (Lista de verificación para la reducción de la burocracia interna) que consta de seis secciones:

- marco de diseño y estudio;
- diseño y análisis;
- consulta con grupos interesados;
- asesoría independiente;
- toma de decisiones;
- revisiones periódicas.

Además, el documento *Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration* (Un paso adelante: proyecto para la reforma de la administración pública australiana) establece una serie de medidas que deben tomarse para lograr la implementación, entre las que destacan las siguientes:

- un grupo tomado del APS 200² elaboraría una guía de mejores prácticas sobre procesos administrativos que minimizan la burocracia en las actividades de las instituciones;
- las soluciones identificadas por las dependencias para reducir la burocracia interna deberían darse a conocer a otras entidades por medio del APS 200 y otros foros del gobierno.

Estudios de las RABC

En Canadá, el Secretariado del Consejo del Tesoro ha publicado varios documentos para ofrecer orientación sobre el uso de instrumentos de evaluación de regulaciones, como la *Guide on Assessing, Selecting and Implementing Instruments for Government Action* (Guía para evaluar, seleccionar e implementar instrumentos para acciones del gobierno), la *Canadian Cost-Benefit Analysis Guide* (Guía canadiense de análisis costo-beneficio), la “Cabinet Directive on Law-Making” (Directiva del gabinete sobre la creación de leyes), la *Guide to Making Federal Acts and Regulations* (Guía para elaborar leyes y regulaciones federales) y la “Cabinet Directive on Streamlining Regulation” (Directiva del gabinete para racionalizar la regulación). El Secretariado del Consejo del Tesoro tiene un sitio de Internet donde aparecen estas y muchas otras herramientas de orientación y apoyo: <http://www.tbs-sct.gc.ca/ri-qr/documents/list-liste-eng.asp>

México

La implementación de la guillotina de regulaciones administrativas y de los manuales está apoyada por un sofisticado plan que considera varios instrumentos. Entre éstos se incluye la capacitación de los funcionarios públicos participantes por medio de seminarios, talleres y sesiones informativas (véase el recuadro 1.3), al igual que material impreso como manuales y lineamientos, que ofrecen instrucciones y resuelven dudas y preguntas frecuentes. Estas herramientas se complementan con mecanismos de consulta para los funcionarios públicos relevantes de la Secretaría de la Función Pública, por vía telefónica, de medios electrónicos y solicitudes escritas.

Comunicación con el público.

De acuerdo con la experiencia internacional, una estrategia de comunicación bien desarrollada mantiene informados de los procesos de revisión a las partes interesadas y al público en general, y permite apreciar sus beneficios, generando el apoyo necesario para mantener el esfuerzo con el paso del tiempo. Además, la comunicación imprime transparencia al proceso y contribuye a mejorar la percepción de los ciudadanos del contexto regulatorio. En los estudios de la RABC se pueden encontrar referencias más completas a este tema.

Experiencia internacional

Estudios de la RABC

Italia puso en marcha una campaña de comunicaciones con anuncios en televisión para informar a los ciudadanos del resultado del proceso. Para comunicar los resultados en el gobierno se utilizó un sitio Internet, se organizaron reuniones de gabinete y se aplicaron otros procedimientos habituales. Croacia diseñó una estrategia de comunicaciones para públicos internos y externos, que incluía campañas en televisión y prensa. Los avances

Recuadro 1.3. Extracto de las medidas para apoyar la implementación de los manuales

Manual de adquisiciones

Se organizaron dos sesiones de capacitación, la primera el 11 de octubre de 2010, a la que asistieron más de 250 funcionarios de diferentes dependencias de la administración pública federal, y la segunda el 30 de noviembre de 2010, a la que asistieron 260 funcionarios. Además de la exposición del manual, se trataron los temas de Compranet —el sistema electrónico de compras de gobierno— y las reformas a la Ley Federal de Adquisiciones.

Manual de auditoría

Las sesiones de capacitación en el uso del manual de auditoría se orientaron exclusivamente a los funcionarios públicos pertenecientes a los órganos internos de control. Las sesiones se llevaron a cabo entre el 21 de octubre de 2010 y el 25 de enero de 2011. La capacitación adoptó dos formas distintas, individual o grupal, según las necesidades de los usuarios. En total se capacitó a 523 funcionarios públicos que pertenecían a 148 dependencias.

Recuadro 1.3. Extracto de las medidas para apoyar la implementación de los manuales *(continuación)*

Manual de control interno

Se realizaron 22 sesiones de capacitación entre los meses de septiembre y diciembre de 2010, que ofrecieron orientación y enseñanza a 2 087 funcionarios públicos. La finalidad de estas sesiones, además de presentar la información acerca de cómo implementar el manual de control interno, era hacer conciencia sobre la importancia del control interno como elemento clave del funcionamiento de la administración pública.

Manual de obras públicas

Se realizó un total de 11 sesiones durante seis días entre el 25 de octubre y el 9 de diciembre de 2010. Asistieron 109 funcionarios públicos al programa de capacitación, que abordó los antecedentes del manual, su base jurídica, su implementación, y preguntas y respuestas.

Manual de recursos humanos

Entre mediados de mayo y principios de junio de 2010, antes de la publicación del manual, se realizaron ocho sesiones de panel para presentarlo, a las que asistieron 12 instituciones por sesión. En cada sesión se explicó el principal objetivo del manual, su estructura conceptual, su contenido temático y su organización, así como las principales ventajas que traería consigo su implementación. Luego de la publicación del manual en el *Diario Oficial de la Federación* en julio de 2010, se realizaron cinco sesiones de capacitación en agosto del mismo año, a las que asistieron otras dependencias de la administración pública federal.

Manual de recursos materiales

El 15 de febrero de 2011 se realizó una serie de sesiones para capacitar y desarrollar habilidades de los funcionarios públicos con respecto al manual de recursos materiales. Durante ese día se llevaron a cabo nueve sesiones en las que se tocaron temas como inmuebles, administración de edificios, gestión de enseres, archivos, servicios generales, seguros, implementación del manual en la Comisión Federal de Electricidad y administración de almacenes y automóviles. Durante estas sesiones se capacitó a más de 2 250 funcionarios públicos de diferentes dependencias de la administración pública federal.

Manual de tecnologías de la información y comunicaciones

Entre el 6 de octubre y el 26 de noviembre de 2010, la Secretaría de la Función Pública organizó una serie de sesiones de capacitación y desarrollo de habilidades en las que participaron 151 dependencias de la administración pública federal y a las que asistieron 478 funcionarios públicos.

Manual de transparencia

Entre el 20 y el 23 de julio se organizaron tres sesiones a fin de ofrecer capacitación para la aplicación del manual de transparencia. Se contó con la presencia de un total de 588 funcionarios públicos de 193 dependencias de la administración pública federal.

Fuente: Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México.

y resultados se comunicaban de forma periódica a los diferentes grupos interesados. También se publicaban informes mensuales y se celebraban reuniones bisemanales con el Comité Asesor de Empresas y semanales con personal de la oficina del Primer Ministro. Esta estrategia de comunicaciones favoreció la transparencia y mejoró las percepciones empresariales de los logros obtenidos con este ejercicio.

México

La Secretaría de la Función Pública tiene un plan de comunicación interna con las dependencias del gobierno y otro para la comunicación con el público en general. Esta agenda comprende comunicados de prensa, entrevistas de radio, publicidad por correo directo y un sitio Internet nacional e internacional. El calendario de promoción para estos fines abarca de 2010 a 2012 (véase el recuadro 1.4), lo que permite una planeación cuidadosa de las actividades de comunicación.

Recuadro 1.4. Resumen de actividades de comunicación y difusión de los nueve manuales

Entre agosto y octubre de 2010, la Secretaría de la Función Pública organizó 11 eventos de comunicación para difundir los resultados de la guillotina de regulaciones internas y promover los beneficios de los nueve manuales. El conjunto de eventos consistió en siete presentaciones dirigidas a funcionarios públicos de los gobiernos federal y estatales, tres a empresas y organizaciones ciudadanas y uno a un público internacional (un coloquio de intercambio de experiencias con el gobierno de Corea). Para 2011 y 2012, la Secretaría de la Función Pública tiene previsto organizar 12 eventos más dirigidos a funcionarios de la administración pública federal.

Fuente: Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México.

Revisiones periódicas del acervo regulatorio

Los estudios de la regulación no son ejercicios que se realizan una sola vez, sino que deben repetirse de manera periódica y basarse en reformas anteriores. La experiencia de los países que hasta la fecha han llevado a cabo procesos de revisión regulatoria apunta a la conveniencia de mantener un acervo actualizado y racionalizado de regulaciones por medio de revisiones periódicas. Con ello se logrará minimizar el riesgo de permitir que vuelva a crecer el acervo regulatorio, con sus consecuencias en pérdida de eficiencia y aumento de las cargas administrativas. Las recomendaciones se aplican tanto a los estudios de la regulación aplicada a empresas y ciudadanos como a la regulación en el gobierno.

Experiencia internacional

Estudios de la RIG

El informe *Reducing Red Tape in the Australian Public Service* (Reducción de la burocracia en el servicio público australiano) requiere a las dependencias para que incluyan revisiones periódicas en sus planes. El informe recomienda que los requisitos internos se revisen por lo menos cada tres a cinco años y los requisitos a nivel del gobierno en general

por lo menos cada cinco a diez años. De hecho, la última sesión de la *Checklist for the Reduction of Internal Red Tape* (Lista de verificación para la reducción de la burocracia interna) establece lo siguiente:

- elaborar un programa de revisión de los requisitos internos y a nivel de todo el gobierno;
- reevaluar con regularidad el programa de revisión y, en caso necesario, actualizarlo;
- revisar los requisitos internos cada tres a cinco años;
- revisar los requisitos a nivel del gobierno en general cada cinco a diez años;
- revisar los requisitos a nivel del gobierno en general que no se analizaron de manera adecuada después del primer año de implementación;
- identificar los posibles estudios de requisitos específicos a nivel del gobierno en general para consulta con el grupo de subsecretarios encargados de reducir la burocracia, mientras se obtiene el acuerdo de los secretarios de cartera;
- garantizar que los requisitos sujetos a disposiciones de vencimiento se revisen con amplia anticipación en cuanto a la fecha de vencimiento.

Estudios de la RABC

Canadá ha llevado a cabo ejercicios de revisión en 1985, 1992, 2003 y 2008. En la actualidad aplica una política conforme a la cual se realizan revisiones regulatorias cada cinco años. Los estudios periódicos permiten a los gobiernos aprovechar las reformas ya realizadas. Por ejemplo, en Croacia el estudio aprovechó otras reformas para mejorar la calidad regulatoria, como la introducción de la ventanilla única HITRO.HR

México

La Secretaría de la Función Pública definió un procedimiento específico con duración de seis meses para mantener los manuales funcionales y actualizados. La meta de esta actualización consiste en seguir con la eliminación de regulaciones internas e incorporar procesos y procedimientos asociados con temas comunes que aún no se regulan en los manuales. El cuadro 1.6 detalla el plan de actualización de los nueve manuales hasta 2011.

Controlar el flujo de nuevas regulaciones

Un estudio de las regulaciones existentes debe ir acompañado de controles estrictos sobre el flujo de nuevas propuestas de regulación para evitar la reconstrucción del inventario. Sólo debe autorizarse la nueva regulación que sea estrictamente necesaria y rentable.

Experiencia internacional

Estudios de la RIG

En el caso de Australia, el informe *Reducing Red Tape in the Australian Public Service* (Reducción de la burocracia en el servicio público australiano) establece principios no sólo para el estudio de las regulaciones existentes, sino también para aplicarlos en el escrutinio de las propuestas de nueva regulación. De este modo el gobierno australiano establece un mecanismo para controlar el flujo de nuevas propuestas de regulación.

Cuadro 1.6. Plan de actualización de los nueve manuales administrativos

Regulación Base Cero	2010			2011		
Actualización de los nueve manuales	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo
Integrar el inventario de conformidad con las reglas publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> e identificar los temas por regular con el fin de aumentar la guillotina.	12 Octubre					
Presentar un informe del inventario actual de cada manual y posibles capítulos por ser incorporados.	14 Octubre					
Nombrar a los funcionarios públicos responsables de cada manual.	26 Octubre					
Presentar una propuesta de índice para los nuevos capítulos de los manuales.		16 Noviembre				
Presentar el primer borrador de los nuevos capítulos de los manuales.		30 Noviembre				
Obtener aprobación legal para el primer borrador.			15 Diciembre			
Someter el primer borrador a dependencias y entidades para consulta.				10 Enero		
Presentar la versión final de los manuales actualizados.					28 Febrero	
Procedimientos jurídicos para publicar la actualización de los manuales.						30 Marzo

Fuente: Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México.

En Canadá, como parte de la iniciativa Policy Suite Renewal (Renovación del conjunto de políticas), en febrero de 2008 los ministros del Consejo del Tesoro suscribieron el Smart Rules Charter (Estatuto de reglas inteligentes), que consiste en siete principios basados en el precepto fundamental de que las reglas deben ser proporcionales a los problemas que pretenden atender, para garantizar que:

- las reglas sean claras, comprensibles y accesibles;
- las reglas no sean redundantes ni contradictorias;
- las reglas incluyan una rendición de cuentas clara, permitan dar seguimiento a las acciones y definan las consecuencias de su incumplimiento;
- las reglas sean eficientes; en otras palabras, los beneficios administrativos de una regla deben superar los costos administrativos de cumplirla;
- las reglas sólo se impongan cuando estén justificadas por criterios empíricos;
- las reglas se apliquen sólo si los instrumentos alternativos (p. ej., medidas voluntarias, estrategias de información, etcétera) no bastan para cumplir con los objetivos de las políticas o los programas;
- las reglas sean eficaces para atender y controlar los problemas.

La integración del Estatuto de reglas inteligentes al esfuerzo de renovación de políticas dio por resultado tres líneas de acción, de las cuales la primera fue evitar el regreso a una nueva red de reglas. Esta medida consistió en poner más énfasis en el desarrollo de lineamientos de política no vinculantes en áreas de bajo riesgo y en la coherencia de los instrumentos de política en todos los ámbitos.

Estudios de la RABC

En Canadá se han establecido estrictos mecanismos de control para garantizar que sólo se emitan regulaciones justificadas. La principal herramienta de Canadá, diseñada en 2008, es la Market Assessment Tool (Herramienta de evaluación del mercado), que es parte de la RIA. Tiene tres características básicas: (i) análisis costo-beneficio de las iniciativas regulatorias; (ii) congruencia con las mejores prácticas a nivel mundial; (iii) mejora la comprensión de los efectos acumulativos y no intencionados de las regulaciones sobre el desempeño de las empresas, los sectores industriales y la economía en conjunto.

Tanto Canadá como Australia tienen sistemas de análisis de impacto regulatorio que distinguen entre las propuestas regulatorias de alto y bajo impacto, lo que permite a las instituciones centrales concentrar sus tareas de análisis en la regulación que tiene el impacto potencial más significativo.

México

El gobierno mexicano está muy consciente de la importancia de apoyar los esfuerzos de la guillotina con controles sobre el flujo de nuevas regulaciones, a fin de impedir que crezca de nuevo el acervo de regulaciones internas y evitar la regulación excesiva en la administración pública federal. En este sentido el “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y las entidades de la administración pública federal, así como a la Procuraduría General de la República, a abstenerse de emitir regulación en las materias que se indican”, publicado el 10 de agosto de 2010, establece dos disposiciones que controlan el flujo de nuevas regulaciones. En primer lugar, prohíbe la emisión de nuevas reglas en materias ya contenidas en los nuevos manuales y, en segundo, establece las excepciones para la emisión de nuevas reglas: (i) en situaciones de emergencia; (ii) para cumplir con las obligaciones establecidas en la ley; (iii) cuando sean necesarias para cumplir con acuerdos internacionales, y (iv) para realizar las actualizaciones periódicas que ciertas reglas exigen. De cualquier modo, la Secretaría de la Función Pública está facultada para determinar si la nueva regulación interna que se propone emitir corresponde a alguno de los criterios antes mencionados. Como mecanismo de seguridad adicional, el acuerdo presidencial establece que la nueva regulación deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

Medición de los resultados

La medición de resultados es útil para orientar y justificar reformas adicionales y lograr impulso para una revisión más profunda. Algunos países reconocen que la falta de indicadores para medir el impacto económico era una falla de sus ejercicios previos. Como se dijo, la medición de los resultados en la RIG ha consistido en recuentos del número de instrumentos regulatorios eliminados o en descripciones cualitativas de los beneficios esperados. Esto no sucede con los estudios de la RABC, porque se dispone de una metodología utilizada ampliamente, el Modelo de Costo Estándar.

México

Guillotina de regulaciones administrativas

Con la implementación de los nueve manuales administrativos se eliminaron 9 600 normas de un total de 14 374 regulaciones en el gobierno (67 por ciento). Durante 2009 se eliminaron 3 762 regulaciones y un total de 5 838 en 2010.

Medición de los beneficios cualitativos y cuantitativos

La Secretaría de la Función Pública definió los beneficios cualitativos esperados a partir de la implementación de los manuales (véase el recuadro 1.2), tiene planeado medir los beneficios económicos de los manuales y estableció una serie de indicadores de desempeño (véase el cuadro 1.2) que se medirán por medio del SAPMG. Hasta el momento la Secretaría de la Función Pública no cuenta con las medidas económicas o los informes de avance de los indicadores de desempeño.

En 2009 la Secretaría de la Función Pública realizó un esfuerzo preliminar para medir el ahorro de cargas administrativas generado por medidas específicas de simplificación en recursos humanos, financieros y materiales, con base en el Modelo de Costo Estándar. Sin embargo, el ejercicio no se amplió para medir los beneficios agregados de eliminar las regulaciones internas de la guillotina de regulaciones, incluyendo la implementación de los nueve manuales administrativos en 2010.

Conclusiones y recomendaciones

México busca diseñar mejores reglas para lograr una mejor gobernanza

La guillotina de regulaciones en el gobierno llevada a cabo durante 2010 en México, y que dio origen a los nueve manuales de aplicación general, es parte de una estrategia más amplia del gobierno federal para dar mayor eficacia a la administración pública y, con ello, lograr una mejor gobernanza. La guillotina y los nueve manuales fueron algunas de las herramientas que la Secretaría de la Función Pública utilizó para alcanzar las metas de dos programas: el Programa de Mejora de la Gestión Pública y el programa de reforma regulatoria Base Cero. El Programa de Mejora de la Gestión Pública, parte del Plan Nacional de Desarrollo, tiene como objetivos (i) maximizar la calidad de los bienes y servicios que ofrece la administración pública federal; (ii) aumentar la eficacia de las instituciones, y (iii) minimizar los costos operativos y de gestión de las dependencias y las entidades. Además, la estrategia del programa de reforma regulatoria Base Cero se proponía alcanzar tres objetivos: (i) crear un ambiente regulatorio que aumente la competitividad y fomente el crecimiento y el desarrollo económico; (ii) eliminar los costos de operación innecesarios y las distorsiones de mercado generados por el exceso de regulación, y (iii) facilitar la interacción de ciudadanos y empresas con el gobierno.

La guillotina de regulaciones administrativas y los nueve manuales de aplicación general en los renglones de adquisiciones, obras públicas, recursos humanos, recursos financieros, recursos materiales, tecnologías de la información y comunicaciones, transparencia, auditoría y control interno, dieron por resultado la eliminación de 9 600 regulaciones internas en el periodo terminado en febrero de 2011 —o 67 por ciento del acervo total de 14 374 regulaciones— en el gobierno federal mexicano. Los nueve manuales ofrecieron un marco único y homologado para orientar las acciones de los funcionarios públicos en las materias que abarca cada manual. Se espera que una regulación interna racionalizada y menos compleja contribuya a que el gobierno federal sea más eficaz y eficiente; es decir, que garantice que la prestación de servicios públicos y el diseño y la implementación de las políticas públicas cumplan con los objetivos esperados al menor costo posible.

La prueba decisiva de los manuales será la eficacia y eficiencia con que se conduzcan todas las operaciones habituales del gobierno federal, y la capacidad de éste para diseñar y aplicar programas que reduzcan la pobreza, aumenten la productividad y atiendan otros problemas apremiantes.

La aplicación de la guillotina de regulaciones administrativas y la elaboración de los nueve manuales por parte del gobierno mexicano fueron congruentes con las principales características de la experiencia internacional disponible.

En este capítulo se utilizó la experiencia internacional como lineamiento para evaluar la guillotina y los manuales. Aunque la experiencia internacional en el estudio del acervo de RIG es más escasa en comparación con el estudio del acervo de RABC, al considerarse el conjunto de pruebas surgieron características específicas de los estudios de la regulación. Se utilizaron diez criterios de comparación en este estudio, entre los cuales se incluyeron el compromiso político con el estudio, los objetivos por lograr, la organización de las etapas, la colaboración con los reguladores, la participación de los interesados y la sociedad, la realización de análisis de costo-beneficio y evaluaciones de riesgo, la capacitación y el apoyo para la implementación, la comunicación, la ejecución de estudios periódicos, los instrumentos para controlar el flujo de nueva regulación y la medición de resultados. A este respecto, el estudio de la experiencia de México es una de las primeras y más completas aportaciones a la evaluación de estas prácticas.

En general, las acciones de la Secretaría de la Función Pública fueron comparables en profundidad y sofisticación con la experiencia internacional en el estudio de la RIG, y congruentes con la experiencia internacional en términos en el estudio de la RABC, con algunas excepciones que se tratan en las recomendaciones que se presentan a continuación para consolidar y mejorar la reforma de la regulación en el gobierno.

Para garantizar la durabilidad de los beneficios de un acervo de regulaciones en el gobierno más eficiente y menos complejo, México debe implementar plenamente los manuales, hacer cumplir al pie de la letra el acuerdo presidencial que detiene la emisión de regulación nueva, y considerar la creación de mecanismos complementarios de este instrumento.

Los nueve manuales se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* a principios del segundo semestre de 2010. Por entonces y durante el resto de 2010 y principios de 2011, la Secretaría de la Función Pública puso en marcha un programa intensivo de capacitación y desarrollo de habilidades de los funcionarios públicos por medio de la organización y realización de un gran número de sesiones, como estrategia para implementar los nueve manuales (véase el recuadro 1.4). Lo anterior se complementó con otros apoyos, como materiales impresos —lineamientos y manuales— y mecanismos de consulta, para facilitar la transición desde el marco antiguo de muchas reglas aisladas a la aplicación de los nueve manuales. Sin embargo, la implementación plena de los nueve manuales traerá consigo la eliminación o transformación de las prácticas, conductas y maneras “tradicionales” o “antiguas” de hacer las cosas entre los funcionarios públicos. Después la Secretaría de la Función Pública debería establecer mecanismos para vigilar de manera estrecha cómo aplican los manuales los funcionarios públicos. De manera similar, México debería considerar la posibilidad de ofrecer programas permanentes de capacitación y orientación sobre los nueve manuales, para garantizar que los funcionarios de contratación reciente se adhieran a ellos. En términos generales, México debería asegurarse que la administración pública federal adopte con éxito una nueva cultura de eficiencia y eficacia.

Por otra parte, el principio de detener la emisión de regulaciones nuevas debería tomarse muy en serio. La experiencia internacional demuestra que, sin instrumentos que lo impidan, en muy poco tiempo se puede reconstruir el acervo de regulaciones, lo que anularía los beneficios de la eliminación previa. El acuerdo presidencial es un paso en la

dirección correcta. Sin embargo, el acuerdo establece los casos de excepción en los que se puede emitir nueva regulación interna, previa evaluación de la Secretaría de la Función Pública. La Secretaría de la Función Pública debe, pues, hacer cumplir al pie de la letra las disposiciones del acuerdo presidencial y garantizar que sólo se autorice la emisión de regulaciones que cumplan los criterios establecidos en el acuerdo. En este sentido, la Secretaría de la Función Pública debería considerar la conveniencia de implementar instrumentos para institucionalizar este mecanismo de aprobación y hacerlo más transparente, a fin de minimizar la adopción de nueva regulación. Los instrumentos como listas de verificación, análisis jurídicos y lineamientos pueden ser útiles. Por último, México debería considerar la posibilidad de elevar las disposiciones del acuerdo presidencial a la categoría de ley, para fortalecer y proteger la política correspondiente.

Como medida complementaria, México debería implementar revisiones periódicas de la RIG y establecer mecanismos institucionales para mantener los manuales actualizados y asegurar su utilidad y aplicabilidad.

Las pruebas que aporta el estudio internacional de la RABC confirman la necesidad de establecer la política de evaluar periódicamente el acervo de regulación. La emisión de regulación nueva puede ser resultado de cambios en la tecnología, en la conducta del consumidor, en el medio ambiente o en los valores y las prioridades de la sociedad. La aplicación de nueva regulación a las empresas y los ciudadanos probablemente traiga consigo nuevas regulaciones en el gobierno.³ Así pues, la guillotina u otros mecanismos de revisión no deben ser vistos como un hecho aislado, sino que deben implementarse como política periódica y llevarse a cabo conforme a un programa determinado. De este modo las reglas recién publicadas se sujetarán a análisis, y las antiguas también se someterán a evaluación para determinar si se han vuelto obsoletas o redundantes a la luz de las nuevas.

México también debería aspirar a mantener los manuales como instrumentos de política relevantes, alineados con sus objetivos de política. Esto implica establecer e institucionalizar un mecanismo para actualizarlos de manera periódica. Los manuales que fomentan la eficiencia y la eficacia también deberían ser lo suficientemente flexibles para atender los retos a los que se enfrentan las actividades cotidianas del gobierno. Debe evitarse un escenario en el que los manuales ahoguen y restrinjan el funcionamiento del gobierno.

México debería medir los ahorros y beneficios económicos generados por la eliminación de la regulación y por tener un marco regulatorio más eficiente. Esta medición puede contribuir a comunicar mejor los resultados y reunir apoyo para la continuidad de los esfuerzos de reforma.

La Secretaría de la Función Pública definió varios indicadores para medir los beneficios de la guillotina y la aplicación de los nueve manuales. Entre ellos se incluye el número de regulaciones eliminadas, una batería de indicadores cuantitativos de desempeño (véase el cuadro 1.2), y numerosos objetivos cualitativos (véase el recuadro 1.2). Hasta la fecha, la estrategia de comunicación de México ha destacado el número de regulaciones eliminadas. Ahora México debería tomar medidas para comunicar los resultados de los indicadores de desempeño tan pronto estén disponibles. Por otro lado, México debería considerar la conveniencia de medir los beneficios económicos que se obtienen al eliminar regulaciones. En la actualidad se dispone de técnicas para este fin, como el Modelo de Costo Estándar. Las pruebas aportadas por la experiencia internacional indican que la medición económica

es muy infrecuente en el caso de los estudios del acervo de RIG, en comparación con los estudios de RABC. Sin embargo, en el caso de la RABC, las pruebas demuestran que los esfuerzos de simplificación se comunican mejor cuando se traducen en términos monetarios. Además, el cálculo monetario de los resultados de la simplificación contribuye a crear apoyo para seguir con los esfuerzos de reforma. En un escenario en el que los manuales se actualizan y los estudios de la RIG se realizan periódicamente, la medición económica de los ahorros derivados de estos esfuerzos adquiere relevancia en la conservación de la motivación de los funcionarios públicos y el interés de la sociedad en el tema.

Debido al contexto regulatorio de varios niveles de México, el gobierno federal debería promover ejercicios similares a los de la guillotina y los manuales en los estados y municipios.

Como ley fundamental de una federación, la Constitución mexicana otorga la facultad de emitir regulación a los tres órdenes de gobierno: la federación, los estados y los municipios. Los gobiernos de los estados y los municipios también tienen la facultad legal de establecer su propia regulación interna. Por ende, los gobiernos estatales y municipales también deberían aplicar los principios de lograr mayor eficiencia y eficacia por medio de la eliminación y la simplificación de la regulación en el gobierno. Los ciudadanos reciben servicios públicos y se benefician de las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno. Por tanto, desde la perspectiva de los ciudadanos, las mejoras de la eficiencia y la eficacia del gobierno federal en la prestación de servicios públicos y la obtención de resultados de política se pueden ver opacadas si no se acompañan de otras similares en los gobiernos estatales y municipales. Los gobiernos de los estados y los municipios pueden beneficiarse de la curva de aprendizaje que la guillotina y la elaboración de los nueve manuales trajeron consigo. Así pues, la Secretaría de la Función Pública debería buscar transferir estos conocimientos de manera sistemática y codificada a los otros dos órdenes de gobierno.

Notas

1. Croacia no es país miembro de la OCDE; sin embargo, su experiencia es pertinente al caso de México.
2. El APS 200 es un foro de líderes ejecutivos del sector público creado para apoyar al Consejo de Ministros y gestionar sus proyectos e iniciativas estratégicas.
3. El acuerdo presidencial que detiene el flujo de regulación establece “el cumplimiento con las obligaciones establecidas por la ley” como uno de los casos de excepción para la emisión de nueva regulación. Por tanto es posible que la promulgación de nuevas leyes traiga consigo nuevas reglas internas.

Bibliografía

- Australian Public service Commission (2009), *State of the Service Report 2008-09*, Mancomunidad de Australia, Canberra.
- Comisión Federal de Reforma Regulatoria, gobierno federal de México (COFEMER) (2000), *Primer informe de labores*.
- Comisión Federal de Reforma Regulatoria, gobierno federal de México (COFEMER) (2001), *Informe de labores*.
- Comisión Federal de Reforma Regulatoria, gobierno federal de México (COFEMER) (2002), *Informe de labores*.
- Comisión Federal de Reforma Regulatoria, gobierno federal de México (COFEMER) (2003), *Informe de labores*.
- Gobierno de Australia, Advisory Group on Reform of Australian Government Administration (2010), *Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration*, Mancomunidad de Australia, Canberra.
- Gobierno de Australia, Management Advisory Committee (2007), *Reducing Red Tape in the Australian Public Service*, Mancomunidad de Australia, Canberra.
- Ministerio de Finanzas danés, <http://uk.fm.dk>.
- Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores de los Países Bajos, *Restyling Intergovernmental Relations*, La Haya.
- Hood, Christopher, *et al.* (1999), *Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*, Oxford University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2004), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Mexico 2004: Progress in Implementing Regulatory Reform*, OECD Publishing, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2005), *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*, OECD Publishing, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, OECD Publishing, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2008), “Measuring Regulatory Quality”, *OECD Policy Brief*, OECD Publishing, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009a), “Indicators of Regulatory Management Systems: 2009 Report”, OECD, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009b), *OECD Economic Surveys: Mexico 2009*, OECD Publishing, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2010a), *Regulatory Reform for Recovery: Lessons from Implementation During Crises*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/dataoecd/48/25/44955878.pdf.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2010b), *Why is Administrative Simplification so Complicated? Looking beyond 2010*, OECD Publishing, París.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011), *OECD Economic Surveys: Mexico 2011*, OECD Publishing, París.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, gobierno federal de México (SECODAM) (2002-2003), *Informe de labores*.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, gobierno federal de México (SECODAM) (2003), *Informe de labores*.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, gobierno federal de México (SECODAM) (2005), *Informe de labores*.

Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México (2010), “Menos reglas, Mejores resultados”, p. 9.

Secretariado del Consejo del Tesoro de Canadá, “Policy Suite Renewal: Overview and Update”.

Secretariado del Consejo del Tesoro de Canadá, “The Government of Canada Management Agenda: The Web of Rules Initiative”.

Capítulo 2

Aprovechar el gobierno electrónico en México para encontrar nuevas soluciones a viejos retos

México tiene una larga historia de compromiso con el empleo de las TIC para apoyar las reformas en el sector público y fomentar el buen gobierno mediante las mejoras en la transparencia, la calidad y la eficiencia del gobierno. De un gobierno a otro, las autoridades mexicanas han explotado la tecnología a fin de generar innovaciones continuas y mejorar sus operaciones para satisfacer de manera óptima las necesidades de los ciudadanos y las empresas. Este capítulo hace hincapié en los esfuerzos del gobierno para lograr una mejor integración, simplificación e implementación de los procesos del gobierno electrónico; fortalecer el marco de gobernanza; alinear las metas estratégicas para racionalizar el uso de recursos en tiempos de limitación económica; prestar servicios de manera más coherente en toda la administración pública federal; maximizar los beneficios de inversiones previas en gobierno electrónico a la vez que se planean nuevas; y adoptar conceptos y enfoques innovadores.

Antecedentes

Desde finales de 2008 y durante 2009 y 2010, el gobierno mexicano se vio forzado a enfrentar un número inusitado de circunstancias que han entorpecido la actividad económica del país, como la emergencia sanitaria relacionada con el virus de la influenza H1N1 y la crisis económica y financiera. Asimismo, es importante considerar que 40% de los ingresos totales del gobierno provienen de las exportaciones petroleras y, a lo largo de los últimos años, los yacimientos de petróleo más grandes redujeron su producción y los precios disminuyeron. Esto llevó a tomar varias medidas de austeridad en 2009, entre las que se incluyeron reducciones en el personal y el presupuesto administrativo del gobierno central. México está experimentando un sólido repunte económico, con un crecimiento esperado del PIB de 5.5% en 2010 y 4% en 2011, debido a que las medidas de austeridad siguen vigentes mientras que los precios del petróleo aumentan (OCDE, de próxima aparición; OCDE, 2011). En este contexto, el gobierno electrónico y la reforma regulatoria siguen siendo herramientas importantes para compensar las restricciones presupuestarias.

A lo largo de los últimos años, el considerable esfuerzo de desregulación se ha concentrado en el fomento de la claridad y la simplificación regulatorias. El programa global de desregulación culminó con la elaboración e implementación de nueve manuales (descritos en el Capítulo 1 de este estudio y más adelante en este capítulo) con los que se espera reducir 99% de las regulaciones administrativas internas (1 192 de las 9 600 regulaciones que tratan de cuestiones administrativas conciernen específicamente a las TIC).

El presidente Calderón anunció la meta de automatizar, para 2012, 70% de todos los servicios que presta el gobierno (3 000 después de la reducción regulatoria). En la actualidad, 21% de los servicios del gobierno han avanzado hacia esta meta, lo que representa 626 servicios con algunos componentes de TIC. De los 74 servicios de alto impacto, 47 se han digitalizado completamente (es decir, se prestan 100% en línea). La automatización a gran escala probablemente llevará a la consolidación y distribución del presupuesto de TIC de acuerdo con la capacidad y el papel que desempeña cada institución en la prestación de los servicios a los ciudadanos.

Respecto a la meta de automatización de 70%, la implementación de los nueve manuales administrativos y el proceso de reducción regulatoria han demostrado que la reingeniería necesaria para impulsar la simplificación administrativa terminará por hacer más lento el camino hacia el logro de esta meta. A fin de atender esta contingencia, que podría impactar la capacidad del gobierno para lograr sus metas, el gobierno federal mexicano realizó esfuerzos significativos en torno a la automatización de los procesos de alto impacto; este nuevo enfoque está generando resultados considerables. Por ejemplo, se estableció un nuevo punto único de entrada (ventanilla única) para el registro de nuevas empresas por medio del portal www.tuempresa.gob.mx. En combinación con la disminución de cargas administrativas resultantes del desarrollo de nuevas opciones de pago en línea y del aumento en el uso de programas de contabilidad, México estuvo en posibilidad de simplificar sus procesos de apertura de empresas y mejorar el contexto nacional para los empresarios. Esto también se reflejó en la clasificación del Banco Mundial sobre la facilidad de hacer negocios, en la que México se encuentra entre los países que más han mejorado y en primer lugar en América Latina (Banco Mundial, 2011).

Durante el verano de 2010, la OCDE llevó a cabo una encuesta sobre el impacto de las medidas de austeridad en el gobierno electrónico. Las respuestas de las autoridades

mexicanas reiteran que el Decreto de Austeridad de 2006 promulgado por el Presidente de la República a principios de su mandato para reducir el gasto en las operaciones de la administración pública federal en 25 500 millones de pesos, consideraba estrategias específicas para consolidar, compartir y contratar externamente recursos de TIC. El Decreto de Austeridad prevé la consolidación en la contratación de servicios de TIC, con base en acuerdos marco que permitan la generación de economías de escala y sinergias.

En los casos en que no sea posible consolidar las necesidades de TIC, el Decreto requiere la aprobación de la Unidad de Gobierno Electrónico de la Secretaría de la Función Pública. También tiene como finalidad consolidar la contratación de los servicios de computación (por ejemplo, equipos, programas, apoyo técnico, mantenimiento) y sustitución de equipo para evitar separar las adquisiciones cuando sea posible. En última instancia, el Decreto tiene como finalidad apoyar la estandarización de procesos comunes entre secretarías, facilitar la interoperabilidad del sistema y mantener su integración.

Por último, de acuerdo con las respuestas al cuestionario, las prioridades que han ido ganando importancia en el ámbito del gobierno electrónico son: la eficiencia regulatoria; el desarrollo de un marco nacional de interoperabilidad, y la construcción, protección y acceso a la información concebida como bien público.

El contexto del gobierno electrónico

Las instituciones públicas mexicanas muestran un alto nivel de madurez digital, lo cual es resultado de más de una década de inversión nacional en gobierno electrónico, un enfoque estratégico sólido y el compromiso mostrado por el liderazgo político a lo largo de los años en torno a la optimización del uso de TIC dentro de la administración pública para mejorar su funcionamiento operativo y la interacción con empresas y ciudadanos.

En este capítulo se identifica la riqueza de las iniciativas emprendidas por el gobierno mexicano para establecer un entorno favorable al gobierno electrónico. Estos análisis hacen constar el esfuerzo sostenido de México y muestran cómo está dirigiéndose de manera estratégica hacia la dirección correcta, con la intención de aprovechar plenamente las TIC a fin de innovar, impulsar la eficiencia pública y aumentar la calidad de los servicios públicos. Por ejemplo, los enfoques basados en la web 2.0 y el uso de la nube de cómputo están explorándose como oportunidades de cambio en la forma en que funcionan las entidades públicas y cómo interactúan entre ellas y con quienes reciben los servicios que prestan.

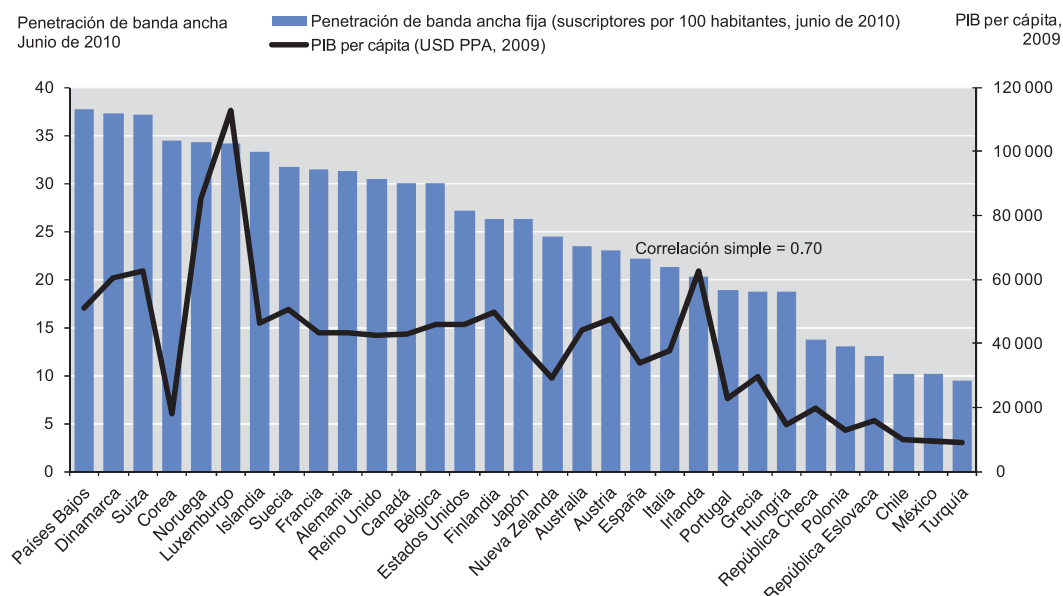
Sin embargo, un elemento clave para garantizar el desarrollo del gobierno electrónico consiste en tomar las medidas necesarias desde una perspectiva tanto tecnológica como a nivel regulatorio y organizacional, además de asegurar que el desarrollo futuro de las aplicaciones y sistemas de las TIC encuentre apoyo en la planeación estratégica institucional. El consenso interno acerca de lo que representa el valor público y sobre las metas estratégicas nacionales —y el liderazgo político ininterrumpido— también serán necesarios para mantener el desarrollo de sistemas y procesos integrados que apoyen una interoperabilidad fortalecida.

Un ejemplo concreto de la necesidad de mantener los esfuerzos del gobierno para tomar las decisiones apropiadas y garantizar la evolución continua del gobierno electrónico, es el descenso de México en las clasificaciones internacionales, como la que publica la

UNDESA cada dos años.¹ Este deterioro no debe atribuirse únicamente a las recientes restricciones presupuestarias o al hecho de que se haya canalizado hacia otros fines una cantidad considerable de recursos inicialmente asignados al desarrollo de e-México y a seguir adelante con el diseño de los sitios de Internet. De hecho, un análisis más detallado parece mostrar que la falta de desarrollo adicional de los portales puede explicarse como resultado de la falta de concentración del gobierno en la ampliación de la integración y la interoperabilidad de sistemas y procesos. El impacto no sólo ha sido afectado por decisiones relacionadas con la inversión en tecnología, sino también por algunos obstáculos en el diseño del marco legal y regulatorio que todavía impide la integración plena de los procesos y los sistemas en el área de gestión (*back office*).

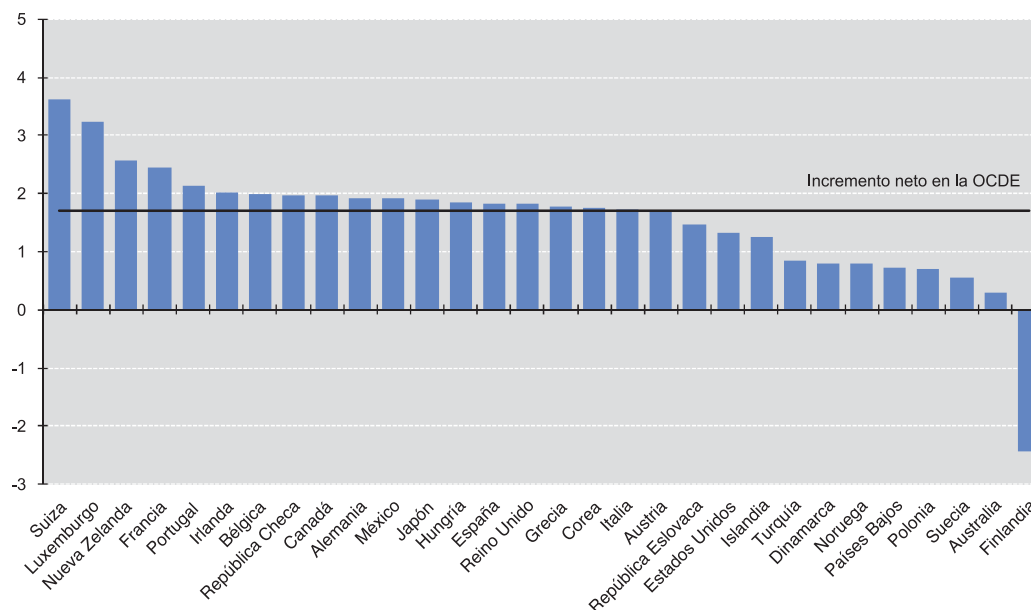
Asimismo, a medida que se avanza hacia una mayor automatización y digitalización de los servicios, será importante asegurarse de que más ciudadanos utilicen Internet. Cosechar los frutos de las inversiones en el gobierno electrónico implica que ya se llegó al nivel deseado de utilización de los servicios públicos y la información en línea, especialmente considerando el enfoque estratégico de México en torno al incremento en la digitalización de los servicios y la información. El número de usuarios de Internet en México sigue siendo bajo. La conectividad en el sector público es mucho más alta que el nivel de conectividad en la sociedad. Las condiciones de mercado parecen ser el factor principal detrás de estas cifras, ya que el costo de la conectividad sigue siendo muy alto. Como resultado de lo anterior, el abismo digital parece ser un tema relevante que el gobierno debe atender. A pesar de que la penetración neta de banda ancha ha mostrado cierto incremento, el nivel general de penetración en la mayor parte del país es más bajo que lo que el nivel de infraestructura y las habilidades técnicas parecerían permitir, además de ser inferior a las tendencias de la OCDE.

Gráfica 2.1. Penetración de banda ancha y PIB per cápita en países de la OCDE



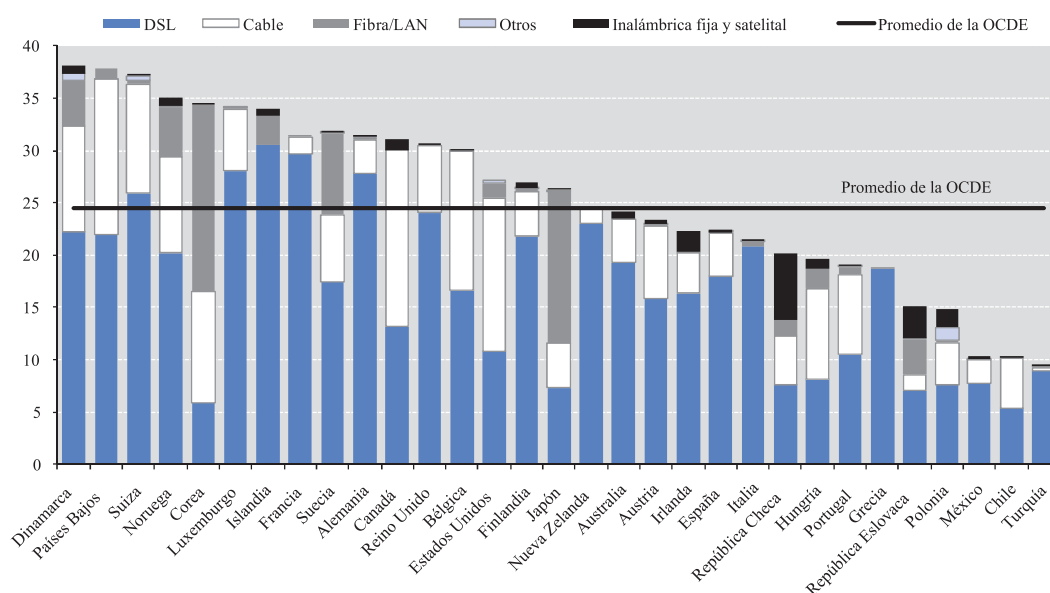
Fuente: OECD Broadband Portal, junio de 2010.

Gráfica 2.2. Penetración de banda ancha fija (cable) por cada 100 habitantes en países de la OCDE, incremento neto (junio de 2009-junio de 2010)



Fuente: OECD Broadband Portal, junio de 2010.

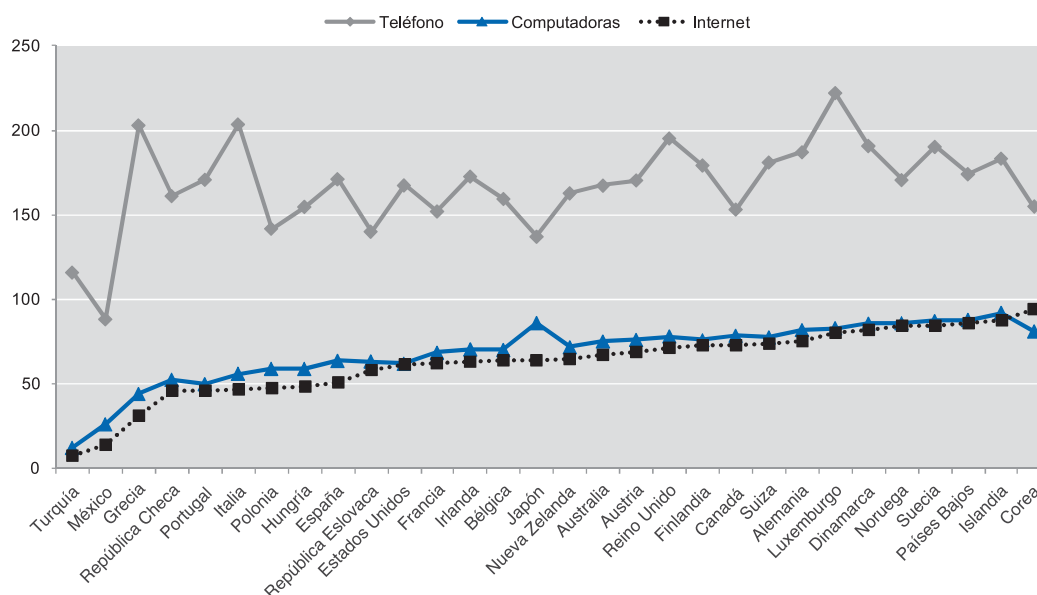
Gráfica 2.3. Suscripciones a servicio de banda ancha fija (incluidas inalámbrica fija y satelital) por cada 100 habitantes, por tecnología en países de la OCDE



Fuente: OECD Broadband Portal, junio de 2010.

En la gráfica 2.4 se muestra la necesidad de fortalecer la infraestructura básica y la industria de las TIC para fomentar la participación social. De hecho, es fundamental que ambas aseguren el acceso y ofrezcan incentivos al uso de Internet y los servicios digitales al poner en línea a 70% (68 millones) de ciudadanos mexicanos que no utilizan TIC. Esto requiere una mayor atención si el gobierno tiene la intención de cosechar los frutos que espera obtener mediante el incremento de la oferta de servicios completamente digitales. A fin de atender este tema, el gobierno estableció la meta de aumentar el número de usuarios de Internet a 70 millones de habitantes (o 62.5 de cada 100 ciudadanos) para 2015 (Gobierno de México, s.f.). Estos esfuerzos contribuirán a garantizar un nivel adecuado de adopción de servicios de gobierno electrónico.

Gráfica 2.4. Viviendas con acceso a teléfono, Internet y computadora en países de la OCDE



Los datos se refieren a 2008 o las cifras más recientes.

Fuente: OCDE (2010), *OECD Factbook 2010. Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD Publishing, París.

Gobierno electrónico: objetivos y logros

La visión del gobierno mexicano se centra en aprovechar plenamente las TIC para garantizar el desarrollo de una sociedad de la información competitiva, incluyente e innovadora. La OCDE define el gobierno electrónico como el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones y, en especial Internet, como herramienta para lograr un mejor gobierno (OCDE, 2003). Este elemento es parte constitutiva de la visión más general del gobierno mexicano en su objetivo por crear una sociedad de la información (es decir, el Sistema Nacional e-México), al igual que en la Agenda de Gobierno Digital. La Agenda tiene dos componentes centrales: *i)* la adopción y el uso de las TIC por parte de la sociedad y un mercado en el que los impulsos principales son los precios, la calidad y la cobertura, y *ii)* la adopción y el uso de las TIC, por parte del gobierno, para el que las motivaciones centrales se enfocan en mejorar la eficiencia operativa de las instituciones

públicas, reducir los costos de transacción entre ciudadanos y gobierno, y producir bienes públicos relacionados, como se refleja en la Agenda de Gobierno Digital.

Además, el gobierno mexicano amplió su enfoque visionario y conceptual de desarrollo del gobierno electrónico, que está impulsando los proyectos nacionales y las iniciativas relacionadas con las TIC y el gobierno electrónico. La estrategia mexicana para el gobierno electrónico (la Agenda de Gobierno Digital) se basa en la siguiente definición: “El uso de las TIC para fomentar la construcción, protección y distribución de bienes públicos y comunes”, y en la definición de varios conjuntos de información como bienes públicos, por ejemplo: los registros civiles y de la propiedad, las estadísticas nacionales y los registros criminales, de justicia y de educación.

El gobierno electrónico desempeña una función clave en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.² La Prioridad número 5 (que se incluye en el capítulo 5) consiste en impulsar la democracia eficaz y responsable por la política externa. El gobierno electrónico también es relevante para alcanzar la meta estratégica número 4, que se refiere a “mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados del servicio civil de carrera para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en términos de prestación de servicios y suministro de bienes”. El Plan presentó la estrategia siguiente para mejorar el desempeño de la administración pública a nivel federal: aumentar el rigor de las normas de eficiencia y de eficacia del gobierno a través de la sistematización y la digitalización de todos los procedimientos administrativos y el uso de las TIC y las comunicaciones de funcionarios públicos.

Al igual que el Plan Nacional de Desarrollo de México, el documento Vision and Objectives de Corea para el periodo 2007-2012 incluye una estrategia que va de la información orientada por el gobierno a una gobernanza público-privada en colaboración, de la informatización desconectada a la informatización sin incidentes, de la reacción a las respuestas activas a efectos adversos, de las políticas centradas en la expansión a las medidas centradas en la utilización.

En cumplimiento con lo dispuesto por el Artículo 69 de la Constitución, el 1º de septiembre de 2010 el Presidente de México presentó su discurso sobre la situación de la nación ante el Congreso (Cuarto Informe de Gobierno) en el que informó sobre la meta 4 de la Prioridad 5: aumentar la disponibilidad y la calidad de los procedimientos administrativos y los servicios públicos en línea.

El Presidente citó el Portal Ciudadano (www.gob.mx) desarrollado por el gobierno federal, que sirve como el medio principal de acceso en línea a los trámites y servicios más utilizados; el Portal se encuentra disponible las 24 horas del día, siete días de la semana, y fomenta una mejor comunicación entre ciudadanos y gobierno. El Portal ofrece, además, acceso a la información sobre órdenes y fallos a nivel federal, estatal y municipal, así como acceso a las decisiones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, que contribuyen a mejorar la calidad de la prestación de servicios y la difusión de información (más adelante en este capítulo se presenta información suplementaria sobre el portal del gobierno federal).

El Presidente también informó acerca de los resultados logrados en relación con la agenda de diez puntos para transformar México (“Diez puntos para transformar a México de fondo”) creada en 2009 (Gobierno de México, 2010b).

El informe sobre el octavo compromiso de “llevar a cabo una reforma regulatoria sustantiva para mejorar la competitividad de la economía”, indicó que:

- se eliminaron más de 9 000 reglas administrativas, las cuales fueron sustituidas por nueve manuales administrativos que uniformaron los procesos más comunes

realizados en la administración pública federal que previeron o incluyeron el uso de TIC;

- se emitió una moratoria regulatoria para impedir la emisión de regulaciones adicionales;
- se emitió un decreto para simplificar las interacciones fiscales con el gobierno, eliminando la declaración del impuesto fijo mensual y la declaración anual del IVA, entre otras, y
- se pusieron en marcha medidas de simplificación regulatoria sobre importaciones, incluyendo los productos tecnológicos.

El Presidente también ofreció actualizaciones sobre algunos de los principales proyectos de gobierno electrónico llevados a cabo para cumplir las metas de la agenda de diez puntos, destacando el valor instrumental del gobierno electrónico³ respecto al desarrollo nacional en los ámbitos social y económico.

Entre los ejemplos de los procedimientos que mejoraron destacan los siguientes:

1. En el ámbito de la administración tributaria: la digitalización y simplificación de la administración tributaria, como la inscripción en el registro federal de contribuyentes (RFC) y la implementación del sistema digital de la firma electrónica avanzada (FIEL).
2. En la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: la implementación de un sistema de e-licencia, que estará disponible a nivel nacional para la emisión de permisos de conducir y el desarrollo de una base de datos que apoye un sistema integral de información para el sistema federal de autotransporte.
3. En el ámbito de la Secretaría de Educación Pública: la expedición de la identificación y el registro profesional. De un total de 6.1 millones de registros en la Dirección General de Profesiones, 4.1 millones se encuentran digitalizados, lo cual facilitó y mejoró la capacidad de respuesta para los usuarios; el desarrollo de un sistema de citas programadas en línea que permite un mejor servicio, y el despliegue, en julio de 2009, de un sistema electrónico de pago de derechos.
4. En la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): la digitalización de una base de datos que apoya la interoperabilidad entre la SRE y el Instituto Nacional de Migración (INAMI) que permite el intercambio de información sobre movimientos entre consulados, emisión de visas, etc., y reduce los costos de transacción y el tiempo en la prestación de servicios a los usuarios.
5. Entre las responsabilidades del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial: se simplificaron los procedimientos de solicitud y otorgamiento de la marca registrada por medio del portal *www.tuempresa.gob.mx*, que fue implementado en 2009.
6. Entre las tareas de la Procuraduría Federal del Consumidor: se implementó el sistema CONCILIANET para mejorar electrónicamente la calidad y capacidad de respuesta del proceso de conciliación. Esta medida redujo el tiempo de conclusión de los procedimientos a la mitad e hizo posible que la Procuraduría respondiera a 98% de las quejas recibidas.
7. Se espera que la iniciativa de ley para la Firma Electrónica Avanzada (Ley de Firma Electrónica Avanzada), enviada al Congreso por el Presidente a fines de 2010, otorgue a las firmas digitales el mismo reconocimiento legal que a las firmas escritas. El 22 de marzo de 2011, el Senado aprobó la iniciativa, que está esperando ser aprobada

en la Cámara de Diputados. Además de facilitar las transacciones entre el gobierno y los ciudadanos, y entre el gobierno y las empresas, el proyecto tiene como propósito transformar la firma digital en un bien público digital, al hacer posible mejores transacciones entre ciudadanos y entre empresas. Se espera que la firma digital garantice la autenticidad y la fuente de información en las transacciones a fin de evitar el rechazo de datos y de transacciones, para dar lugar a la integridad de los datos al restringir los cambios a los mensajes firmados y asegurar la confidencialidad al restringir el acceso o la distribución a personas no autorizadas.

La diversidad de iniciativas puestas en funcionamiento por México demuestra que el gobierno está realizando esfuerzos vigorosos por mejorar los procedimientos y los servicios en ámbitos en los que el impacto del gobierno electrónico puede ser de importancia decisiva, lo cual está en línea con la tendencia en los países más avanzados de la OCDE en el campo del gobierno electrónico. En la gráfica 2.5 se muestra, por ejemplo, la agenda y las iniciativas clave establecidas por el gobierno coreano.

Gráfica 2.5. Agenda coreana de iniciativas clave de gobierno electrónico

Enriquecimiento de la vida ciudadana	• Procesamiento electrónico de documentos • Difusión de información gubernamental a la medida de los ciudadanos • Mejoras al servicio del portal nacional • Ventanilla única de servicio civil en línea • Reforma al método de prestación de servicios de bienestar social y a residentes
Revitalización económica	• Mejoras a la competitividad empresarial • Integración de las redes de logística y comercio
Mejoras a la eficiencia gubernamental	• Integración y convergencia del servicio de SIG (Sistemas de Información Geográfica) • Mejoras al sistema de estadísticas nacionales • Desarrollo de sistemas administrativos en colaboración y con apoyo digital
Mejoras a la seguridad social	• Integración de la información de seguridad nacional • Gestión de la salud veterinaria preventiva • Mejora de las normas de accesibilidad y de gobierno electrónico para las personas con capacidades diferentes
Mejoras a la infraestructura de información	• Integración y utilización basada en evaluaciones ambientales • Desarrollo de una infraestructura común de gobierno electrónico
Consolidación de la seguridad de la información	• Separación de las redes de Internet e Intranet • Consolidación de la infraestructura de seguridad del gobierno electrónico

Fuente: Gobierno de Corea.

Marco institucional y de gobernanza del gobierno electrónico

Tres de los principales componentes en el desarrollo de la sociedad de la información en México son el gobierno electrónico (centrado en el gobierno, con la Secretaría de la Función Pública como institución responsable), la economía digital (concentrada en las

empresas, con la Secretaría de Economía como institución responsable) y la conectividad social (centrada en la sociedad, con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como institución responsable).

La Secretaría de Economía, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones trabajan para fomentar el mercado de las TIC y resolver los problemas de calidad, acceso y precios. El Sistema Nacional e-México (descrito en detalle más adelante en este capítulo y bajo la responsabilidad general de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes) trabaja para cerrar la brecha digital, en los casos en que los mercados dejaron de funcionar. La Secretaría de la Función Pública y la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE) son responsables de la parte de la estrategia correspondiente al gobierno electrónico.

La Secretaría de la Función Pública, encargada del desarrollo e implementación de los asuntos relacionados con el gobierno electrónico, tiene la responsabilidad central de concebir la estrategia y el marco normativo necesario para fomentar y optimizar el uso de las TIC en la administración pública federal. La coordinación entre los diferentes participantes se garantiza por medio de la CIDGE. Esta Comisión se creó por acuerdo presidencial, publicado el 9 de diciembre de 2005, para fomentar y fortalecer la coordinación en apoyo del uso y explotación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la administración pública federal. Este acuerdo establece los mecanismos de coordinación entre dependencias y entidades, con la participación de los siguientes grupos:

- el Consejo Ejecutivo;
- los consejos técnicos;
- las subcomisiones (es decir, la Subcomisión de Firma Electrónica Avanzada; la Subcomisión de los Sistemas Automatizados de Control de Gestión; la Subcomisión de Vinculación con Estados y Municipios);
- el Grupo Consultivo;
- el presidente de la Comisión es el secretario de la Función Pública y el secretario ejecutivo es el encargado de la Unidad de Gobierno Digital.

De acuerdo con lo establecido por el decreto presidencial, las principales tareas de la CIDGE son:

- evaluar las necesidades en el ámbito de las TIC en la administración pública a nivel federal y recomendar medidas para su desarrollo;
- apoyar los acuerdos orientados a la búsqueda de recursos económicos para el desarrollo de los proyectos, con las dependencias y entidades y los organismos nacionales e internacionales, ya sean públicos o privados;
- promover el establecimiento de mecanismos de coordinación y colaboración con los poderes federales, la Procuraduría General de la República, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como con instituciones públicas y privadas (nacionales e internacionales), a fin de propiciar el intercambio de información y experiencias, el análisis de problemáticas comunes y la realización de proyectos conjuntos en materia de gobierno electrónico y TIC;
- proponer el establecimiento de una arquitectura tecnológica de la administración pública federal, con una visión orientada a la administración estratégica de servicios de TIC para definir y alinear los procesos del gobierno federal mediante

la utilización de modelos de operación que permitan identificar las oportunidades de duplicar o reutilizar los recursos, mejorar la efectividad y obtener ahorros en los costos al mejorar los servicios proporcionados al ciudadano, en la medida en que las capacidades técnicas, organizacionales y presupuestarias de cada institución lo permitan;

- promover el establecimiento de mecanismos de interoperabilidad que permitan el aprovechamiento de las infraestructuras tecnológicas y de los procesos horizontales a través de la administración pública federal;
- promover en las dependencias y entidades, de acuerdo con los resultados y las acciones que le informe la Subcomisión de Firma Electrónica Avanzada, los mecanismos para facilitar la implementación, operación y homologación de los procedimientos y tecnología de la firma;
- promover entre las dependencias y entidades, de acuerdo con los resultados y las acciones que le informe la Subcomisión de los Sistemas Automatizados de Control de Gestión, los mecanismos para la aplicación de los criterios de interoperabilidad y los lineamientos para la estandarización de los sistemas automatizados de control de gestión y su comunicación por medio del uso de medios electrónicos;
- establecer el marco normativo que sea indispensable para apoyar al gobierno electrónico.

El gobierno considera que la Subcomisión de Vinculación con Estados y Municipios, que es parte de la CIDGE, tiene un papel clave en la coordinación del trabajo relevante en el ámbito del gobierno electrónico. Estos son renglones de interés común y apoyan las metas estratégicas centrales del gobierno electrónico y el desarrollo de la sociedad de la información. Las acciones de la Subcomisión formalizarán la colaboración entre los tres niveles de gobierno para desarrollar estrategias que puedan traducirse en planes concretos y materializables.

El gobierno federal desempeña un papel significativo en el apoyo a los municipios y los estados con niveles menos avanzados de desarrollo del gobierno electrónico para acceder y adoptar mejores prácticas a nivel nacional o internacional. La creación de la Unidad de Gobierno Digital (UGD), la Subcomisión de la CIDGE para la vinculación con estados y municipios y el Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM) obedeció al propósito de fortalecer el intercambio de mejores prácticas entre estados, municipios y gobierno federal, como lo prevé la Agenda de Gobierno Digital para garantizar la gobernanza a diferentes niveles.

El CIAPEM es el organismo nacional que contribuye a orientar el desarrollo tecnológico en todo el gobierno. Sus objetivos son los siguientes:

- fomentar los proyectos relacionados con el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en los gobiernos estatales y locales;
- promover el intercambio de información entre autoridades locales y gobiernos municipales;
- promover la planeación, operación y uso de recursos de TIC en los gobiernos estatales y municipales, y mejorar la comunicación entre los miembros del Comité y las organizaciones públicas y privadas. El Comité está compuesto por los estados y municipios interesados y su liderazgo se renueva anualmente por medio de un proceso electoral. Desde 2006, los gobernadores de varios estados han sido presidentes de este Comité. El presidente del Comité Ejecutivo funge como

subcomisionado de vinculación del CIAPEM con estados y municipios y en el grupo consultivo de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE).

Fortalecer la coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno

La coordinación dentro y entre niveles de gobierno, con una asignación clara de responsabilidad por el desarrollo administrativo de los servicios y proyectos de gobierno electrónico, es crucial para lograr resultados, resolver incongruencias en el suministro y el desarrollo de los servicios de gobierno electrónico y fomentar una mayor integración con los servicios de gestión que lleven a una prestación de servicios públicos más integrada.

Conscientes de las limitaciones en el impacto y el bajo número de decisiones tomadas por la CIDGE a lo largo de los últimos cinco años, a finales de 2010 el gobierno propuso su reordenamiento integral. Lo que se pretende es contrarrestar parte de las críticas sobre su papel y su impacto. En julio de 2010 se reunieron, en la OCDE, varios representantes de diversas dependencias de la administración pública federal. En esta reunión confirmaron que, pese a los esfuerzos del gobierno por garantizar una colaboración y coordinación eficaz y eficiente entre los distintos niveles del gobierno en materia de gobierno electrónico, la CIDGE tiene poca visibilidad estratégica y una influencia política débil.

La falta de coordinación eficaz y un liderazgo político sólido podría limitar la posibilidad de concretar beneficios a pesar de contar con iniciativas y proyectos de gobierno electrónico planeados estratégicamente y bien diseñados. Lo anterior explicaría la discrepancia entre la percepción general en torno a que el gobierno electrónico ha perdido impulso en México y los esfuerzos e inversión continuos que realiza el gobierno para avanzar en su desarrollo.

En diciembre de 2010 se tomaron decisiones importantes respecto a la CIDGE con la intención de cambiar algunas subcomisiones y dismantelar algunos grupos técnicos. Más adelante se detallan algunos de los cambios más relevantes que impactarán la eficacia de la CIDGE. La CIDGE aprobó el establecimiento de la Subcomisión de Interoperabilidad, cuyo principal objetivo consiste en implementar el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI)⁴ una vez que se publique el decreto de autorización.⁵ El decreto ya fue aprobado por el gobierno federal, el sector académico y el industrial, y se espera obtener su validez jurídica. La Subcomisión reportará a la CIDGE y trabajará en coordinación con su consejo ejecutivo. Éste es un paso fundamental para avanzar en la implementación del esquema y lograr resultados en términos de interoperabilidad. Lo anterior resulta particularmente importante considerando el papel clave de la interoperabilidad en la maximización del impacto de las TIC en el fomento del intercambio de datos, información y conocimiento; esto mantendrá la integración de las operaciones o de los procesos en el gobierno federal, aumentando las eficiencias dentro del sector público, mejorando la prestación de servicios públicos que generen beneficios a los ciudadanos. Al lograr lo anterior, llevará a racionalizar el uso de las TIC en el proceso de intercambio, reutilización y asignación de los recursos tecnológicos compartidos y el fortalecimiento de la cooperación y coordinación, la integración y el desarrollo de servicios digitales compartidos y transversales.

La elaboración del plan mexicano estuvo orientada por instrumentos internacionales que consagran la necesidad de crear herramientas para el intercambio de experiencias sobre gobierno electrónico y, específicamente, sobre interoperabilidad como el *Libro blanco de interoperabilidad del gobierno electrónico para América Latina y el Caribe*, publicado por

la CEPAL;⁶ la *Base de la estrategia de interoperabilidad en América Latina*, publicado en la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado; y el *Consenso de Buenos Aires*, publicado en el marco de la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.⁷

En este sentido, la decisión de México sigue las mejores prácticas internacionales, que muestran que la implementación eficaz de un esquema de interoperabilidad requiere el establecimiento previo de un cuerpo coordinador (es decir, requiere entender el contexto e identificar los problemas que deben resolverse por medio del esquema para fomentar su desarrollo e implementación).

La adopción del esquema de interoperabilidad representa un excelente ejemplo de una decisión de política pública tomada por la Secretaría de la Función Pública para cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012; la estrategia demanda reglas actualizadas, adecuadas, claras y sencillas para regular con eficacia todos los ámbitos de la vida nacional y utilizar las TIC para apoyar la simplificación administrativa y la reforma regulatoria en la administración pública a fin de generar un impacto directo en la lucha contra la discrecionalidad, la arbitrariedad y la corrupción, y encarar la necesidad de aumentar la coordinación en toda la administración pública federal.

Los cambios en el marco institucional también afectaron a los comités técnicos, que fueron reestructurados. Se eliminaron los comités técnicos sobre la estructura y las funciones en el ámbito de las TIC, el uso de recursos de TIC, la planeación estratégica de las TIC, la seguridad y privacidad de las TIC y el uso de programas de computadora, ya que el nuevo manual administrativo de las TIC asumió estas funciones. Por otra parte, el Comité Técnico de Interoperabilidad fue sustituido por la Subcomisión de Interoperabilidad, que cubre Internet, los sitios del gobierno y el comité técnico.⁸

El gobierno mexicano tomó estas importantes medidas de reorganización para garantizar el tipo y nivel adecuados de coordinación y claridad en términos de responsabilidad y a fin de asegurar el otorgamiento de apoyo político en renglones y proyectos clave, al igual que la eficacia en el logro de los resultados previstos.

Asimismo, si se considera el entorno conducente al gobierno electrónico a nivel nacional a la luz de una coordinación y colaboración eficaces, el hecho de que cada secretaría cuente con su propio presupuesto parecería obstaculizar la integración y la coordinación de iniciativas. Lo anterior podría resultar en la duplicación de esfuerzos y sistemas y la pérdida de oportunidades para crear sinergias y fomentar la integración y la interoperabilidad.

Por último, se percibe que las tareas, las responsabilidades y los mandatos de los comités de interoperabilidad —o funciones similares— parecen diferir entre secretarías; esto amerita ser atendido y considerado por parte del gobierno, como el establecimiento de un contexto a nivel de todo el sector público que haga posible un desarrollo y una implementación coherentes de los proyectos y sistemas de gobierno electrónico. En agosto de 2010, el gobierno mexicano atendió este tema por medio de la adopción del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de TIC (MAAGTIC)⁹ que establece claramente lo que se espera de los CIO en todo el gobierno federal.

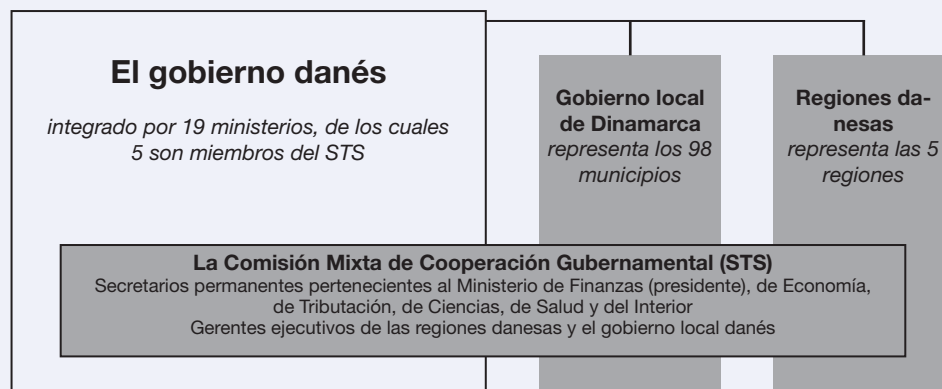
Lo anterior se suma al hecho de que aunque las diversas estrategias de TIC en México son ejemplo de enfoques estratégicos sólidos, la impresión es que la coordinación entre todas ellas podría mejorar. Si bien las definiciones jurídicas formales (es decir: los papeles, las responsabilidades, los espacios de intervención) de e-México y la CIDGE son claras, parece que la coordinación entre ambas instancias experimenta algunas dificultades para funcionar en la práctica y necesita mejorar.

Entornos y marcos institucionales en países miembros de la OCDE

La eficacia en la coordinación puede lograrse a través de una serie de medidas. Las experiencias de los países de la OCDE muestran que los enfoques sobre la coordinación del gobierno electrónico varían notablemente, lo cual es reflejo del contexto político y administrativo (como las estructuras de toma de decisiones del gobierno o el grado de centralización o descentralización de responsabilidades en el gobierno). Algunos países han creado puestos encabezados por un funcionario de información en jefe o comités de CIO (Austria, Australia, Estados Unidos de América y el Reino Unido), mientras que otros han recurrido a organismos de coordinación que reúnen a los principales grupos interesados (como Dinamarca y Suiza).

Recuadro 2.1. La estructura conjunta de coordinación de gobierno electrónico

Las responsabilidades en la prestación de servicios públicos dentro del sector público danés se dividen entre el gobierno central, los municipios y las regiones, cada segmento con su propio liderazgo político y gobierno electos. La reforma estructural que entró en vigor el 1º de enero de 2007 fortaleció significativamente el papel de los municipios, que asumieron partes de gran importancia de las responsabilidades de los anteriores condados, dejando a las regiones con la responsabilidad principalmente de hospitales y ciertas instituciones sociales dentro del sector de servicios de salud (véase también el Recuadro 2.2).



Desde el *Estudio de la OCDE sobre gobierno electrónico en Dinamarca*, de 2006, se eliminó el Consejo Común de Gobierno Electrónico (OCDE, 2006: 47, gráfica 1.2) y se sustituyó por el Comité Orientador de Cooperación Intergubernamental (*Styregruppen for Tværoffentlige Samarbejder*, STS), como resultado de un acuerdo entre el gobierno, las regiones danesas y los gobiernos locales en 2005. La organización tiene como objetivo apoyar el Proyecto de Gobierno Electrónico para el periodo estratégico 2007-2010 con una Fuerza de Tarea Digital integrada por personal delegado de todos los niveles del gobierno, pero físicamente ubicado dentro del Ministerio de Finanzas, que atiende al STS.

El STS es un organismo de coordinación que abarca a todo el gobierno y cuyo objetivo es crear un terreno común para el trabajo sobre el gobierno electrónico. El marco general de la coordinación se confirma en las negociaciones anuales sobre los presupuestos del año entrante entre el gobierno y los representantes de las regiones y los municipios.

Recuadro 2.1. La estructura conjunta de coordinación de gobierno electrónico (*continuación*)

El STS incluye representantes de alto nivel (secretarios permanentes/directores ejecutivos) de los cinco ministerios más importantes del gobierno central en lo referente a la implementación del gobierno electrónico y las asociaciones que representan a los municipios y las regiones. El STS tiene el siguiente mandato:

- aplicar los principios rectores y las condiciones marco coherentes que garanticen el desarrollo de soluciones de gobierno electrónico entre fronteras organizacionales y atiendan las necesidades de ciudadanos y empresas.
- garantizar el avance y coordinar las iniciativas en el sector público para lograr un mejor uso de recursos por medio del gobierno electrónico, con los ciudadanos y las empresas al centro del esfuerzo.
- presentar iniciativas que amplíen la implementación del gobierno electrónico en el sector público.
- implementar iniciativas conjuntas en el sector público a fin de superar las barreras (legislativas, regulatorias, técnicas, organizacionales, etc.) para la implementación del gobierno electrónico.
- contribuir a la solución de conflictos de interés específicos persistentes, con proyectos de gobierno electrónico.
- aclarar modelos para la operación y el mantenimiento de los proyectos de gobierno electrónico en el futuro.
- asegurar la coherencia entre las metas de eficiencia en el sector público y las soluciones de gobierno electrónico a fin de garantizar la estructura de incentivos adecuada.

Fuente: OCDE (2010), *Denmark: Efficient e-Government for Smarter Public Service Delivery*, estudios de gobierno electrónico de la OCDE, OCDE, París.

A fin de apoyar la cooperación intergubernamental e intersecretarial es decisivo contar con un liderazgo político sólido. En Corea, por ejemplo, el liderazgo del gobierno es un elemento fundamental que ha permitido al país avanzar en el desarrollo del gobierno electrónico y convertirse en un Estado altamente reconocido como líder mundial en este campo. Desde los años ochenta, cuando comenzaron los esfuerzos por implementar el gobierno electrónico en Corea, los principales funcionarios gubernamentales, incluyendo al Presidente, entendieron la importancia del gobierno electrónico y lo han fomentado activamente. Esto ha posibilitado el establecimiento de planes de gobierno electrónico estratégicos y sostenibles, con un programa de cambio de gestión a nivel nacional que implica la innovación gubernamental por medio del gobierno electrónico.

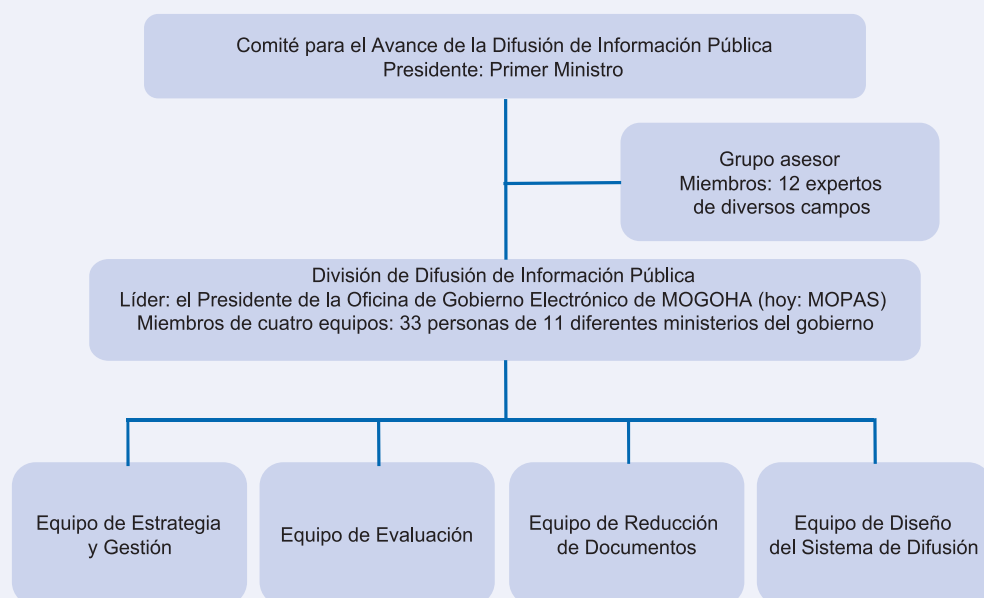
En el contexto coreano, el sólido liderazgo del gobierno se conceptualizó como:

- liderazgo del Presidente;
- planes estratégicos y sostenibles para los próximos 20 años;
- un programa de cambio administrativo a nivel nacional;
- proyectos de gobierno electrónico alineados con evaluaciones de desempeño.

Asimismo, se ha acordado un plan de cooperación intergubernamental y ministerial en Corea con mecanismos para compartir información que permiten que ésta fluya, así

Recuadro 2.2. Comité Coreano para el Avance de la Difusión de Información Pública

En noviembre de 2005, se estableció la División de Difusión de Información Pública, subordinada al Comité de Avance de la Difusión de Información Pública. El Comité está encabezado por el Primer Ministro y lo integran 12 ministros y seis expertos del sector privado que proporcionan asesoría. El personal de la División incluye 33 funcionarios delegados de los gobiernos locales y el gobierno central que participan en las actividades de difusión de información. Se creó también un Grupo Asesor para ofrecer experiencia adicional. La División cuenta con cuatro subgrupos para manejar la estrategia, la evaluación, la reducción y el diseño de sistemas.



Fuente: Gobierno de Corea.

como una mayor eficiencia gubernamental en general. Los planes de Corea para compartir información han hecho posibles los siguientes logros:

1. En 2006, se amplió para abarcar 40 tipos de información pública utilizada por 32 empresas y dependencias del gobierno: la Corporación Nacional de Seguros de Salud, el Servicio Nacional de Pensiones, el Fondo de Garantías de Crédito de Corea, la Corporación de Energía Eléctrica de Corea, la Corporación de Bienestar Laboral de Corea, etcétera.
2. En 2007, se amplió para abarcar 30 tipos de información pública utilizada por organizaciones financieras.

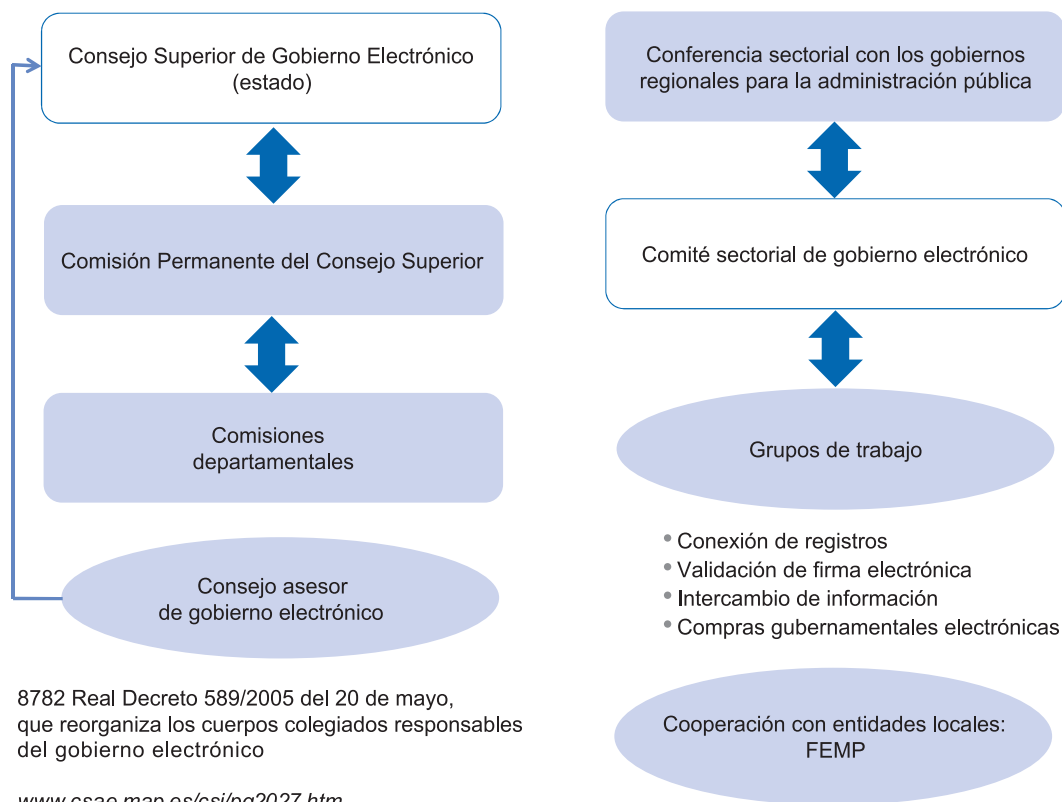
La experiencia de España muestra entornos institucionales adicionales y marcos de gobernanza que apoyan el desarrollo del gobierno electrónico. España se centró en el establecimiento de la gobernanza del gobierno electrónico y el marco institucional adecuados, así como en un entorno legal y regulatorio conducente. Se optó por una combinación de consejos de CIO y organismos de coordinación. A lo largo de los

últimos cinco años, en España se ha establecido una amplia gama de instituciones para fomentar una mejor coordinación y colaboración dentro y entre los diversos niveles del gobierno.

- El Ministerio de la Presidencia es responsable de las políticas de gobierno electrónico y opera los servicios compartidos; por medio de la Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica del Secretariado de Estado para la Función Pública, el ministerio tiene como meta fomentar la integración plena de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la prestación de servicios públicos y el fomento y desarrollo del gobierno electrónico.
- El Real Decreto 589/200514 estableció el Consejo Superior de Administración Electrónica, CSAE, subordinado al Ministerio de la Presidencia. Este órgano se “encarga de la preparación, la elaboración, el desarrollo y la aplicación de la política del gobierno en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones, así como del impulso de la administración electrónica en la administración general del Estado” (Artículo 3.2). El Consejo incluye a altos funcionarios de todos los ministerios y recibe el apoyo de una comisión permanente, de comisiones ministeriales de gobierno electrónico y de comités técnicos y grupos de trabajo. El CSAE funge como observatorio en materia de gobierno electrónico y sigue el desarrollo del mismo a nivel del gobierno nacional.
- En abril de 2006, se creó un Consejo Asesor de Administración Electrónica (AGE) para contribuir al desarrollo de una estrategia integral de gobierno electrónico. El Consejo, que se reúne dos veces al año, está integrado por representantes del sector empresarial, el académico y por expertos en el sector tecnológico. En el marco de las estrategias de gobierno electrónico y reducción de cargas administrativas, dentro del Ministerio de la Presidencia opera una Comisión Interministerial para la Simplificación Administrativa que analiza y presenta propuestas para la aplicación de medidas que faciliten la relación entre los ciudadanos y el AGE. La sección 4 de la Ley 11/2007 está dedicada al fortalecimiento de la coordinación entre el gobierno nacional y otros niveles de gobierno; para este fin, se estableció el Comité Sectorial de Administración Electrónica.
- El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio es responsable de conducir y llevar a cabo el Plan Avanza, a través del Secretariado de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI). El Secretariado de Estado se encarga del acceso a la sociedad de la información, las empresas y la sociedad de la información; los servicios en y para la sociedad de la información y lo relacionado con multimedia. Red.es es una empresa propiedad del Estado que es parte de SETSI. Su papel consiste en fomentar, apoyar y dar seguimiento al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en España, específicamente en el sector público.
- ASTIC16 es la asociación profesional de expertos en TI y administradores de la AGE. Como tal, presta servicios de apoyo e información a sus miembros para el desarrollo e implementación de sus proyectos de gobierno electrónico.
- El Ministerio del Interior se encarga de la implementación del proyecto de la tarjeta de identificación electrónica. También abarca la cooperación entre la AGE y las AC.

- El Comité Sectorial de Administración Electrónica ha tenido actividades desde 2004. Desde que la Ley 11/2007 entró en vigor, este Comité ha fungido como el cuerpo técnico en materia de la cooperación entre la AGE y las AC y los gobiernos locales en lo relacionado con la administración electrónica. El Comité Sectorial también da seguimiento a la implementación de los principios y las metas establecidos en la Ley 11/2007. En particular, el Comité es responsable de garantizar la interoperabilidad de las aplicaciones y los sistemas en uso dentro de las administraciones públicas y de elaborar planes de acción conjuntos a fin de mejorar el desarrollo del gobierno electrónico.
- Por último, con miras a garantizar que se respeten los derechos de los ciudadanos en el ámbito de la administración electrónica, la Ley 11/2007 contempla el nombramiento de un ómbudsman para el gobierno electrónico, bajo el título de Defensor del usuario de la administración electrónica, encargado de dar seguimiento a su aplicación. Se supone que el Defensor publicará un informe anual en el que se reúnen las quejas y sugerencias con las propuestas de medidas y acciones para garantizar una protección adecuada a los derechos de los usuarios. El Defensor se elegirá entre expertos reconocidos en el ámbito de la administración electrónica y reportará a la Presidencia, y se prevé que cumpla sus funciones de manera imparcial e independiente.

Gráfica 2.6. **Marco de gobernanza institucional del gobierno electrónico en España**



Fuente: OCDE (2010), *Better Regulation in Europe: Spain 2010*, OCDE, París.

El Esquema Nacional de Interoperabilidad

El gobierno mexicano considera la adopción del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y el desarrollo de la Interoperabilidad para el Proyecto de Sistemas de Intercambio de Comunicaciones, que llevará a cabo la Subcomisión de Intercambio de Comunicaciones de acuerdo con el plan presentado a la CIDGE en diciembre de 2010,¹⁰ como formas de fortalecer los mecanismos de coordinación y apoyo a la integración de los programas. El esquema, que se centra en los ciudadanos, tiene como finalidad integrar, promover e impulsar los procesos digitales. Sus objetivos específicos son los siguientes: definir la referencia y la base para el establecimiento del marco estratégico; diseñar los instrumentos normativos necesarios para apoyar su implementación, y garantizar la difusión y promoción adecuadas. Por tanto, el propósito del ENI es garantizar que se alcance el nivel deseado de interoperabilidad técnica, semántica y organizacional, así como la gobernanza de los sistemas y la aplicación de la administración pública federal. Se espera, con estas medidas, mantener la cooperación y el intercambio de información entre dependencias públicas para lograr mejoras en la prestación de servicios y el acceso a la información (que se consideran bienes públicos). El esquema deberá, en efecto, facilitar la definición de una plataforma de interoperabilidad para el desarrollo de sistemas, aplicaciones y servicios en diversas ramas comerciales (salud, servicios sociales, educación, seguridad).

Las experiencias de los países de la OCDE han demostrado que existen diferentes elementos de impulso cuando un país busca lograr la interoperabilidad. El resultado al que se aspire determinará el enfoque que cada país siga para desarrollar un marco de interoperabilidad. Por ejemplo, algunos países podrían estar impulsados por la necesidad de hacer posible que se comuniquen entre sí los sistemas de información más antiguos creados para ir resolviendo problemas conforme se presentaban, sin considerar su conectividad o su integración futura con otros sistemas (los llamados *stove-pipe systems*); otros podrían tener la intención de reducir los costos asociados con la gestión y el intercambio de información digital organizada y formateada de muchas maneras distintas, incluyendo los rezagos temporales, errores en los datos y entradas múltiples de información por parte de ciudadanos y empresas. Otros más podrían simplemente buscar desarrollar la infraestructura requerida para compartir servicios e intercambiar información de manera eficiente y segura entre las diversas dependencias del gobierno central y los gobiernos locales. Asimismo, se puede dar prioridad a los esquemas genéricos entre muchas organizaciones del sector público; o preferenciar nuevos servicios fusionados y desarrollar procesos interorganizacionales.

A pesar de los diferentes motivos para buscar la interoperabilidad, las experiencias en otros países miembros de la OCDE muestran que puede llevar, efectivamente, a una mayor flexibilidad y facilidad para aumentar la escala en el desarrollo de servicios de gobierno electrónico, al igual que al desarrollo de servicios integrados y de transacción entre dependencias públicas. En el corto plazo, ofrece un marco para la interacción eficaz, eficiente y transparente de los sistemas basados en datos públicos, que puede apoyar el fortalecimiento de puntos únicos de acceso para ciudadanos y empresas. En el mediano y largo plazos, el ENI facilitará el desarrollo de la industria de TI y, en particular, creará el contexto para el desarrollo de sistemas de transacciones que reúnan varias tecnologías (fija y móvil, por ejemplo). Este tipo de sistemas integrados aumentará la posibilidad de utilizar servicios públicos electrónicos como la firma digital, el RUPA (Registro Único de Personas Acreditadas) y la CURP (Clave Única de Registro de Población). Como resultado de lo anterior, podría aumentar el rendimiento sobre la inversión y facilitar la adopción

de los servicios electrónicos disponibles. Por último, cabe apuntar que la adopción e implementación plena del marco de interoperabilidad requerirá realizar cambios en el marco legal y regulatorio relevante.

En la concepción del esquema, el gobierno mexicano utilizó como referencia las mejores experiencias internacionales en términos de las soluciones complementarias utilizadas normalmente para construir un esquema integral nacional, como el esquema nacional de interoperabilidad, un marco de interoperabilidad, una arquitectura nacional y una infraestructura de servicios.

El logro de la interoperabilidad en Portugal

Portugal considera que la interoperabilidad es, antes que nada, un reto semántico, especialmente en términos de la importancia que reviste la definición de procesos en el sector público, de modelos de datos y de entidades de información (por ejemplo: ciudadano, domicilio, edificio) con la seguridad de contar con una estrategia interorganizacional, en la que cada entidad sigue siendo responsable de sus datos, su información y sus sistemas. Al igual que los demás países de la OCDE, Portugal ha enfrentado el reto de hacer que los sistemas antiguos contruidos sin una visión integral puedan comunicarse entre sí. A fin de hacer frente a dicho reto, se desarrolló una plataforma de interoperabilidad con las siguientes facultades:

- **Integración de datos.** La adopción de un modelo uniforme que permita el intercambio de datos entre los distintos sistemas gubernamentales. De esta manera, todas las dependencias del gobierno están en posibilidad de recibir una presentación de datos por parte de los ciudadanos —como un cambio de domicilio o de nombre— eliminando con ello la necesidad de realizar papeleos excesivos.
- **Integración de solicitudes.** Se trata de los servicios de Internet que conectan todas las solicitudes, sin importar el lenguaje de programación o el equipo físico que contiene los datos.
- **Identificación simplificada.** Los ciudadanos se identifican una sola vez ante el Marco Común de Servicios y pueden entonces presentar datos ante varias dependencias del gobierno, aunque mantengan sus distintas identidades con cada dependencia. Una vez que los datos entran a la red, la identificación consiste en identidades individuales anidadas con base en números aleatorios. La Constitución portuguesa no permite la existencia de números de identificación únicos.
- **Privacidad y seguridad.** El Servicio de Directorio Activo garantiza que sólo se envíen entradas encriptadas en Internet, y no información de identificación. Las dependencias también pueden enviar mensajes encriptados por medio del Marco Común de Servicios.

La Plataforma de Interoperabilidad sirve de base para la arquitectura empresarial. Así, ofrece el fundamento técnico para realizar las comunicaciones entre dependencias del gobierno, define la arquitectura de la información para la administración pública portuguesa y abre posibilidades para reordenar y cambiar las estructuras organizacionales y los flujos de trabajo. La finalidad de la Plataforma de Interoperabilidad es mejorar los flujos de trabajo y la orientación de los servicios más que compartir información y datos. La Plataforma de Interoperabilidad se estableció de acuerdo con el Marco Europeo de Interoperabilidad para el Servicio Paneuropeo de Gobierno Electrónico.¹¹ El uso de la Plataforma de Interoperabilidad y el Marco Común de Servicios es obligatorio para las

organizaciones del gobierno central portugués, pero no para las comunidades autónomas o los municipios. Cada autoridad pública decide sobre los criterios de acceso, por ejemplo, realizando referencias cruzadas con información tributaria o de seguridad social.

El fomento de la cooperación entre gobiernos en Italia

En Italia, ICAR (Interoperabilità e Cooperazione Applicativa tra le Regioni e le Province Autonome) se estableció como una infraestructura técnica compartida para fomentar la cooperación entre autoridades regionales italianas, siguiendo las normas nacionales definidas para el desarrollo del Sistema Público de Conectividad y Cooperación (SPC). El objetivo de ICAR al desarrollar la infraestructura técnica compartida consistió en permitir la cooperación y la interoperabilidad entre los diferentes sistemas de las 16 autoridades regionales¹² (de un total de 19) y con la provincia autónoma de Trento y sus 10 000 oficinas de administración pública, para prestar servicios integrales a los usuarios. La finalidad de este proyecto era resolver la situación actual en Italia en la que los gobiernos gestionan e intercambian información digital organizada y formateada de muchas maneras distintas, lo que generaba altos costos en el intercambio de datos, rezagos en tiempo, errores en los datos y la necesidad de realizar ingresos múltiples de la información por parte de ciudadanos y empresas.

Implementada como parte del plan italiano de gobierno electrónico para las autoridades regionales y locales, la meta general de ICAR consistió en establecer una red segura de administración pública regional; garantizar el intercambio de datos y la cooperación de las aplicaciones en todas las unidades de la administración pública en diferentes regiones, e implementar y probar protocolos y formatos uniformes de intercambio de datos en una serie de aplicaciones fundamentales para la prestación de servicios. En particular, el proyecto de aplicaciones empresariales tiene como objetivo probar la calidad de los servicios dentro de ámbitos específicos en los que la cooperación entre autoridades regionales es crucial, como en el caso de la compensación en los servicios de salud, los servicios de registro civil, los servicios laborales y de empleo y la tributación regional para automóviles.

No es fácil medir el impacto de ICAR, pues difiere en cada región y depende de cada ámbito empresarial. Sin embargo, entre los efectos de corto plazo se pueden mencionar los esfuerzos de las autoridades para uniformar y optimizar los sistemas y flujos de información de los que se ocupa ICAR. Este esfuerzo también ha involucrado al gobierno central en términos del análisis y la posible revisión de leyes y regulaciones a fin de hacer posibles estos cambios (por ejemplo, con el Ministerio del Interior, que supervisa el servicio del registro civil y se gestiona a nivel operativo en cada municipio). En el largo plazo, ICAR tiene el potencial de beneficiar a millones de ciudadanos y empresas en las regiones participantes, así como a más de 10 000 oficinas administrativas públicas gracias al incremento en la velocidad del intercambio y el procesamiento de datos, que llevará a un menor tiempo de espera, mejor “calidad” de los datos intercambiados y la reducción de una serie de deficiencias actuales (como las disputas sobre la compensación interregional de los servicios de salud). (DigitPA, s.f.)

El Marco Nacional de Interoperabilidad en España

El Real Decreto 4/2010 del 8 de enero regula el Marco Nacional de Interoperabilidad previsto en el Artículo 42 de la Ley de Administración Electrónica 11/2007. Este marco incluye criterios y recomendaciones sobre la estandarización de la información, los

formatos y las solicitudes, así como sobre la conservación de la información que las entidades de la administración pública deben considerar al adoptar decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad. Por razones de seguridad, la referencia es el Marco de Seguridad Nacional.

El Marco Nacional de Interoperabilidad busca la creación de condiciones necesarias para garantizar un nivel adecuado de interoperabilidad organizacional, semántica y técnica de los sistemas y las aplicaciones que utilizan las entidades de la administración pública, lo que permitirá el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones por medio del acceso electrónico a los servicios públicos. A fin de crear estas condiciones, el Esquema Nacional de Interoperabilidad introduce elementos comunes que orienten las acciones de las administraciones públicas respecto a la interoperabilidad. En particular, introduce los siguientes elementos centrales:

- se definen los principios específicos de interoperabilidad;
- se toman en cuenta las dimensiones de la interoperabilidad, así como las dimensiones organizacionales, semánticas y técnicas, mencionadas explícitamente en el Artículo 41 de la Ley 11/2007;
- se reconocen la infraestructura común y los servicios como instrumentos relevantes que contribuyen a la simplificación y la propagación de la interoperabilidad y facilitan las interacciones multilaterales;
- el concepto de reutilización aplicado a las administraciones públicas, la información asociada y otros objetos informativos, en conjunto con las definiciones de los términos *compartir* y *colaborar*, serán relevantes para la interoperabilidad. Todos estos conceptos están reconocidos en las políticas públicas de la UE;
- la interoperabilidad de las firmas electrónicas y los certificados electrónicos;
- conservación de documentos electrónicos considerando la importancia del tiempo en la interoperabilidad;
- se crean una serie de guías e instrumentos técnicos para la interoperabilidad a fin de facilitar la implementación del marco.

El Marco Nacional de Interoperabilidad fue desarrollado mediante un proceso coordinado por el Ministerio de la Presidencia con la participación de entidades de todos los niveles de gobierno. En su elaboración contribuyeron más de 100 representantes de diferentes áreas de la administración pública, así como un amplio número de expertos que compartieron sus opiniones por medio de asociaciones profesionales de la industria de las TIC.

Los principales objetivos son:

- incluir criterios y recomendaciones que las dependencias públicas deben considerar al tomar decisiones tecnológicas para garantizar la interoperabilidad y evitar la discriminación contra ciudadanos sobre la base de sus decisiones tecnológicas;
- introducir elementos comunes que orienten la actividad de las entidades públicas respecto a la interoperabilidad;
- introducir un lenguaje común que facilite la interacción entre dependencias públicas, así como la comunicación de los requerimientos de interoperabilidad a la industria de las TIC.

En España existe toda una gama de ejemplos de iniciativas de interoperabilidad regional, como el marco de interoperabilidad regional de la comunidad de Castilla y León. Esta iniciativa estratégica creó una plataforma de interoperabilidad de Arquitectura Orientada a los Servicios (AOS) para proporcionar a la región la infraestructura necesaria que le permita compartir servicios e intercambiar información de manera segura y eficiente entre los organismos que integran los gobiernos de Castilla y León (como los ministerios y los organismos autónomos), los 2 247 municipios y los nueve consejos provinciales, así como entre estos gobiernos y las empresas de la región, además de la prestación de servicios a nivel nacional y europeo. La región de Castilla y León, la más grande de España, tiene una población de 2.54 millones de habitantes que vive en 2 247 municipios. Los retos para alcanzar un modelo de interoperabilidad que permita el intercambio de información para semejante extensión son evidentes. El gobierno regional decidió utilizar un modelo de interoperabilidad completamente basado en normas abiertas.

La plataforma de interoperabilidad se construyó con base en tres lineamientos:

- **Simplificación** al sustituir las conexiones bilaterales entre oficinas regionales con un modelo de nodo central en una red. Se utilizó un modelo basado en la AOS para permitir a la región integrar, modificar y gestionar servicios de red con más facilidad e intercambiar información con base en una mayor facilidad de transmisión, almacenamiento y uso.
- **Normalización** mediante el uso de protocolos de transferencia de datos como XML y otros, además de adoptar el principio de neutralidad tecnológica.
- **Aumentar la seguridad** por medio de la creación del portal ciudadano para clientes de servicios de red.

El modelo de interoperabilidad adoptado por el gobierno de Castilla y León fue diseñado e implementado por la Dirección General de Innovación y Modernización Administrativa. Durante la etapa de diseño, el modelo se compartió con jefes de departamento de distintos ministerios y organismos autónomos; se consultó también a personal de desarrollo y mantenimiento a fin de entender sus necesidades.

Recuadro 2.3. El logro de la colaboración y la coordinación entre niveles de gobierno a través del Marco de Interoperabilidad del Gobierno Electrónico en Nueva Zelanda

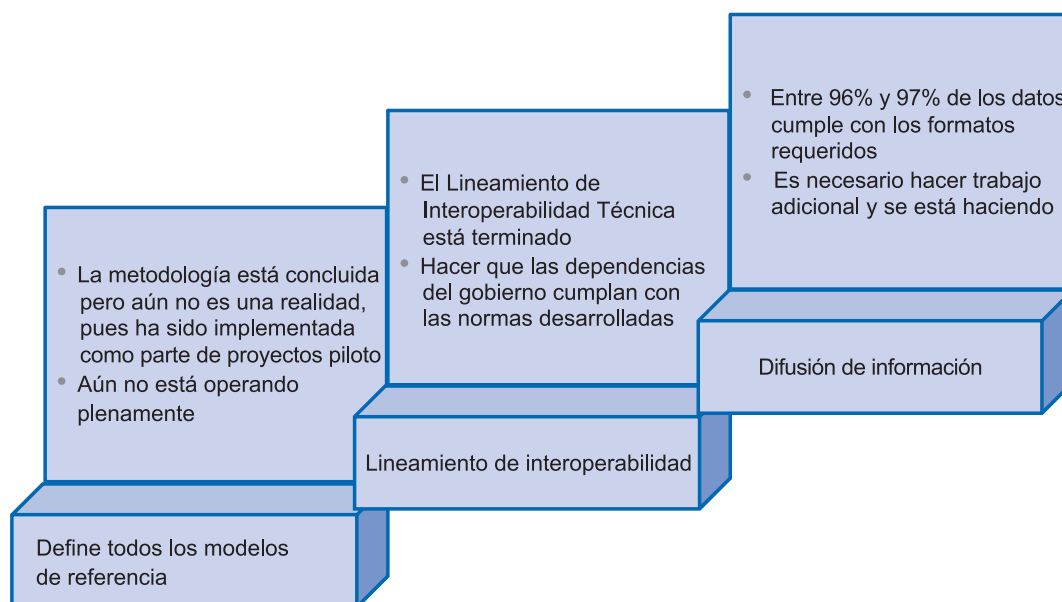
El gobierno de Nueva Zelanda adoptó un Marco de Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico (el llamado e-Gif) para contribuir a que las instituciones del sector público logren la interoperabilidad electrónica por medio de políticas y normas comunes. e-Gif es un instrumento que reúne políticas y normas que: *i)* contribuyen a que las oficinas del gobierno trabajen en conjunto electrónicamente con más facilidad; *ii)* hace que los sistemas, el conocimiento y la experiencia sean reutilizables entre dependencias, y *iii)* reduce el esfuerzo requerido para tratar con el gobierno en línea al fomentar enfoques congruentes. Es preciso que las dependencias a nivel estatal utilicen e-Gif y se invita también a que lo hagan los gobiernos locales.

Fuente: OCDE (2010), *Denmark: Efficient e-Government for Smarter Public Service Delivery*, estudios de la OCDE sobre gobierno electrónico, OCDE, París.

Implementación de la interoperabilidad en Corea

En Corea, la interoperabilidad es un tema de gran importancia. Se están realizando esfuerzos continuos para garantizar una implementación sin incidentes y la sostenibilidad del intercambio de información entre organizaciones públicas, a fin de fortalecer la coordinación y apoyar una mayor integración.

Gráfica 2.7. Resultados de interoperabilidad para Corea



Fuente: Gobierno de Corea.

Medición de la madurez digital del gobierno

Especialmente después de la crisis financiera y económica, los gobiernos de la OCDE se enfrentan a la creciente demanda de generación y medición de resultados. En línea con esta tendencia, realizar la medición del desempeño y la evaluación de la madurez de la administración pública federal con la finalidad de optimizar el uso de las TIC se vuelve crucial también para el gobierno mexicano.

El gobierno mexicano considera que la medición de la madurez del gobierno digital es una oportunidad para determinar la capacidad del gobierno en la prestación de servicios apoyados por TIC. En octubre de 2009, se realizó una medición del grado de madurez del gobierno digital utilizando la herramienta de cálculo METER de las Naciones Unidas (UNDESA, s.f.), cuyo resultado fue una calificación promedio de 7.01. Esta calificación ubica al desarrollo digital de la administración pública federal en un nivel de madurez intermedio. Sin embargo, 21.13% de las instituciones aún parecen tener grandes oportunidades de alcanzar el nivel de madurez intermedio.

La evaluación de la madurez de las dependencias requiere responder preguntas relacionadas con su capacidad para utilizar TIC a fin de mejorar su eficiencia operativa, apoyar la producción y protección de bienes públicos y comunes, mejorar el acceso a los bienes públicos y comunes mediante la reducción de los costos de transacción entre

el gobierno y el ciudadano y su capacidad para establecer estructuras de información adecuadas —como parte de los bienes públicos relacionados con la información— y hacer que estas infraestructuras sean interoperativas.

Para lograr todo lo anterior, México siguió un enfoque innovador que llevó al gobierno a adoptar el Modelo de Evaluación de Madurez Digital que contempla indicadores de resultados, indicadores operativos e indicadores internacionales.

Recuadro 2.4. Modelo de medición de madurez para el gobierno electrónico: enfoque en los resultados

Indicadores de resultados:

El impacto de la utilización de las TIC en el gobierno:

1. Valor público
2. Servicios a los ciudadanos
3. Servicios a las dependencias

Indicadores operativos:

Eficiencia en la aplicación de las TIC en el gobierno:

1. Procesos de suministro de TI
2. Medición de suministro de TI
3. Eficiencia en los servicios a ciudadanos y dependencias

Indicadores internacionales:

Referencias de otros países:

1. Naciones Unidas
2. OCDE
3. Países individuales

Fuente: OCDE, con base en documentos proporcionados por la Secretaría de la Función Pública.

El nuevo modelo de evaluación del gobierno electrónico se implementó en 2010 como programa piloto en 21 secretarías. El plan consiste en utilizar el modelo de madurez en 2011 para medir los esfuerzos de 190 instituciones del gobierno federal. Dicho modelo tiene un componente innovador. Además de centrarse en los procesos e insumos tradicionales, México incorporó en su modelo de madurez nuevos conceptos sobre el uso efectivo de las TIC en los procesos de gestión dentro de las dependencias a fin de apoyar su misión y prestar servicios a ciudadanos y servidores civiles. La innovación de la metodología inscrita en el modelo se relaciona con las medidas de creación de valor. La medición de este aspecto es decisiva para evaluar el éxito en el uso del gobierno electrónico a fin de lograr resultados, enfoque altamente innovador entre las metodologías que se utilizan en la actualidad en toda la OCDE. Los nuevos conceptos cuentan con evaluaciones tanto de ciudadanos como de servidores civiles.

Al diseñar el modelo de madurez, el gobierno mexicano tenía la intención de ofrecer una herramienta de gestión a cada dependencia del gobierno para hacer posible la autoevaluación de los resultados del uso de TIC y la calidad de los insumos; con esto se les permitiría mejorar la aplicación de las TIC en la consecución de sus misiones y para el servicio a los ciudadanos. El modelo de madurez tiene como finalidad evaluar la calidad con que se han utilizado efectivamente las TIC y su aplicación en la generación de valor en el gobierno. Lo anterior se concentra en los siguientes resultados:

- valor público: la madurez de la eficacia de la dependencia (por conducto de las TIC) para crear y diseminar valor público en la misión de la dependencia;
- valor para los ciudadanos: la madurez de la eficacia de la dependencia (por conducto de las TIC) para responder a las necesidades de los ciudadanos y lograr la misión de la dependencia;

- valor para el personal de la dependencia: la madurez de la eficacia de la dependencia (por conducto de las TIC) para apoyar las tareas internas y los procesos esenciales de la dependencia.

La intención del modelo de madurez reside en equilibrar los resultados en términos de valor con la eficacia en la gestión de los insumos de TIC, incluyendo su costo. Esto comprende lo siguiente:

- gestión y gobernanza de TIC: madurez y eficacia de los procesos internos empleados para suministrar valor;
- desempeño de las TIC: la madurez de los procesos internos en la medición y el logro de apoyos eficaces y eficientes por parte de las TIC;
- costos de las TIC: la madurez en la medición y la contención de los costos.

El Modelo de Evaluación de Madurez considera, de manera detallada, el nivel de las dependencias, la madurez del valor público (la importancia, el desempeño y la madurez del valor público, así como la aportación de las TIC a este valor) al igual que la madurez de servicios y procesos (la madurez de los servicios que se presta a los ciudadanos, la de la gestión de las TIC y la del proceso de gestión de las TIC). El modelo tiene como finalidad presentar una evaluación del valor público para la cartera de las 21 dependencias piloto. La medición combina 14 aspectos del valor público (rendimiento de la inversión, reducción del costo de realizar negocios, reducción del costo por transacción, difusión de mensajes positivos y negativos, inclusión, confianza pública e imagen política, reducción de la brecha digital, aumento en la satisfacción de los ciudadanos, competitividad, eficiencia operativa, calidad de los servicios recibidos, tiempo ahorrado a los ciudadanos, rendición de cuentas, cumplimiento con la misión institucional) y la madurez total se desglosa en las siguientes cuatro categorías de valor público: Índice de valor directo para los ciudadanos, Índice de valor social, Índice de beneficios financieros para los ciudadanos, Índice de valor político.

Los datos preliminares sobre el desempeño de las dependencias parecen mostrar que los aspectos financieros (como el rendimiento sobre la inversión) y la reducción de costos tienen el desempeño más deficiente en términos del valor público, mientras que los servicios y el cumplimiento son los mejores aspectos; las mismas observaciones se aplican a la contribución de las TIC al valor público.

Respecto a la evaluación del valor público de los servicios prestados a los ciudadanos y al personal interno de las dependencias y los procesos de madurez, los resultados preliminares parecen indicar que la madurez general (incluyendo el índice de eficacia, el índice de eficiencia, el índice de costo de servicios) de los servicios prestados al personal es más alto que la madurez de los prestados a los ciudadanos. En el caso de ambas categorías, la eficiencia y los costos resultaron más débiles que la eficacia.

Un aspecto muy interesante del modelo de evaluación es la valoración de la madurez en la gestión de las TIC, que estudia el grado de gestión de los 30 procesos que se emplean actualmente en las dependencias, de acuerdo con lo que define el MAAGTIC. Los aspectos considerados son: gobernanza, organización y estrategia, ejecución y distribución, y apoyo. El perfil general de gestión de las TIC parece indicar un nivel de madurez razonablemente alto; de todos los componentes del “proceso de gobernanza” (es decir, el establecimiento del modelo de gobernanza, la planeación estratégica de las TIC, la determinación del liderazgo tecnológico, la gestión de la evaluación de las TIC y el manejo de riesgo de las TIC), parece ser el más bajo.

Además, durante los últimos tres años (2007, 2008 y 2009) la Unidad de Gobierno Digital (UGD) de la Secretaría de la Función Pública midió el grado nacional de madurez del gobierno digital por medio de la compilación de un cuestionario que respondió un promedio de 200 dependencias públicas y organismos de la administración pública federal (APF). El cuestionario se desarrolló con base en la metodología de METER (la herramienta de medición y evaluación de preparación para el gobierno electrónico), una herramienta de asesoría de política pública diseñada por el Departamento de Economía y Asuntos Sociales de las Naciones Unidas.¹³

Cuadro 2.1. **Madurez digital de la administración pública mexicana**

Año	Indicador de madurez del gobierno electrónico en la administración pública federal
2007	6.19
2008	6.77
2009	7.01

Fuente: OCDE, con base en documentos proporcionados por la Secretaría de la Función Pública.

En un contexto en el que al gobierno mexicano (como a todos los demás países miembros de la OCDE) se le pide que utilice sus recursos con eficiencia, que genere resultados y los compruebe, el uso activo de indicadores por parte de las autoridades mexicanas es una muy buena señal de la actitud proactiva del gobierno hacia el avance de las tareas de evaluación y medición. Los indicadores ayudarán a combatir los elementos que inhiben el desarrollo pleno del gobierno electrónico (como la brecha digital desde la perspectiva tecnológica y cultural y los altos costos).

Desarrollo estratégico del gobierno electrónico

Los párrafos siguientes destacan las principales características de los diversos documentos estratégicos que tienen la finalidad de fomentar y mejorar el uso de las TIC en México.

La Agenda de Gobierno Digital

Coordinada por la Secretaría de la Función Pública, la Agenda de Gobierno Digital (AGD) establece las estrategias generales para fomentar el uso óptimo de tecnologías de la información y las comunicaciones para una gestión gubernamental más eficiente, ofrecer la más alta calidad de servicios públicos y oportunidad a los ciudadanos, aumentar la transparencia al público a todos los niveles de gobierno y combatir las prácticas corruptas dentro de la administración pública federal. Su finalidad consiste en acumular la capacidad de los directores ejecutivos de información (CIO, por sus siglas en inglés) para mejorar la planeación estratégica en las instituciones públicas y apoyar, además, el desarrollo del gobierno electrónico a nivel nacional. A su vez, esto facilitará la coordinación de las diferentes partes involucradas en el uso de las TIC a nivel nacional, es decir, los diversos organismos de la administración pública, la industria, la academia, los sindicatos y la sociedad civil. El desarrollo de la Agenda de Gobierno Digital involucró la participación de diversas partes interesadas, como la CIDGE, la academia, la industria y algunos expertos.

México reconoce que la primera tarea de los CIO del gobierno es entender la lógica que contienen las tareas relacionadas con los bienes públicos y comunes que su institución debe implementar con el objetivo de construir, proteger y distribuir bienes públicos. Como

se indicó anteriormente en este capítulo, desde esta perspectiva, el gobierno mexicano concibe al gobierno electrónico como “el uso de las TIC para fomentar la construcción, protección y distribución de bienes comunes y públicos”. Como tal, la estrategia mexicana de gobierno electrónico (la Agenda de Gobierno Digital), se basó en los siguientes pilares:

1. Mejorar la capacidad de las instituciones públicas para apoyar la construcción y la protección de bienes públicos y comunes a través de la mejora de las eficiencias operativas;
2. Mejorar el acceso a los bienes públicos y comunes mediante la reducción de los costos de transacción entre el gobierno y los ciudadanos.

Como ya se indicó, la Agenda de Gobierno Digital se modificó recientemente luego de un cambio visionario y conceptual, basado en la aceptación como bienes públicos de varios conjuntos de información (por ejemplo: el registro civil y de la propiedad, las estadísticas nacionales, los registros penales, jurídicos y educativos). El nuevo tercer pilar es:

3. Construir las estructuras informativas que puedan sostener los bienes públicos de información o la “infoestructura” y hacer de estas estructuras una red interoperable (Viniegra, 2010).

Se espera que los encargados de las TIC, es decir, los CIO de la administración pública federal utilicen la agenda de manera estratégica para aumentar la eficiencia operativa y generar valor para los ciudadanos. Los propósitos específicos de la agenda son: aumentar la madurez digital de las instituciones, reducir la brecha digital que existe actualmente entre algunas instituciones de la administración pública federal, mejorar la gestión de las TIC por medio de un marco regulatorio de mayor calidad, y concebir, planear y ejecutar los proyectos basados en la innovación tecnológica y la adopción de mejores prácticas.

La agenda pone a los ciudadanos en el centro y tiene como finalidad fomentar una mayor eficiencia y eficacia en el gobierno al intensificar la integración de procesos y procedimientos digitales mediante el uso de las TIC, y en especial de Internet. Se espera que la mayor integración y automatización de los servicios reduzca los costos de transacción para los usuarios. Los componentes identificados por la agenda para apoyar el desarrollo del gobierno electrónico se agrupan en seis niveles fundamentales, entre los que se incluye la prestación de servicios del gobierno desde su creación hasta su uso.

Los seis niveles consideran tres renglones: operaciones internas del gobierno, punto de acceso único y usuarios.

El primer nivel incluye el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, los programas sectoriales y el Programa Especial para Mejorar la Gestión de la Administración Pública Federal 2008-2012, en el cual se establece la visión estratégica que fija los objetivos de la agenda nacional de gobierno electrónico. El primer nivel también incluye la participación de los niveles subnacionales de gobierno (estados y municipios), a través de sus estrategias respectivas de gobierno electrónico alineadas con los planes de desarrollo estatales y municipales para aumentar la eficiencia operativa del gobierno, así como la eficiencia de la prestación de servicios.

El segundo nivel incluye los recursos humanos responsables del despliegue, el mantenimiento y la gestión de la infraestructura tecnológica gubernamental. El tercer nivel cubre la reorganización de los procesos gubernamentales; en éste se incluye la reingeniería de procesos, la identificación y eliminación de procesos duplicados y la automatización de procesos. Estas actividades tienen como objetivo facilitar el desarrollo y la difusión de servicios y procedimientos electrónicos con alto impacto para los ciudadanos en ámbitos

como la salud, la educación y el empleo. El cuarto nivel se centra en los procesos y los servicios digitales que han sido automatizados y cuyo uso de TIC hace los procesos gubernamentales más eficientes. Uno de los objetivos de la Agenda de Gobierno Digital consiste en aumentar el número de procedimientos y servicios digitalizados.

El quinto nivel se centra en la prestación de servicios en canales múltiples y considera todos los puntos de contacto mediante los cuales los usuarios pueden acceder a los procedimientos y servicios que ofrece el gobierno. El modelo prevé el desarrollo de canales adicionales de acceso a Internet, como la ampliación en el desarrollo de kioscos y m-gobierno y el fortalecimiento de los centros de llamadas y puntos físicos de acceso, para mejorarlos mediante el uso de TIC para una mayor y más eficaz prestación de servicios a los ciudadanos. El sexto nivel de la agenda del gobierno electrónico se refiere a las empresas y los ciudadanos que son los usuarios y principales beneficiarios de los servicios digitales. El objetivo reside, efectivamente, en utilizar las TIC para mejorar el nivel de respuesta de los servicios prestados y ofrecer incentivos directos para el uso de Internet. De aquí que las políticas públicas tengan como objetivo ofrecer incentivos que no ofrece el mercado; el aumento de procesos y servicios digitales y el fortalecimiento de la eficiencia operativa a fin de impulsar el gobierno electrónico.

La agenda prevé el uso de indicadores para medir el desempeño y la satisfacción de los usuarios en cada uno de los niveles. Así, toma en cuenta la interoperabilidad de los niveles uno y cuatro, al igual que la compatibilidad entre niveles de gobierno (es decir, federal, estatal y municipal).

Líneas de acción de la Agenda de Gobierno Digital

Parte del primer nivel del modelo, la estrategia de gobierno electrónico para el nivel federal, incluye las estrategias, las líneas de acción y políticas públicas, los procesos y proyectos —que deberán ser planeados e implementados por las diversas entidades de la administración pública a nivel federal cuyas funciones específicas se relacionan con el uso de las TIC— que deben permitir a las entidades lograr sus objetivos estratégicos.

Las líneas de acción de la agenda son las siguientes:

- optimizar el uso de las TIC en el mejoramiento de la eficiencia operativa del gobierno;
- concebir, planear y ejecutar proyectos y procesos estratégicos para el gobierno federal por medio de la innovación tecnológica y las mejores prácticas; asimismo, la agenda prevé una plataforma para la transformación del gobierno que garantiza la alineación del desempeño del gobierno con las expectativas de los ciudadanos. Lo anterior requiere la alineación del desarrollo de los procesos y sistemas digitales con los objetivos estratégicos del gobierno; la estandarización de procesos; el establecimiento de una base de conocimiento que facilite el acceso y el intercambio de mejores prácticas, y la evaluación, valoración y ejecución de las mejores prácticas.
- aumentar el nivel de madurez del gobierno electrónico;
- garantizar la revisión y actualización del marco legal y regulatorio para apoyar el desarrollo y la gestión eficaz de las TIC;
- fomentar la digitalización de los procedimientos y servicios gubernamentales para hacer que el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos sea más eficiente y eficaz y menos costoso (por ejemplo, a través del desarrollo de servicios integrados

y automatizados, facilitando el pago electrónico, fomentando la integración de servicios entre niveles de gobierno, fomentando el uso generalizado de la FIEL y el RUPA, fomentando la alineación de los portales gubernamentales, mejorando el nivel de satisfacción de los ciudadanos con los servicios del gobierno electrónico);

- fortalecer las responsabilidades y competencias de los participantes clave responsables de las TIC para reforzar su papel estratégico (la integración de ámbitos de TIC, la definición de estructuras y funciones en los ámbitos de las TIC y el reforzamiento de las capacidades organizacionales, entre otras);
- fomentar el desarrollo del gobierno electrónico mediante el fortalecimiento de los vínculos con los gobiernos y las organizaciones a nivel nacional e internacional con la industria y la comunidad académica.

La estrategia prevé la necesidad de garantizar la integración de los esfuerzos realizados por todos los niveles del gobierno a fin de crear sinergias y obtener mejores resultados en el ámbito del gobierno electrónico. Compranet, Tramitanet, la FIEL y el RUPA son ejemplos de servicios transversales de gobierno electrónico, en los que debería aumentarse la participación de estados y municipios, lo que podría llevar a realizar ahorros considerables en términos de tiempo y de recursos financieros y humanos. Éstos son excelentes programas que podrían repetirse, pues apoyan la integración adicional y la interoperabilidad de los sistemas, además de fortalecer su coordinación. La colaboración entre el gobierno federal y las autoridades locales se vuelve crucial para lograr una verdadera integración de esfuerzos, generar beneficios reales para los ciudadanos y garantizar un equilibrio del desarrollo general del gobierno electrónico.

La interacción y consulta con la industria, de acuerdo con lo previsto en la agenda y en línea con las tendencias actuales, se implementa mediante los 19 miembros¹⁴ del Grupo Consultivo, que opera dentro del marco de la CIDGE para garantizar un intercambio más amplio y eficaz y la cooperación con una serie de participantes.

Por ejemplo, reconociendo el papel clave que tiene la industria en el desarrollo del gobierno electrónico, se fomenta el intercambio con organizaciones que la representan, como la Asociación Mexicana de la Industria de las Tecnologías de Información (AMITI), la Cámara Nacional de Industria, Electrónica, Telecomunicaciones e Informática (CANIETI), el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) y la Fundación México Digital (FMD).¹⁵

Asimismo, AMITI, CANIETI y la FMD formularon el documento estratégico Visión México 2020, que se basa en la idea de que la adopción innovadora y el uso de las TIC debería llevar a México hacia la sociedad de la información e impulsar la competitividad nacional. De aquí que esta iniciativa busque fomentar la adopción de tecnologías de la información y las comunicaciones para transformar a México en una sociedad del conocimiento donde la industria, la academia, la sociedad civil y el gobierno interactúen para coordinar las acciones en una sola agenda digital. El propósito general es reducir las profundas diferencias que todavía existen en México no sólo en términos de la penetración y la adquisición de TIC, sino también respecto a la adopción de tecnologías de la información y las comunicaciones entre ciudadanos y empresas.

El documento Visión México 2020 tiene la finalidad de apoyar adicionalmente el desarrollo de TIC en México a fin de ubicar al país entre los 20 países más competitivos del mundo para el año 2020. Por ello, se considera que la adopción oportuna, estratégica y congruente de las TIC es una prioridad nacional para el gobierno mexicano, a fin de ubicarlo entre los 20 países más competitivos del mundo y combatir la pobreza en función

de objetivos específicos (es decir, tener una población creciente con, por lo menos, educación secundaria, combatir el crimen con eficiencia, prestar servicios de salud a todos los mexicanos, ofrecer mejores oportunidades de empleo y mayor movilidad laboral).

Para el año 2020, se espera que México sea una república conectada por medio de las TIC, que centrará todos sus esfuerzos en alcanzar un nivel de productividad entre los 20 más altos del mundo y mejorar la vida de sus ciudadanos. En efecto, se espera que México sea un país donde los ciudadanos participen en la toma de decisiones económicas, sociales y políticas y donde los gobiernos trabajen de manera más innovadora y eficiente. El país basó su estrategia en la colaboración y el aprendizaje organizacional continuo.

El documento anticipa iniciativas que coinciden completamente con las del gobierno. Entre las propuestas, cabe destacar las siguientes: aumentar el uso de las TIC para mejorar la productividad y la conectividad nacionales; aumentar la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones en los ámbitos social, económico, político y cultural; desarrollar capacidades clave en las empresas públicas; ofrecer servicios públicos digitales de vanguardia con la capacidad de reducir la parte de la población marginada en el contexto digital.

Por último, la agenda prevé la participación de la comunidad académica en una doble función: como vehículo de educación y de investigación. De hecho, se espera que la comunidad académica asista al gobierno en la identificación y análisis de nuevos retos que enfrenta la sociedad mexicana como resultado del mayor uso de TIC y apoye al gobierno en el desarrollo de sus habilidades digitales para garantizar el aumento en el uso de los servicios prestados por medios digitales.

Los Planes Estratégicos de Tecnologías de la Información y las Comunicación (PETIC)

En 2006, a principios de su gestión, el gobierno federal emitió un Decreto de Austeridad, incluyendo un lineamiento (el Número 31) relacionado con disposiciones correspondientes a las TIC, en el cual establecía que los planes y proyectos de las TIC deberían someterse a la Unidad de Gobierno Digital durante los primeros dos meses de cada ejercicio fiscal. De aquí que, a partir de 2007, las dependencias de la administración pública federal reportan sus Planes Estratégicos de Tecnologías de la Información y las Comunicación (PETIC) a la Unidad de Gobierno Digital. Los datos más recientes se presentan en el cuadro 2.2.

Cuadro 2.2. Dependencias que reportan al PETIC

Año	Número de agencias y entidades que reportan
2007	173
2008	181
2009	194
2010	250

Fuente: Gobierno de México.

Durante enero y febrero de 2010, un total de 250 departamentos y dependencias de la administración pública a nivel federal reportaron más de 1 400 proyectos —de los cuales cerca de 345 incluyen medidas para mejorar la eficiencia del gobierno— por medio de la descripción de los PETIC.

La información sobre los PETIC está contenida en un programa utilizado para gestionar los planes estratégicos de las TIC por tema: equipo, programas, comunicaciones,

administración y operación. El PETIC ejemplifica una medida tomada por el gobierno para fomentar la eficiencia en la administración pública al evitar la duplicación, racionalizando el uso de recursos públicos e impulsando la integración, a la vez que se desarrollan nuevos sistemas de TIC. Los PETIC pueden contribuir, efectivamente, a estandarizar las TIC a fin de maximizar la utilidad de los contratos y las compras nuevas o existentes y permitir la interoperabilidad e integración de diferentes sistemas y bases de datos.

El Sistema Nacional e-México 2010-2015

El desarrollo de la sociedad de la información requiere la colaboración de cada uno de los participantes de los sectores público, privado, social y académico para garantizar la conectividad, la educación y la capacitación empresarial, la visión tecnológica, el fomento de las habilidades digitales y un mejor entorno digital general. Los patrocinadores, los municipios, los estados y el gobierno federal están involucrados en el desarrollo de estos objetivos.

En este sentido, se han realizado importantes esfuerzos para definir una agenda nacional en México y garantizar la coordinación de las medidas que aplican las secretarías para aumentar el uso y difundir los beneficios de las TIC dentro del marco de la Agenda Digital del Sistema Nacional e-México, que se adoptó inicialmente con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.¹⁶ El alcance del sistema e-México, antes más amplio, se ha circunscrito y se enfoca en la actualidad a incrementar la inclusión digital en el país. La finalidad de la agenda estratégica de e-México (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, s.f.) se centra, en efecto, en fomentar la transición de la sociedad mexicana hacia la sociedad de la información y el conocimiento, dentro del marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas y de las metas para la brecha digital establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012.

El propósito general es impulsar una movilización nacional para coordinar las medidas entre los diversos niveles de gobierno, empresas e industria, organizaciones públicas, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil para alinear los diversos esfuerzos y generar la transición a la sociedad de la información con eficiencia y eficacia. E-México se centra, por tanto, en la integración y la orientación de acciones para desarrollar más la sociedad de la información en México a fin de abrir el camino hacia un acceso universal tanto a la ya mencionada sociedad de la información como a la del conocimiento, y con ello reducir la brecha digital por medio de lo siguiente: *i)* conectividad; *ii)* acceso, *iii)* inclusión digital. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) está a cargo de la promoción y coordinación de la Agenda Digital e-México a través de la Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CSIC).

El Fideicomiso e-México es el mecanismo financiero establecido en 2002 para apoyar al gobierno federal en la creación del sistema nacional e-México, que tiene como meta estratégica la comentada arriba. La Agenda Digital del Sistema Nacional e-México se considera sólo un documento de referencia para orientar la cartera de proyectos que apoya el fideicomiso. Los proyectos que se pueden financiar al amparo del fideicomiso son aprobados por la junta directiva, donde el gobierno federal mantiene la mayoría, y son implementados por las instituciones que tienen bases jurídicas para llevar a cabo estos proyectos. Todos los proyectos propuestos por las instituciones federales para lograr la meta estratégica de e-México tienen que estar alineados con la Agenda de Gobierno Digital que, por el momento, es el único documento vinculante jurídicamente que aborda la estrategia y la planeación relacionadas con el gobierno electrónico en México.

La finalidad última de todos los proyectos implementados bajo el Fideicomiso e-México es garantizar la disponibilidad de cobertura del servicio para la mayoría de los mexicanos, mejorar la calidad y ampliar el espectro de los servicios gubernamentales, apoyar el desarrollo económico mediante la promoción de empresas pequeñas y medianas y la eliminación de largas cadenas de intermediarios, establecer un mecanismo regulatorio apropiado para el desempeño del sistema mismo, ofrecer nuevas opciones de acceso a la educación y la capacitación que fomenten el aprendizaje como medio para el desarrollo, crear contenidos relevantes (en ámbitos como la educación, la salud, el comercio, el turismo y los servicios públicos) que fomenten mejores condiciones de vida y creen nuevas oportunidades económicas y de trabajo para todas las comunidades a fin de generar un desarrollo acelerado y más equitativo. También como parte de los objetivos destaca el respeto a la identidad y el entorno cultural, hacer que el costo del sistema no sea una carga para el Estado y que logre ser rentable socialmente, ofrecer acceso a servicios de telesalud y a contenidos de salud que mejoren el nivel de la población con asistencia pública e integrar a los diversos participantes involucrados en los servicios de salud. El fideicomiso también hace referencia al Artículo 50 de la Ley Federal de Telecomunicaciones que establece, entre otras cosas, que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes buscará la prestación adecuada de servicios de telecomunicaciones en todo el territorio nacional a fin de garantizar el acceso de las unidades de producción y de la población en general a las redes públicas de telecomunicaciones y servicios sociales.

El Congreso mexicano, el gobierno federal y el sector privado trabajan actualmente en la implementación suplementaria de las metas estratégicas de e-México, con base en la visión establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que considera el uso y la implementación de tecnologías de la información en México cruciales para fomentar la competitividad, ya que ofrece oportunidades de desarrollo personal al facilitar un mayor acceso a la información, avances médicos significativos, mayor eficiencia en los procesos productivos y gubernamentales y mayor producción de bienes y servicios en cada sector de la actividad económica. También como parte de la estrategia que apoya el sistema e-México se incluye el desarrollo de 6 500 centros comunitarios digitales. Los centros son puntos únicos de acceso institucional a servicios y oportunidades de capacitación a los que los ciudadanos también pueden acceder por Internet. Los centros se ubican en puntos de necesidad particular y son administrados por la sociedad civil, en especial personas jóvenes, que reciben la capacitación adecuada.

La meta para fines de 2012 es contar con 24200 centros comunitarios digitales en todo el país; alcanzar un nivel de penetración de Internet que cubra a por lo menos 60% de la población, contar con 70 millones de mexicanos como usuarios de Internet, fortalecer el uso de las TIC y desarrollar los contenidos relevantes. Como se destacó en la sección sobre el contexto del gobierno electrónico en este capítulo, el número de usuarios de Internet en México sigue siendo bajo. La mejoría de la conectividad, el desarrollo de contenidos relevantes y la posibilidad de facilitar el acceso y la integración de contenidos relevantes a través del portal e-México aumentará la disposición electrónica de la sociedad mexicana y la posibilidad para que los ciudadanos tengan acceso a contenidos relevantes y servicios en línea, realizar trámites y transacciones, con lo que se beneficiarían al máximo de las oportunidades generadas por la tecnología de la información.

La identificación de los grupos más vulnerables a fin de diseñar capacitaciones específicas y desarrollar las habilidades necesarias (por ejemplo, para estudiantes o educadores) podría contribuir a tratar de resolver el problema mediante la generación de un cambio en el enfoque educativo y un impacto real en la sociedad. En este sentido, existen

buenos ejemplos a nivel local que podrían repetirse con facilidad en otras partes del país, como el caso de Ciudad Juárez, que realizó la Campaña Nacional de Inclusión, la cual prevé la participación de cerca de 300 000 estudiantes universitarios que trabajarán con el gobierno de la ciudad para aumentar el nivel de digitalización de la sociedad. De acuerdo con el fideicomiso, el sistema e-México es un mecanismo para financiar proyectos a lo largo de cierto número de años. El mecanismo se utiliza en el financiamiento de proyectos para los que las secretarías no tienen presupuesto.

La estrategia de la economía digital

La Secretaría de Economía, a través de la Dirección General de Comercio Interior y Economía Digital (DGCI), tiene la facultad para desarrollar la economía digital en México. En esta responsabilidad está prevista la facilitación de los procesos empresariales como la producción, la comercialización, las compras de gobierno por medio del uso y el aprovechamiento de las TIC para generar un impacto positivo en la sociedad, las empresas, los servicios y los consumidores.

La finalidad se centra en aumentar la competitividad del país y lograr objetivos determinados mediante la promoción del uso y la explotación de tecnologías de la información (IT) en sectores económicos, aumentando la producción de bienes y servicios de TI de alta calidad y facilitando, midiendo y difundiendo la economía digital en el país.

Las principales metas son las siguientes:

- reducir la brecha digital en el ámbito empresarial;
- aumentar la competitividad internacional de la industria mexicana de TI;
- aumentar las carreras académicas en TIC para satisfacer la alta demanda;
- ayudar a las empresas mexicanas de TIC a diseñar productos y prestar servicios de clase mundial;
- aumentar el comercio electrónico;
- integrar las aplicaciones de las compañías en términos de procesos empresariales por medio de tecnologías de la información;
- desarrollar una legislación actualizada que permita una evolución apropiada y acelerada de la economía digital.

A fin de lograr estas metas, la Estrategia para la Economía Digital prevé las siguientes acciones:

- fomentar el desarrollo tecnológico;
- integrar las TIC en los procesos empresariales;
- desarrollar más a fondo el comercio electrónico;
- medir el desarrollo de la economía digital;
- aumentar las capacidades tecnológicas de empresas y consumidores;
- difundir los beneficios de la economía digital.

A fin de garantizar la gobernanza sólida de este proceso, se estableció el Comité de Normalización de las TIC; dicho comité incluye a representantes del sector privado, asociaciones civiles, sindicatos y representantes del gobierno.

Principales proyectos e iniciativas de gobierno electrónico

En esta sección se describen las características clave y la motivación detrás de las principales iniciativas o los principales proyectos de gobierno electrónico. El gobierno ha invertido recursos en estas iniciativas con la finalidad de mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados del servicio civil de carrera a fin de satisfacer las necesidades de bienes y servicios públicos de los ciudadanos; asimismo, para ejecutar la estrategia centrada en aumentar el nivel de eficiencia y eficacia gubernamental por medio de la sistematización y digitalización de todos los procedimientos administrativos, utilizando tecnologías de la información y las comunicaciones para apoyar una mejor gestión pública.

Proyectos de infoestructuras

El gobierno mexicano considera algunas bases de datos y registros públicos como elementos clave en la infoestructura nacional. Consciente de la importancia que reviste el logro de una auténtica integración de procesos y para impulsar la interoperabilidad, aumentar el valor y mejorar la prestación de servicios, el gobierno mexicano invirtió recursos y realizó esfuerzos considerables para planear e implementar una serie de proyectos clave de infoestructura. Los principales elementos son los siguientes:

- base de datos de identidad y registro civil (derechos sociales);
- bases de datos de la propiedad (derechos económicos);
- registro penal (justicia y seguridad pública);
- registros educativos (acumulación de capacidad);
- inventarios de regulación (transparencia);
- registros de salud (salud pública).

Cuadro 2.3. **Proyectos clave de infoestructura**

Proyecto	Estatus
Registro Nacional de Población	Concluido (más de un millón de registros certificados)
Emisión de tarjeta biométrica de identificación del Reg. Nal. Pobl.	En curso de implementación
Bases de datos de la propiedad	En etapa de planeación
Plataforma México (registros penales)	Implementación avanzada
Registros educativos	Etapa final de planeación
Inventarios regulatorios	Concluido
Archivo médico electrónico	En curso de implementación
Firma Electrónica Avanzada (FIEL)	Concluido (en 2010 se presentaron 55 millones de declar. impuestos)
Ley de la Firma Electrónica Avanzada	Se espera aprobación del Congreso en 2011
Registro de teléfonos celulares	Concluido (se vinculó por medios totalmente digitales a 68 millones de registros con el Registro Nacional de Población).

Fuente: Gobierno de México.

Desde la perspectiva del gobierno mexicano, el Portal Ciudadano debe constituir el esqueleto con el cual tendría que construirse la interoperabilidad de la administración pública y el punto único de acceso a todos los servicios públicos.

Portal Ciudadano (www.gob.mx)

Con objeto de desarrollar más los procedimientos en línea y los servicios de gobierno electrónico, el gobierno mexicano fortaleció sus esfuerzos para actualizar el Portal

Recuadro 2.5. Evolución del Portal Ciudadano

2002. El Portal Ciudadano del gobierno federal fue creado como ventanilla única para el catálogo completo de procedimientos, servicios y contenidos de la administración pública federal.

2005. El Portal Ciudadano recibió el premio Stockholm Challenge 2004 en reconocimiento por su enfoque innovador para facilitar el acceso a los procedimientos, servicios y contenidos del gobierno federal por medio de una ventanilla única, además de organizar el contenido de acuerdo con el razonamiento de los ciudadanos y no con el de la estructura del gobierno.

2006. De acuerdo con la retroalimentación pública (ACSI) y las mejores prácticas en todo el mundo, se revolucionaron elementos como la navegación, los procedimientos de agrupamiento, los servicios y el contenido del Portal Ciudadano para dividirlos en cuatro grandes categorías (Ciudadanos, Empresas, Extranjeros y Público).

2007-2009. La evolución más reciente del Portal Ciudadano cambió su presentación, mejoró la navegación, sumó el quinto canal (Turismo) y optimizó el motor de búsqueda.

2010-2012. Los nuevos cambios en el portal prevén un modelo de búsqueda avanzado con componentes semánticos, hacer la interfase más sencilla e intuitiva, e introducir el uso de un algoritmo para dar seguimiento a las preferencias.

Fuente: OCDE, a partir de documentos proporcionados por el gobierno mexicano.

Ciudadano. El Portal Ciudadano (www.gob.mx), creado por el gobierno federal, es el principal medio de acceso en línea (24 horas al día, los siete días de la semana) a los trámites y servicios del gobierno mediante solicitud.

El portal se está transformando con la intención de hacerlo más útil para los ciudadanos. Se trata de facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos y la distribución de contenidos, a diferencia de funcionar principalmente como un portal para el gobierno. Se espera que el portal haga posible la personalización de los usuarios por medio del establecimiento de una cuenta personal y que permita el acceso a los servicios públicos y las transacciones digitales con una sola autenticación gracias a la nube de servicios.¹⁷

Los datos muestran (Gobierno de México, 2010a) que, en junio de 2010, el Portal Ciudadano contenía 72 procedimientos y servicios totalmente digitalizados, más de 4 000 procedimientos informativos y diversos contenidos acerca de la administración pública federal organizados y agrupados por temas y subtemas. También incluye un motor de búsqueda para facilitar la ubicación de información o servicios. Entre enero y junio de 2010, el Portal Ciudadano promedió 1.4 millones de visitas mensuales y recibió una calificación de 62/100 puntos en el Índice Americano de Satisfacción de Clientes (ACSI, por sus siglas en inglés). El nuevo portal ciudadano, que trascenderá el cambio de poderes en 2012, tiene un potencial enorme en términos de su apoyo a una mayor interoperabilidad. Con este fin, la Iniciativa de Firma Digital enviada por el Presidente al Congreso a fines de 2010 y mencionada en párrafos anteriores en este capítulo, será un paso de gran importancia. Por medio de esta iniciativa, el gobierno tiene planeado atender algunos temas de interoperabilidad aún pendientes para fomentar el uso de la Firma Electrónica Avanzada (FIEL). La idea consiste en ampliar el número de servicios para los que los ciudadanos puedan utilizar firmas digitales, incluso en el portal, con la meta última de hacer posible que los ciudadanos lleven a cabo todos los trámites con el mismo certificado digital.

De hecho, en la actualidad los ciudadanos pueden utilizar la Firma Electrónica Avanzada (FIEL) en algunos servicios o áreas, como la integración del sistema tributario con la firma digital con características biométricas. Éste es un tema que comúnmente enfrenta la mayoría de los países miembros de la OCDE que han desarrollado firmas digitales sofisticadas y sistemas de gestión de identificación electrónica sin que sea posible ofrecer una cartera variada de servicios en los que, en efecto, se pueda utilizar la herramienta.

La FIEL fue creada por el Servicio de Administración Tributaria (SAT)¹⁸ y contiene el sistema de toma de huellas digitales y no se puede utilizar para algunos registros públicos, como los gestionados por las secretarías de Economía o de la Función Pública, que utilizan un sistema diferente. Una vez aprobada, la firma electrónica avanzada (FIEL) del SAT será aceptada en todo el país; la Secretaría de Economía y la Secretaría de la Función Pública acordaron establecer la solución del SAT como la única firma digital avanzada para México. También se convertirá en un bien público de información, ya que no tendrá costo y estará disponible para realizar transacciones entre ciudadanos. Desde esta perspectiva, se considera un hito en el desarrollo de la economía digital en México. Con ello, el gobierno estará en posibilidad de atender ciertas preocupaciones expresadas por algunos entrevistados, que sugirieron la unificación de ambos sistemas y que podrían crearse más

Recuadro 2.6. El G4C de Corea ventanilla única de servicio civil en línea

El proyecto G4C —proyecto clave del gobierno orientado a la creación de un gobierno electrónico en Corea— empezó en 2000 con la finalidad de utilizar los fundamentos de la tecnología de la información ya establecidos por medio de diversas inversiones gubernamentales en TI, como el proyecto de redes computarizadas administrativas. Antes del establecimiento del portal de servicio civil en línea de Corea, debido a que la información no se compartía entre organizaciones del gobierno, los ciudadanos a menudo necesitaban presentar los mismos documentos a diferentes organizaciones, teniendo que visitar personalmente las oficinas gubernamentales varias veces para realizar trámites civiles o presentar una cantidad engorrosa de documentos y poder realizar solicitudes civiles o recibir servicios. Asimismo, cuando los ciudadanos querían presentar alguna queja resultaba altamente inconveniente encontrar qué organizaciones se responsabilizaban de qué área, con quién necesitaban establecer contacto y qué procedimientos debían seguir. El nuevo sistema permite minimizar el número de visitas físicas a las oficinas y dependencias, recibir información en cualquier lugar y momento y tener acceso a una amplia variedad de servicios gubernamentales por Internet.

El uso de una ventanilla única para la prestación de servicios administrativos permite a los usuarios tener acceso a información sobre servicios civiles, solicitar servicios públicos y tener acceso a una serie de documentos y certificaciones, e imprimirlos directamente desde su PC, utilizados normalmente en las transacciones personales y empresariales. Asimismo, la diversificación en las formas en que los solicitantes o buscadores de servicios pueden recibir los resultados de sus peticiones, hace posible que los usuarios tengan acceso a servicios administrativos sin verse atados por restricciones de tiempo o ubicación, con lo que se incrementa el espectro de servicios gubernamentales y se facilita el proceso para solicitar y recibir servicios administrativos. Con el establecimiento del nuevo sistema, los ciudadanos pueden obtener más de 5 700 tipos de información civil en línea. También pueden imprimir 1 500 tipos de documentos sin visitar oficinas públicas y están en posibilidad de solicitar hasta 2 500 tipos de servicios civiles en línea.

Fuente: Gobierno de Corea.

incentivos y oportunidades para fomentar el uso de la FIEL, como su vinculación con la RUPA para aumentar la interoperabilidad de ambos sistemas.

El avance en este sentido implica una dirección visionaria clara, que incluye una mayor colaboración entre las entidades y las secretarías involucradas; asimismo, involucra algunos cambios al marco legal ya que, por ejemplo, el documento electrónico aún no está reconocido, de manera que un notario que emite un certificado deberá imprimirlo y firmarlo para que tenga validez legal plena. Más adelante en este capítulo se presenta información adicional sobre el proyecto orientado a renovar el Portal Ciudadano de México.

Por último, el enfoque mexicano parece ser un fundamento sólido para apoyar el desarrollo adicional del Portal Ciudadano a fin de lograr una prestación de servicios más eficiente y con capacidad de respuesta, al igual que una mejor difusión de información a ciudadanos y empresas. Sin embargo, el desarrollo por objetivos del portal requerirá, sin duda, un compromiso sostenido para garantizar su actualización continua y cumplir con las crecientes necesidades de los usuarios.

Inventario Federal de Sistemas

El Inventario Federal de Sistemas es una base de datos que contiene los sistemas de información de cada institución de la administración pública federal. La meta de este sistema es aprovechar las aplicaciones existentes para acelerar los procesos de automatización al facilitar la transferencia de aplicaciones y el intercambio de experiencias e historias de éxito entre dependencias, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos e inversiones.

Entre abril y septiembre de 2009, 194 instituciones presentaron información en sus solicitudes ante la Secretaría de la Función Pública. Entre septiembre y febrero de 2010, la Secretaría de la Función Pública desarrolló la base de datos compatible con la red con información sobre todos los sistemas, que puede consultarse y actualizarse en línea con facilidad. El 29 de abril de 2010, el inventario inició operaciones oficialmente y el 13 de julio de 2010, con su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, el MAAGTIC dispuso el uso obligatorio de esta nueva aplicación.

Los datos actuales muestran que existe un total de 4 895 sistemas de información operando en 194 instituciones públicas, 86 usuarios registrados en 70 instituciones y 110 instituciones que no utilizan la aplicación. El siguiente paso consiste en identificar a la persona responsable dentro de la institución que aún no utiliza el sistema a fin de mantener la precisión, integridad y disponibilidad de la información.

El inventario se puede consultar en línea (<http://aplicaciones.cidge.gob.mx>), y es una iniciativa de gran importancia que ejemplifica el compromiso político del gobierno mexicano en términos de la racionalización del uso de recursos y el desarrollo de sistemas de TI dentro del sector público para lograr una mejor integración, fomentar mayores eficiencias internas y facilitar la prestación de servicios más sofisticados.

El impacto más inmediato y de corto plazo de un sistema de inventarios reside en apoyar una mejor integración y racionalización de sistemas dentro del sector público. Sin embargo, cabe destacar la relevancia del impacto potencial de largo plazo que se centran en el hecho de que el inventario tiene la capacidad de crear un punto de partida para detectar nuevas oportunidades de cambio sistémico (como procesos de transformación, renovación de modelos de negocios y aspirar a una meta más amplia al desarrollar aplicaciones de TI dentro del sector público para mejorar su desempeño y la prestación de servicios).

De hecho, es posible que fomente el desarrollo de un sistema general de TI que efectivamente vincule todas las modalidades de procesos y gestión de procedimientos, así como de prestación de servicios, y ofrecer medidas de desempeño entre todas las dependencias y los organismos dentro de la administración pública a nivel federal. Como resultado, es posible que tenga un impacto importante en el mejoramiento de la prestación de servicios, al identificar eficiencias, aumentar la productividad y generar ahorros para los contribuyentes.

El mantenimiento del Inventario de Sistemas de TI en la administración pública federal involucra la coordinación y la colaboración de diversas empresas y áreas funcionales de TI. Es esencial que todas las secretarías y dependencias relacionadas mantengan un inventario preciso y actualizado de sus sistemas. Un solo Inventario de Sistemas de TI elimina los problemas relacionados con el mantenimiento de diversas fuentes y permite a las organizaciones extraer subconjuntos de datos con base en sus requisitos de reporte de información y de gestión.

España desarrolló un sistema similar llamado el Centro de Transferencia de Tecnología, disponible en <http://forja-ctt.administracionelectronica.gob.es/web/inicio>. El sistema tiene los siguientes objetivos:

- crear un depósito común de programas para su reutilización en organismos de la administración pública;
- compartir información de proyectos de TIC (como marcos regulatorios, proyectos realizados, servicios prestados, infraestructura, comunicaciones);
- ofrecer un espacio para proyectos de TIC que permita la gestión y el desarrollo diarios;
- crear un espacio en el que puedan compartirse las experiencias en el campo de las TIC;
- crear una base de conocimiento de TIC;
- no reparar en esfuerzos en el desarrollo o la implementación de proyectos nuevos.

El sitio está dirigido a cualquier organización pública y es especialmente interesante para todos los servidores civiles que trabajan en el campo de la administración electrónica.

El Sistema Electrónico de Compras Gubernamentales (CompraNet)

Sistema Electrónico de Compras Gubernamentales (CompraNet) es el sistema central establecido como parte de la reforma de las leyes de adquisiciones de 2009; su finalidad reside en hacer posibles las innovaciones en la adquisición de bienes, servicios, arrendamiento y obras públicas sufragados con recursos federales y fortalecer el sistema presupuestario y contable en las dependencias para aumentar la transparencia en el proceso de adquisiciones gubernamentales.

México cuenta con un presupuesto nacional anual de 3 100 millones de pesos y compras gubernamentales totales anuales por 1 500 millones de pesos, aproximadamente la mitad del presupuesto. Los datos muestran (Gobierno de México, 2010a) que de enero a mayo de 2010, CompraNet registró 23 953 procedimientos de adquisiciones gubernamentales por un total de 209 847 millones de pesos. Estas cifras muestran un descenso de 23.9% en el número de procedimientos relacionados registrados durante el mismo periodo de 2009 y un incremento de 43.8% en el monto financiero de las transacciones. La reducción en el número de procedimientos se explica por el aumento en las licitaciones competitivas para

reducir la invitación a por lo menos tres proveedores y por el proceso de adjudicaciones directas; 82.1% de los montos se realizaron por medio de licitación pública, 16.8% a través de adjudicaciones directas y 1.1% por invitación enviada a por lo menos tres proveedores.

En junio de 2010, se presentó CompraNet versión 5.0. La nueva versión de CompraNet busca promover el ahorro y mejorar la eficiencia del gasto público. Con el nuevo sistema, el gobierno mexicano esperaba lograr ahorros de hasta 10% o 15% del gasto público en adquisiciones, servicios y obras públicas (Banco Mundial, 2008; Asesoría del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., 2008). Como resultado, es posible liberar recursos financieros para invertir en programas de mayor impacto, como los relacionados con servicios sociales y desarrollo de infraestructura.

Por ejemplo, el gobierno estima que el ahorro de 1% (es decir, 10 000 millones de pesos) equivaldría a:

- 15 unidades habitacionales de 192 departamentos cada una;
- 25 centros y casas de la cultura;
- 32 plantas de tratamiento de aguas;
- 2 000 vehículos de carga;
- 20 unidades de médicos generales y 10 hospitales generales;
- 50 000 computadoras personales;
- 15 bibliotecas públicas;
- 60 puentes;
- 40 escuelas de educación tecnológica;
- 35 kilómetros de líneas de transmisión de 400kV;
- 300 kilómetros de caminos y de carreteras de dos carriles.

El nuevo sistema también contribuirá a mejorar la calidad de los departamentos y las dependencias de gestión de recursos materiales, contribuirá a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, y a favorecer el uso de adquisiciones electrónicas. Existen ejemplos interesantes de compras públicas (como en el caso del equipo médico en el IMSS) que muestran reducciones significativas de precios.

La nueva versión de CompraNet establece también un Registro Único de Proveedores y Contratistas y un solo mecanismo de clasificación para la compra de bienes y servicios. Además, la nueva versión convierte el sistema en uno transaccional que permitirá a los usuarios: llevar a cabo procedimientos de adquisición totalmente electrónicos, organizar y clasificar la información histórica sobre los procedimientos para fines de seguimiento y evaluación, y recibir cotizaciones rápidas en línea.

La ley relacionada con el nuevo sistema de compras incluye nuevos procedimientos como la subasta inversa.¹⁹ Las subastas inversas pueden facilitar que los usuarios obtengan precios más favorables, reduzcan la duración de los ciclos y disminuyan los costos generales de suministro. Como resultado, pueden lograrse ahorros sustanciales. Las autoridades a nivel del gobierno local recibieron con beneplácito el despliegue del sistema completamente transaccional. De hecho, aunque el sistema es obligatorio actualmente sólo a nivel federal, un gran número de estados y municipios también lo utilizan para fomentar una mayor transparencia en sus operaciones. Al tomar las medidas necesarias para mejorar el sistema de compras electrónicas, México siguió las mejores prácticas de la OCDE, algunas de las cuales se describen más adelante.

La plataforma italiana de compras electrónicas

En febrero de 2011, Consip, el organismo central de compras de las administraciones públicas italianas, presentó la nueva edición de *www.acquistinretepa.it*, la plataforma nacional de compras electrónicas para la adquisición de bienes y servicios públicos. Consip opera el sistema por cuenta y orden del Ministerio de Economía y Finanzas. Con la nueva plataforma, que ha sido completamente actualizada y enriquecida con funciones nuevas y más avanzadas, el gobierno busca aumentar la eficiencia general y el desempeño de las compras públicas.

Las principales innovaciones funcionales de la plataforma recién introducida son las siguientes:

- cobertura integral de las funciones de las adquisiciones electrónicas (plataforma extremo a extremo);
- un sistema diseñado más a la medida que ofrece respuestas personalizadas a necesidades específicas y adicionales de los usuarios (tanto compradores como vendedores) y permite la creación de un “área personal” para cada usuario;
- un catálogo electrónico único e integrado; la plataforma apoya todas las herramientas de compras electrónicas introducidas por la Directiva de la UE 18/2004/EC (es decir, acuerdos marco, sistemas dinámicos de compras, mercados electrónicos, subastas electrónicas). A fin de simplificar la participación de los compradores, la plataforma tiene un catálogo único en el que el usuario puede buscar productos, comparar calidad y costos, comparar subastas y almacenar toda la actividad de investigación realizada;
- la disponibilidad de dos maneras sencillas de comprar (por pedido directo a partir del catálogo electrónico o por solicitud de cotización para subastas más personalizadas) y un carro de compras único parecido al que se utiliza en *e-bay*;
- un motor de búsqueda más avanzado para detectar con facilidad el producto o servicio más apropiado y adecuado;
- apoyo más eficaz y eficiente para el usuario por medio de ayuda, videos y cortos en línea, para guiar al usuario por las diferentes fases de la compra y un escritorio de ayuda exclusivo;
- una sección que contiene información general en inglés está pendiente de desarrollarse.

Además de la nueva interfase y las nuevas funciones, la principal innovación consiste en la mayor capacidad de Consip para apoyar el cambio administrativo y la innovación. De hecho, la migración de una solución de “mercado” a una solución completamente “personalizada”, “hecha en casa” ha puesto a Consip en condiciones de ser flexible y autónoma, con absoluta capacidad de seguir los cambios legislativos y los requerimientos del usuario final. Poseer una solución “personalizada” también significa tener la capacidad de permitir que otras administraciones públicas la reutilicen al “copiarla” en su propio entorno o utilizarla como servicio. La propiedad de la plataforma ha tenido un impacto significativo en la organización interna de Consip. Entre otras cosas, ha requerido que el personal de Consip adquiera nuevas habilidades técnicas a nivel interno que anteriormente eran cubiertas por el sector privado.

Consip recibió el Premio Europeo de Administración Electrónica en 2009 en la categoría de administración electrónica y empoderamiento de empresas, reconociendo el

hecho de que la plataforma es un instrumento que facilita la interacción con empresas y ha demostrado permitir incluso a las microempresas más pequeñas beneficiarse de las herramientas de compras electrónicas durante la crisis económica. Por ejemplo, una de las herramientas que ofrece la plataforma es la MEPA, el mercado electrónico público (Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione). En el MEPA se ofrecen más de 1.3 millones de artículos que producen más de 5 000 PyME, convirtiéndolo en uno de los mercados electrónicos para la administración pública más grandes de Europa.²⁰

El servicio de compras electrónicas de Corea: KONEPS

KONEPS, el cibermercado para el sector público establecido en Corea, ha presentado resultados ampliamente reconocidos que le han ganado el estatus de mejores prácticas en la reforma pública lograda por medio de las compras electrónicas a nivel mundial. El sistema de compras electrónicas ha mejorado, en gran medida, la eficiencia y la transparencia por medio de la reforma de leyes y regulaciones relacionadas, la introducción de la competencia en el mercado, la mejora de los contactos cara a cara entre funcionarios del gobierno y contratistas de compras, prevención del abuso de poder por parte de funcionarios gubernamentales, garantía de atractivo administrativo para los clientes, reducción del papeleo, gestión sistemática de documentos, publicación de información, difusión y uso conjunto de información, publicación de procesos de peticiones civiles y manejo integrado de recursos.

En particular:

- El sistema aumentó la eficiencia general de las compras públicas al permitir que todos los procedimientos de licitación se procesen en línea a través de una ventanilla única. Las empresas y las instituciones públicas lograron reducir sus costos de adquisición en 4.5 billones de won (4 500 millones de dólares estadounidenses) en 2005, además de reducir el tiempo de licitación de forma drástica: de medio día a un minuto. Como resultado, 93% de todas las licitaciones y más de 99% de todas las compras ya se procesaban en línea en 2007. La revitalización de la economía de mercado por medio de las compras electrónicas también generó valores intangibles, como avances en la economía nacional y confianza del público en la gestión gubernamental.
- El continuo esfuerzo por parte del servicio de compras públicas y el apoyo adecuado para el gobierno central contribuyeron en gran medida al éxito de la reforma en la administración de las adquisiciones.
- El sistema aumentó la transparencia al abrir la información de licitación y de contratación, así como la disponibilidad de verificación en tiempo real del procesamiento de las adquisiciones. La transparencia en los procesos de adquisiciones y la mayor rendición de cuentas de los funcionarios responsables del gobierno han contribuido sustancialmente a recuperar la confianza de los ciudadanos insatisfechos con la administración de las compras debido a la corrupción en el sector público.
- El procesamiento electrónico de todos los procedimientos de compra —desde la notificación de licitación hasta el pago— ha reducido las reuniones en persona, evitado la entrega de documentos duplicados gracias a que se comparte y se usa conjuntamente la información, garantizado la precisión de los datos, hecho posible la gestión expedita de peticiones y quejas civiles, evitado el desarrollo de proyectos duplicados y ofrecido datos estadísticos para la toma de decisiones de políticas públicas.

El Servicio de Compras Electrónicas de Corea recibió el Premio de Servicio Público de las Naciones Unidas en 2003, y fue reconocido como Modelo de Mejores Prácticas para Compras Electrónicas en 2004. Asimismo, recibió el Premio a la Excelencia Global en TI que otorga la World Information Technology and Services Alliance (WITSA) en 2006 en reconocimiento a su reforma del servicio público basada en TI.

Registro Único de Contratistas para la Administración Pública Federal

El gobierno mexicano desarrolló un registro único para consolidar la información de los contratistas del gobierno federal. Los lineamientos para la implementación del sistema forman parte de un nuevo manual de auditoría, uno de los nueve publicados en 2010 como parte de los esfuerzos de simplificación administrativa.

Diarios electrónicos de obras públicas (BeOpen)

Esta herramienta ofrece acceso a la información y apoya la transparencia, el control y el seguimiento de proyectos de obras públicas financiados con recursos federales. Entre septiembre de 2009 y junio de 2010, se registraron los resultados siguientes: 144 cursos impartidos a los que asistieron 3 403 personas pertenecientes a 39 entidades o dependencias. Asimismo, se realizaron 3 991 entradas y las notas de bitácora aumentaron a 59 320.

El Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA)

El Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA) (RUPA, s.f.) contribuye a reducir el tiempo requerido en la gestión de trámites y servicios para beneficio de personas y entidades mediante la asignación de un número de identificación único y confidencial a cada persona (con base en el Registro Federal de Contribuyentes), que califica a personas jurídicas cuando así lo requieren las dependencias o los organismos del sector público.²¹ El número identificador permite a los usuarios comprobar su situación legal ante las dependencias y las entidades de la administración pública federal, cuando lo requieren los procedimientos de gestión, para garantizar los servicios gubernamentales. En diciembre de 2010 (RUPA, s.f.), se contaban 315 puntos únicos de contacto para las inscripciones en toda la República Mexicana, a través de los cuales se recibieron más de 7 101 diferentes solicitudes y se atendieron para representación comercial, principalmente en la industria automotriz, textil, de manufacturas, maquillaje y comercio.

El RUPA registró 8 400 identificaciones, de las cuales 650 son entidades legales (cifras acumuladas desde el 4 de julio de 2004, cuando el registro inició operaciones).²² Los servidores públicos capacitados de la administración pública federal capturaron, revisaron, validaron y certificaron los registros de más de 900 entidades legales. El RUPA se integrará al Portal Ciudadano para facilitar el intercambio de información en toda la administración pública federal. Éste es un ejemplo excelente de los esfuerzos del gobierno mexicano por aumentar la interoperabilidad.

Normateca Federal

Este sitio, de acceso gratuito, publica documentación normativa de naturaleza general relacionada con la operación y el funcionamiento de los departamentos y las dependencias del gobierno federal, a fin de aumentar la transparencia de las actividades gubernamentales y facilitar la consulta de las regulaciones aplicables.

Entre el 1° de enero y el 31 de agosto de 2010, se registraron y clasificaron por tema 755 regulaciones actuales (entre las principales áreas se encuentra la transparencia, el presupuesto, los servicios personales, las adquisiciones y las obras públicas, bienes y bienes raíces).

El servicio automático de actualización por correo electrónico sobre las regulaciones publicadas reunió 27 297 suscriptores y se respondió un promedio mensual de 42 819 solicitudes de información. La encuesta de satisfacción de usuarios de la Normateca Federal, que utiliza el Índice de Satisfacción de Clientes,²³ una metodología desarrollada por la Universidad de Michigan, indicó que entre septiembre de 2009 y agosto de 2010, la calificación satisfactoria llegó a 75 puntos en una escala de 100. Los criterios que los usuarios consideraron positivamente en la encuesta fueron contenido, funcionalidad, imagen e interactividad de la Normateca Federal.

Normateca Interna

Como parte del Sistema de Mejora Regulatoria Interna —basado en el Programa Especial de Mejora de la Gestión del Servicio Profesional de Carrera 2008-2012 (PMG) y en la Mejora Regulatoria Base Cero al que se comprometió el presidente mexicano Felipe Calderón Hinojosa en su Tercer Informe de Gobierno con objeto de reducir y simplificar las regulaciones a nivel del gobierno federal— en 2009, el número de reglas administrativas internas disminuyó en 102 instituciones del gobierno federal que han adoptado la Normateca Interna (el número de regulaciones disminuyó de 8 867 en diciembre de 2008 a 5 499 en diciembre de 2009; como resultado, se fusionaron o eliminaron 3 368 regulaciones). En 2010, la Secretaría de la Función Pública decidió comenzar la consolidación de la Normateca Interna con la Normateca Federal a fin de establecer un solo punto de acceso a todas las regulaciones federales. Se espera que el proyecto quede concluido a fines de 2011.

Registro de Servidores Públicos Sancionados

En cumplimiento con el mandato de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Función Pública estableció el Registro de Servidores Públicos Sancionados.²⁴ En este registro se asientan y se publican los datos relacionados con sanciones. Por este medio, es posible conocer si algún servidor público en los departamentos y las dependencias de la administración pública federal y la Procuraduría General de la República han transgredido obligaciones en el desempeño de sus empleos, sus puestos o sus comisiones. El registro puede ser consultado por el público en general.

Este proyecto representa un ejemplo concreto de la intención del gobierno por traducir el gobierno abierto en una oportunidad real para aumentar la transparencia y facilitar el acceso a la información para la sociedad civil en lo que corresponde a las actividades de la administración pública.

Registro Único de Vivienda (RUV)

Los sistemas en línea también incluyen el Registro Único de Vivienda (RUV), disponible a través del portal www.micasa.gob.mx.²⁵

El registro funciona como ventanilla única que permite realizar un solo registro de la oferta de vivienda en la que actores privados integran la información sobre vivienda. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT (Gobierno de México, s.f.) obtiene la información necesaria para sus procesos operativos, mientras

que los intermediarios financieros obtienen la información que necesitan para apoyar sus decisiones comerciales. Los organismos públicos y privados cuentan con un sistema de información suficiente, preciso y oportuno. El registro también permite la estandarización e integración de los procesos de registro de oferta, avance de la construcción, calidad de la vivienda y valuación de la propiedad en el mercado hipotecario, incluyendo los procesos que involucran a las autoridades locales.

El objetivo último reside en implementar un proceso de registro en el mercado de vivienda para la verificación y evaluación de vivienda de calidad que sea ágil, sistemático, de aprobación general y transparente para el control financiero y que permita la integración de procesos comerciales a la vez que mantiene su independencia.

Al implementar este sistema, el gobierno mexicano facilitó la realización de una serie de beneficios. Entre ellos se incluyen el apoyo a la planeación y los procesos de toma de decisiones que sean más precisos para todos los participantes gracias a la información integral sobre vivienda. El sistema también facilita la creación de una base de datos confiable y de información actualizada para los desarrollos de vivienda, que ofrece una promoción y gestión más oportuna. El RUV también mejora la seguridad y reduce el riesgo al recabar información integral sobre vivienda. Como tal, fomenta las sinergias institucionales y elimina los costos redundantes al racionalizar los procesos comerciales. Por último, el RUV alienta al consumidor final a presentar información sobre la oferta de vivienda, su calidad y su valor comercial.

Declaranet

La declaración patrimonial de los servidores públicos tiene su antecedente en la antigua Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de febrero de 1940; la ley establecía que, antes de aceptar un nombramiento, cualquier funcionario o empleado público debía declarar sus propiedades de bienes raíces y los depósitos con instituciones de crédito de manera que el Procurador General pudiera comparar las propiedades antes y después de desempeñar el servicio público. Asimismo, en los casos aplicables, los servidores públicos debían presentar la declaración de impuestos de las personas físicas. Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación el 29 de diciembre de 1982, la Secretaría de la Función Pública obtuvo las facultades necesarias para dar seguimiento a los activos de los servidores públicos. Desde 1982 hasta 2001, las declaraciones se presentaban y entregaban en formatos de papel. Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 13 de marzo de 2002, la Secretaría de la Función Pública —por medio de la Unidad de Gobierno Digital— desarrolló un programa para la recepción de las declaraciones de activos de los servidores públicos conocido como Declaranet (Gobierno de México, s.f.).

En 2010, el acceso en Internet a esta aplicación permitió a los usuarios lo siguiente:

- centralizar el control de las versiones publicadas de las declaraciones de activos;
- garantizar un mantenimiento eficiente de registros para las declaraciones (principalmente oficinas y puestos);
- dejar a los servidores públicos presentar sus declaraciones desde cualquier lugar, sin tener que instalar un programa;
- permitir al usuario que presentó la declaración realizar búsquedas de información;
- consultar estadísticas e información en línea.

El desarrollo de la versión más reciente de Declaranet se basó en un programa iterativo, centrado en la arquitectura e impulsado por experiencias concretas de uso.

Ventanilla Única de Comercio Exterior

De acuerdo con la iniciativa de facilitación del comercio, el gobierno mexicano puso en marcha la Ventanilla Única de Comercio Exterior. Su objetivo es fomentar la implementación del programa de facilitamiento del comercio para simplificar las operaciones de importación, exportación y tránsito. A través de la ventanilla única, México aspira a aumentar la eficiencia al generar ahorros en costo y en tiempo a los comerciantes transfronterizos, a la vez que se reducen los costos para el gobierno y se simplifican los procedimientos.

Con la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, México espera hacer posible que los comerciantes transfronterizos presenten todos los documentos regulatorios necesarios, tales como declaraciones de aduanas, permisos de importación y exportación y tipos similares de documentos, como los certificados de origen y las facturas comerciales. Con la ventanilla única electrónica, los comerciantes ya no tendrán que tratar con distintas entidades gubernamentales en diferentes ubicaciones a fin de obtener la documentación necesaria para los procesos de compensación.

En el desarrollo de una Ventanilla Única de Comercio Exterior, México adoptó la definición común presentada por las Naciones Unidas y CEFACT, que habla de “un mecanismo que permita a las partes involucradas en el comercio y el transporte presentar información y documentos estandarizados con un punto único de entrada para cumplir con todos los requisitos regulatorios relacionados con la importación, la exportación y el tránsito. Si la información es electrónica, entonces cada dato debe presentarse sólo una vez”.

El gobierno mexicano asignó, para su desarrollo e implementación, el proyecto de una ventanilla única para el comercio por medio de licitación pública internacional el 28 de octubre de 2010. La ventanilla única será implementada en tres fases y todas las secretarías y dependencias que tratan con autorizaciones de comercio transfronterizo estarán involucradas. El 14 de enero de 2011, el presidente Felipe Calderón emitió el Decreto²⁶ para el Establecimiento de la Ventanilla Única de Comercio; las secretarías y las dependencias involucradas tienen el mandato de cumplir con las fechas anteriores mediante la implementación e incorporación de toda la información relevante y los sistemas tecnológicos requeridos.²⁷ El decreto también creó un órgano de gobierno al interior de las dependencias para la implementación del proyecto de ventanilla única coordinado por la Secretaría de Economía.

Para septiembre de 2011, tanto la Administración General de Aduanas como la Secretaría de Economía estarán operando sus procedimientos de comercio exterior en la ventanilla única y se espera que las secretarías restantes, como las de Salud, Agricultura, Medio Ambiente, Defensa Nacional, Energía y Educación hagan lo mismo para junio de 2012.

Maximización de los beneficios de los proyectos de gobierno electrónico

La riqueza de los proyectos es prueba del compromiso que el gobierno mexicano asume en términos del avance en el desarrollo del gobierno electrónico. A medida que el gobierno busca concebir una nueva generación de proyectos de gobierno electrónico, lo que aprovechará en pleno las oportunidades que presentan las nuevas tecnologías, una mayor concentración en compartir soluciones y sistemas haría posible la presencia de sinergias

más sólidas, permitiendo que los programas alcancen mayores eficiencias al tiempo que evitan la duplicación de esfuerzos.

Asimismo, en un contexto en el que el gobierno invierte recursos considerables para desarrollar adicionalmente los sistemas de TIC, resulta importante que se cuente con las medidas adecuadas para evaluar y mostrar el valor y los beneficios que generan estas inversiones públicas, tanto en términos de procesos (como el diseño de políticas y la coordinación) como de resultados (es decir, el suministro de bienes y la prestación de servicios).

En este sentido, la experiencia de otros países de la OCDE, como el Reino Unido y los Estados Unidos, podría servir de ejemplo para México, ya que estos países han llevado a cabo un estudio de los proyectos más cruciales de TIC tanto en función de su relevancia como de su presupuesto. La idea fundamental es dar seguimiento al progreso y detectar los sistemas con desempeños deficientes para suspenderlos, cambiar su alcance o rediseñarlos. En consecuencia, el gasto se puede reducir y se logran recortes. El propósito no es eliminar proyectos, sino más bien hacerlos funcionar mejor y más rápido y garantizar que produzcan el valor esperado a fin de aumentar la eficiencia y ahorrar recursos. Adicionalmente, se pueden identificar posibilidades para simplificar, estandarizar y automatizar a fin de mejorar el panorama general de la infraestructura de las TIC.

Un ejercicio así también puede contribuir a identificar las debilidades en la capacidad de aplicar, administrar y supervisar proyectos, y para entender mejor si los proyectos pueden cumplir con los requisitos internos de la administración pública y cómo pueden hacerlo. De este modo, los CIO podrán tener una mejor idea sobre las necesidades específicas y contar con una guía sobre cómo reescribir las reglas para todas las adquisiciones de TI. Este ejercicio podría también facilitar la identificación de los mejores proveedores, aumentar la transparencia y la posibilidad de comparación, apoyar la nube G y crear un mercado abierto de programas y servicios de TIC en el gobierno, alentando a la reutilización al igual que al cumplimiento y una mayor participación de las PyME.

Además de la necesidad de garantizar una implementación eficiente y eficaz de los proyectos, una serie de participantes expresó su inquietud en torno a la presencia de los mecanismos de financiamiento y las habilidades adecuadas para la selección y aprobación de los proyectos de TIC.

Desde el punto de vista de los entrevistados, el hecho de que cada secretaría tenga su propio presupuesto de TIC crea algunas barreras para el manejo eficiente y eficaz de los recursos disponibles para el gobierno electrónico en México. Antes del Decreto de Austeridad de 2006, el presupuesto de TIC se encontraba más fragmentado de lo que está ahora. En efecto, se hallaba disperso entre instituciones públicas, donde pequeños segmentos del presupuesto se asignaban a cada unidad comercial. El Decreto de Austeridad mejoró la situación al concentrar presupuestos en las unidades de TIC de cada secretaría.

A pesar de que esto hace posible la flexibilidad y agilidad necesarias para desarrollar y financiar proyectos individuales de gobierno electrónico bajo la responsabilidad de secretarías específicas, puede traer consigo cierta rigidez presupuestaria para el financiamiento de proyectos a nivel del gobierno general e impedir los acuerdos de financiamiento compartido. Como se indicó en secciones previas de este capítulo, los mecanismos de financiamiento pueden cumplir un papel central en obstaculizar la coordinación dentro y entre niveles del gobierno en relación con proyectos e iniciativas específicos.

Un marco presupuestario que tome en cuenta la responsabilidad compartida inherente en muchos proyectos de gobierno electrónico es un elemento básico para sostener la implementación eficiente del mismo. Como ejemplo, puede contribuir a evitar la duplicación

Recuadro 2.7. El ahorro en el gasto del gobierno en TI y la canalización de mejoras sostenibles en los gobiernos de Estados Unidos de América

Conscientes de que muchos proyectos gubernamentales de TI terminan por costar más de lo que deberían y de que llevó más tiempo que el necesario para desplegar y ofrecer soluciones tecnológicamente obsoletas, en el verano de 2010, el gobierno de Estados Unidos de América revisó 26 proyectos de alta prioridad que habían sobrepasado su presupuesto, se encontraban atrasados respecto al calendario original o en riesgo de enfrentar los tipos de problemas que normalmente afectan a los esfuerzos de TI a gran escala. Los resultados de la revisión son los siguientes:

- un proyecto se canceló en su totalidad;
- siete proyectos se ubicaron en una vía acelerada para obtener funcionalidad significativa;
- ocho proyectos redujeron su alcance para aumentar la probabilidad de éxito, reduciendo su presupuesto en el proceso.

Como resultado, el costo durante la vida del proyecto se redujo en 1 300 millones de dólares y el calendario de entrega de tareas se recortó en más de la mitad, es decir, de dos a tres años a un promedio de ocho meses. La revisión tenía la intención de demostrar que el gobierno podía mejorar su desempeño general en TI examinado proyecto por proyecto. Sin embargo, lo que resulta más relevante aún es cómo el ejercicio general ha llevado al gobierno a sacar conclusiones y lecciones que identifican los cambios estructurales que se requieren para impulsar las mejoras sostenibles en todo el gobierno. Los resultados del estudio se utilizaron para definir algunos pasos de gran relevancia que generen una reforma fundamental de las TI federales, considerados por el gobierno estadounidense como esenciales para mejorar la eficacia y la eficiencia del gobierno federal. Se espera que el nuevo Plan de implementación de 25 puntos para reformar la gestión federal de TI (25 Point Implementation Plan to Reform the Federal IT Management) genere un cambio fundamental en la manera en que el gobierno adquiere y administra sus TI.

Entre los puntos centrales del plan se encuentran los siguientes:

- modificar o eliminar por lo menos una tercera parte de los proyectos de la cartera de TI con desempeños deficientes dentro de un marco temporal de 18 meses;
- cambiar a una política de “primero en la nube” (cada dependencia identificará tres servicios “que deben mudarse” dentro de un periodo de tres meses y mudar aquellos servicios a la nube dentro de 12 meses y los restantes dentro de 18 meses);
- reducir el número de centros federales de datos en por lo menos 800 para 2015;
- aprobar sólo el financiamiento de los principales programas de TI que: cuenten con un gerente de programa dedicado exclusivamente al proyecto y un equipo completo e integrado; utilicen un enfoque modular con funcionalidades de cara al cliente que se suministren cada seis meses, con el uso de profesionales de adquisiciones especializados en TI;
- trabajar con el Congreso para consolidar el financiamiento de mercancías y TI bajo el mando de los CIO de la dependencia y desarrollar modelos presupuestarios flexibles que se encuentren alineados con el desarrollo modular.

Fuente: Gobierno de los Estados Unidos de América (2010), “Saving Money on Government IT”, *blog* de la Casa Blanca, Washington, D.C., www.whitehouse.gov/blog/2010/12/10/saving-money-government-it.

de sistemas o el despliegue de proyectos redundantes en las dependencias públicas; puede facilitar la medición de los costos generales de desarrollar nuevos sistemas y puede mejorar el seguimiento de beneficios transversales. En el largo plazo, puede ofrecer la base para desarrollar nuevos casos de financiamiento y sostener los esfuerzos generales del gobierno mexicano para mejorar la interoperabilidad y aumentar la coordinación a nivel del gobierno federal.

Entre las opciones posibles se encontraría la de mantener los presupuestos operativos dentro de las secretarías y, en los casos en que convenga, utilizar la nueva ley de adquisiciones que permite el establecimiento de contratos generales para bienes homogéneos. A fin de eliminar las barreras presupuestarias existentes y establecer un marco que permita la asignación eficiente de recursos públicos para sostener la toma de decisiones de inversión inteligente, flexible y responsable, con pleno respeto a las políticas nacionales y la tradición, el gobierno mexicano podría considerar la posibilidad de crear un fondo de TIC dirigido a apoyar el desarrollo de proyectos a nivel de todo el gobierno o proyectos conjuntos. Lo anterior podría favorecer la adopción de decisiones estratégicas, fomentando el desarrollo de proyectos estratégicos en el gobierno, beneficiando la mejora en el manejo interno de recursos y apoyando la prestación de servicios integrales.

Recuadro 2.8. El fondo danés para proyectos innovadores en todo el país

El Fondo Danés de Asistencia Tecnológica, es decir, la Fundación PWT (3 mil millones de coronas para el periodo 2009-2015), antes conocido como el fondo ABT, tiene como finalidad cofinanciar inversiones en proyectos que buscan emplear nueva tecnología y formas innovadoras de trabajar y estructurar organizaciones. Las instituciones públicas pueden buscar, por sí solas o en asociación con empresas privadas, cofinanciar proyectos que apoyen prácticas laborales menos intensivas en mano de obra dentro del sector público. La finalidad del fondo es obtener una utilidad mayor que la inversión inicial de aproximadamente 400 millones de euros para 2015 en soluciones ahorradoras de trabajo (como la telemedicina, el gobierno electrónico, la tecnología robótica y la automatización, el uso de tecnología para mejorar el sector de cuidados sociales, así como los procedimientos de trabajo). Existen varias razones detrás de la decisión del gobierno danés de centrarse en el uso de tecnologías ahorradoras de mano de obra en el sector público. Dinamarca enfrenta el mismo reto demográfico que otros países de la OCDE en términos del envejecimiento de la población, lo que significa que habrá un menor número de empleados del sector público y más personas de edad avanzada de las que deberá cuidar el sistema de bienestar. Asimismo, los daneses sostienen expectativas cada vez más exigentes respecto a la calidad de los servicios prestados. Por último, el gobierno está consciente de la necesidad de adoptar nuevas soluciones para mantener el nivel actual de prestación de servicios públicos a ciudadanos y empresas. El razonamiento detrás del fondo reside en los proyectos piloto que se implementarán a nivel nacional en una fase futura. Para lograrlo, es necesario reunir la cantidad suficiente de datos sobre los proyectos para convencer a los gobiernos locales de Dinamarca o las regiones danesas de que las ideas son apropiadas y deben implementarse a nivel nacional.

Fuente: OCDE (2010), *Denmark: Efficient e-Government for Smarter Public Service Delivery*, estudios de la OCDE sobre el gobierno electrónico, OCDE, París.

Por último, de acuerdo con algunos de los participantes de diferentes áreas de la administración pública federal entrevistados en julio de 2010, el hecho de que las decisiones sobre la aprobación de proyectos sean tomadas por encargados del diseño de políticas públicas de alto nivel o por los mandos superiores, que no siempre tienen la capacitación “e” adecuada, podría también limitar la maximización de los esfuerzos de TIC del gobierno.

Recuadro 2.9. El proceso de revisión del Portal australiano

El Portal es un proceso de revisión de proyectos en puntos de decisión estratégicos (a los que se conoce como portales) centrado en temas clave que son importantes para el proyecto en esa etapa de su vida. Las revisiones de los portales son realizadas por analistas independientes, es decir, personas que no están asociadas al proyecto mismo. El Ministerio de Finanzas se encarga de cubrir el costo de contratar revisores. Los analistas de los portales pertenecen a los sectores público y privado y son seleccionados por sus habilidades y su experiencia. La revisión de portales se concibió como un proceso interactivo y cooperativo que involucró al equipo de revisión del Portal, la SRO y el equipo del proyecto. No se trata de una auditoría ni tampoco pretende ser oneroso para la dependencia patrocinadora (es decir, la revisión no deberá requerir la presentación de nueva documentación, sino centrarse en información ya desarrollada y el proyecto puede continuar mientras se realiza la revisión). Los informes derivados de la revisión son confidenciales, de alto nivel, basados en evidencias, constructivos y orientados hacia las acciones. Así, identifican temas y hacen recomendaciones que pueden contribuir a la gobernanza, el aseguramiento y el éxito general del proyecto. Asimismo, ofrecen una evaluación general de la confianza en la entrega del proyecto en el “Portal” evaluado, así como un indicador de qué tan decisivas son las recomendaciones. Se utiliza una calificación roja, ámbar o verde para indicar la evaluación general de confianza en la entrega del proyecto. También se cuenta con un proceso mejorado de notificación de manera que, si un proyecto experimenta problemas, se puede realizar una intervención oportuna para remediarlos. En este caso, el secretario de Finanzas escribe al ejecutivo en jefe de la dependencia relevante para advertirle que el equipo de revisión del Portal ha planteado inquietudes. Solicita a la dependencia que considere la medida apropiada, incluyendo advertir al ministro relevante y los secretarios de departamento del Primer Ministro y el Gabinete y Finanzas, e indagar más a fondo las conclusiones por medio de una investigación o un estudio por separado. La notificación se aplica durante la vida del proyecto y se dispara por incidentes con calificación roja o ámbar secuencial. El Portal se ha utilizado en el Reino Unido desde el año 2000 y en el gobierno australiano desde 2006. Los participantes en estas jurisdicciones confirman que la aplicación del Portal mejora la entrega de proyectos. El Portal fortalece la gobernanza de los proyectos a gran escala y ayuda a las dependencias a entregar sus proyectos a tiempo, dentro del presupuesto y de acuerdo con los objetivos establecidos. Entre los beneficios clave para las dependencias destacan los siguientes:

- una mejor alineación de la prestación de servicios con los resultados que busca el gobierno y los fondos disponibles;
- acceso al conocimiento de colegas altamente experimentados;
- mejor precisión en la planeación;
- mejor asignación de habilidades y recursos;
- mejores procesos de adquisición y gestión de contratos;
- mejor manejo de riesgo;
- menores tiempos y costos excedentes;
- mayor confianza de los proveedores;
- mayor seguridad de que el proyecto avance a la siguiente etapa de desarrollo o implementación;
- más competencia, desarrollo valioso de oportunidades para personas involucradas en revisiones;
- difusión de técnicas de mejores prácticas en todo el sector público, que llevan a una mejor gestión de proyectos sobre conocimientos y habilidades, y
- mayor conciencia, responsabilidad y rendición de cuentas de la dependencia por medio de una comunicación abierta, directa y honesta.

Fuente: Departamento Australiano de Finanzas y Desregulación (2009), “Gateway Review Process–Gateway Brochure”, Commonwealth de Australia, www.finance.gov.au/publications/gateway-publications/brochure.html, consultado el 22 de marzo de 2011.

Recuadro 2.10. El caso empresarial de dobles pases en las TIC de Australia

En 2008, el gobierno de Australia puso en marcha un proceso de revisión de dos pases para obtener mejor información que apoye su toma de decisiones sobre inversiones a gran escala presentes en propuestas de proyectos con capacidades de TIC. Se espera que el proceso deje a las dependencias en mejores condiciones para los procesos de revisión del Portal. Las propuestas están sujetas al proceso de revisión de TIC de dos pases si:

- están vinculadas con TIC (es decir, si los resultados de política pública o de servicios dependen altamente del sistema base de TIC);
- tiene un costo total estimado de 30 millones de dólares australianos o más, incluyendo los costos de TIC de por lo menos 10 millones, e
- involucran altos riesgos en términos de costos, complejidad técnica, capacidad u horario de la fuerza de trabajo. El gobierno también puede aplicar el proceso a otras propuestas que considere que se beneficiarían de la revisión.

Casos empresariales de primer pase

El propósito del caso empresarial de primer pase consiste en proporcionar al Gabinete la información necesaria para decidir si puede otorgar el primer pase de aprobación a proyectos vinculados estrechamente con TIC sujetos a los dos pases de TIC. El caso empresarial de primer pase apoya la presentación del ministro de Gabinete patrocinador que busca la primera aprobación (primer pase) para una propuesta. El gobierno considera los casos empresariales de primer pase y decide si: estar de acuerdo en principio; someterlo a un caso empresarial de segundo pase; devolver la propuesta a la dependencia para afinar los detalles; solicitar que la propuesta se someta de nuevo en el siguiente proceso presupuestario como caso empresarial de primer pase, o rechazar la propuesta. Un objetivo del análisis de primer pase es minimizar el uso de recursos de las dependencias en el desarrollo de una propuesta antes de la consideración inicial del gobierno.

Casos empresariales de segundo pase

En el segundo pase, las dependencias desarrollan el caso empresarial para la obtención de un segundo pase por parte del gobierno. El caso empresarial de segundo pase incluye la evaluación detallada de los costos y las estrategias de amortiguación de riesgo. Las estimaciones de costos se basan en una planeación rigurosa en términos de la escala y las características de las aplicaciones y el apoyo requerido en la infraestructura de TIC, incluyendo estimados no vinculantes, con calidad de licitación por parte del sector privado en los casos apropiados. Las dependencias deberán cumplir con los requisitos de los casos empresariales de segundo pase y la guía de casos empresariales de TIC al completar el formato de segundo pase y la hoja de cálculo de costos.

El gobierno considera el caso empresarial de segundo pase y decide si: aprobar un caso empresarial de segundo pase para su implementación; considerar la propuesta en el siguiente presupuesto; o rechazar la propuesta.

Fuente: Departamento de Finanzas y Desregulación (s.f.), “ICT Two Pass Review”, Commonwealth de Australia, www.finance.gov.au/budget/ict-investment-framework/two-pass-review.html, consultado el 22 de marzo de 2011.

Reducción de regulaciones administrativas y sustantivas internas

En las secciones siguientes se destacan las principales iniciativas llevadas a cabo por las autoridades mexicanas para mejorar las regulaciones relacionadas con las TIC.

Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MAAGTIC)

El 2 de septiembre de 2009, dentro del marco del Tercer Informe de Gobierno, el presidente Felipe Calderón se comprometió a realizar una reforma regulatoria de amplio alcance a fin de facilitar la vida de los ciudadanos, aumentar la competitividad y facilitar el desarrollo económico y social. Como parte de este esfuerzo, la Secretaría de la Función Pública puso en marcha una estrategia para simplificar y estandarizar los procedimientos asociados con las medidas administrativas internas, por medio de la adopción de nueve manuales de aplicación general dentro de la administración pública federal; los manuales describen sus procesos para facilitar la operación de las áreas de gasto y las dependencias. Los manuales, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* durante los meses de julio y agosto de 2010, tienen la finalidad de regular en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, obras públicas y servicios relacionados, recursos humanos, recursos financieros, recursos materiales, tecnología de la información y las comunicaciones, transparencia y auditoría y control interno (para mayor información, consúltese el capítulo de este estudio correspondiente a las cuestiones regulatorias).

En total, desde el inicio de la Reforma Regulatoria Base Cero, a principios de 2011, se eliminaron 9 600 reglas administrativas de la administración pública federal de un total de 14 374. De entre las reglas eliminadas, 1 192 se relacionaban con TIC. El manual de tecnologías de la información y las comunicaciones²⁸ (*Manual administrativo de aplicación general en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, MAAGTIC*) se dio a conocer el 13 de julio de 2010²⁹ y entró en vigor el 20 de agosto de 2010, y a partir de ese momento su aplicación se volvió obligatoria para toda la administración pública a nivel federal. El manual establece las disposiciones administrativas obligatorias relacionadas con la tecnología de la información y las comunicaciones para las dependencias de la administración pública federal y, en los casos en que convenga, para la Procuraduría General de la República.

El manual tiene como finalidad definir y armonizar las actividades que llevan a cabo las dependencias y los departamentos de la administración pública federal en materia de TIC, establecer indicadores estandarizados que permitan la medición de los resultados logrados en la gestión de las TIC, garantizar el empleo de mejores prácticas para lograr una mayor eficiencia en las actividades y los procesos institucionales, y aumentar la satisfacción de los ciudadanos y la calidad de los servicios. El manual de TIC contiene la estrategia para definir las actividades de 30 procesos que van desde la agenda digital hasta las actividades internas, al igual que las actividades para el desarrollo de la infraestructura tecnológica, desde actividades de desarrollo personal y profesional hasta la sistematización de procedimientos y servicios a la ciudadanía.

Con la entrada en vigor del manual de TIC, el gobierno tiene las siguientes metas:

- generar ahorro de recursos para los ciudadanos, las empresas y el Estado por medio de la oferta de servicios, trámites y procesos digitales automatizados;

- aumentar la eficacia de los organismos públicos al mejorar la madurez digital del gobierno;
- fomentar la transparencia gubernamental.

A la luz de las restricciones fiscales y de austeridad económica, la iniciativa tomada por el gobierno mexicano para lograr la simplificación administrativa y mejorar la calidad del contexto regulatorio en relación con las TIC y otras áreas es digna de mención. El propósito general es fomentar mejores procesos internos, lograr ahorros, mejorar la transparencia y la prestación de servicios públicos. La publicación de los nueve manuales de aplicación general complementan las medidas dirigidas a simplificar los servicios y los procedimientos que afectan a ciudadanos y empresas (como el portal www.tuempresa.gob.mx). Al eliminar factores redundantes, favorecer la estandarización y aumentar la claridad, el manual de TIC tiene el potencial de apoyar un uso más eficaz, eficiente y congruente de las TIC para mejorar el funcionamiento operativo interno de la administración pública, al igual que la interacción de esta última y la ciudadanía y las empresas mexicanas.

Al estandarizar los procesos y los procedimientos, la aplicación del manual de TIC facilitará la obtención de ahorros económicos y de tiempo, aunque también requerirá de una mayor integración de operaciones, bases de datos y sistemas entre las distintas entidades de la administración pública federal. De aquí que la iniciativa también dé lugar a cambios muy importantes desde las perspectivas organizacional, estructural y tecnológica. La naturaleza horizontal de esta iniciativa y la presencia de diversos participantes relevantes en la implementación de los cambios que fomenta en materia de TIC, requerirá de un liderazgo político constante y del compromiso de las diversas secretarías así como los departamentos y los organismos.

Los manuales son un punto de partida esencial, no sólo para apoyar la estandarización y definición de normas, sino también para mejorar la integración y, con ello, fortalecer la coordinación, a fin de garantizar la optimización de los sistemas que están funcionando y del desarrollo de nuevos. El punto clave reside en asegurar el nivel adecuado de capacidad institucional, así como un plan de apoyo para la implementación de los manuales. Los manuales pueden contribuir a que el gobierno utilice las TIC de manera que apoye la reforma del sector público y aumentar la eficiencia y la transparencia. Como tales, los manuales contribuyen a que el gobierno transite en la dirección correcta, sin que sean un esfuerzo individual aislado.

Proyecto para la homologación de la regulación de TI

En 2008, la Secretaría de Economía, la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI)³⁰ y la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnología de la Información (CANIETI) presentaron el proyecto de Fortalecimiento Institucional y Mejora del Marco Legal, Regulatorio y de Políticas Sectoriales. Administrado mediante el Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (Prosoft), contemplaba una revisión integral de los marcos regulatorios y las políticas de los estados. El proyecto se centró en el fortalecimiento institucional y la mejora de los marcos legal, regulatorio y de política sectorial a fin de fomentar la coordinación en términos de la reforma regulatoria y legal, generar la aproximación a los resultados planeados e impulsar la armonización legislativa y, con ello, fomentar la uniformidad legislativa entre niveles de gobierno. Más específicamente, el programa tenía el propósito de estudiar las políticas regulatoria, legal y sectorial a nivel nacional. El proyecto se dividió en cinco fases

(la última de las cuales está programada para concluir en 2012) y prevé la ejecución de propuestas para revisar el marco regulatorio, legal y de políticas públicas a nivel federal.

Entre los fines específicos del proyecto se encontraron:

- el análisis y seguimiento de la legislación, las regulaciones y los programas a nivel estatal y federal a fin de determinar el grado de avance hacia el desarrollo de TI;
- actualizar la información de jurisdicciones que han experimentado renunciaciones voluntarias a privilegios, modificaciones, adiciones o alteraciones;
- capacitar a un mayor número de funcionarios públicos locales sobre los aspectos legales de las TI;
- inducir cambios concretos de política pública para fomentar el comercio electrónico y el desarrollo de las TIC en general.

El estudio revisó un total de 12 249 medidas, entre leyes (como códigos y estatutos) y regulaciones (como decretos, acuerdos y reglas) en los 31 estados y a nivel federal. Hasta la fecha, el estudio ha hecho posible la identificación de tres principales problemas:

- la heterogeneidad en los formatos de las fuentes normativas;
- las diferentes etapas de desarrollo legal y regulatorio en los diversos niveles de gobierno;
- las diferencias de inquietudes a nivel estatal.

En el futuro se prevé lo siguiente:

- el establecimiento de un vínculo permanente entre la Secretaría de Economía y la AMIPCI para garantizar el intercambio constante de información sobre lo que suceda con los proyectos;
- el desarrollo adicional de la coordinación institucional;
- la mejora del contenido en red sobre el trabajo institucional, su papel y las iniciativas relacionadas;
- una mayor conciencia de los conceptos normativos clave respecto a los cambios legales por medio del apoyo del Congreso;
- aportaciones al desarrollo de la agenda digital.

La base de datos en la red, establecida como parte del estudio y actualizada de manera constante, se considera una herramienta de gran utilidad que reúne todas las disposiciones que aparecen en las constituciones, las leyes, regulaciones y programas de gobierno de los 32 estados de la República Mexicana que se refieren a las TI o los que se omiten en este ámbito. El proyecto complementa el esfuerzo amplio del gobierno federal para impulsar la simplificación administrativa y la armonización regulatoria en el ámbito de las TI. De hecho, la implementación de esta iniciativa se suspendió a nivel federal como resultado de la publicación y adopción de la MAAGTIC, que cubre casi por completo los objetivos de esta iniciativa.

En abril de 2011, un consorcio privado formado por todos los representantes de la industria de las TIC presentó al gobierno federal su proyecto de Agenda Digital Nacional³¹ con la finalidad de ampliar el uso estratégico de las TIC para impulsar la competitividad nacional. La propuesta, definida con la amplia participación de la industria, la sociedad civil, el poder legislativo y representantes de la comunidad académica, fue recibida por el gobierno federal, aunque aún está pendiente una respuesta al mismo.

En el futuro se prevé: aprovechar los nuevos servicios del gobierno electrónico

Como se indicó en secciones anteriores de este capítulo, México cuenta con una estrategia prospectiva para garantizar el logro de sinergias y el uso óptimo de nuevas oportunidades, lo que sostendrá el desarrollo adicional del gobierno electrónico en el futuro, como se ejemplifica en las secciones siguientes.

El enfoque de “creación de nubes”

Las infraestructuras del gobierno digital ofrecen funcionalidades genéricas utilizadas por un gran número de usuarios. Normalmente no tienen una autoridad central, sino que están regidas por redes y contienen partes tanto emergentes como diseñadas para fines específicos. La nueva generación de infraestructuras del gobierno digital no sólo ofrece servicios tecnológicos como conectividad y seguridad, sino también información y conocimientos compartidos, facilitando la participación y la gestión de la colaboración entre los sectores público y privado y entre el sector público y los ciudadanos, avanzando así en el desarrollo del gobierno digital.

Al igual que otros gobiernos de la OCDE, México se enfrenta al reto de conectar las inversiones en TIC dirigidas al desarrollo de la infraestructura del gobierno electrónico con la creación de valor social, que es el rendimiento sobre la inversión que demandan los ciudadanos y las empresas; una segunda meta sería la multiplicación del valor generado por los sistemas, las aplicaciones y las plataformas actuales. En este contexto, México llevó a cabo una revisión integral de su estrategia de gobierno electrónico y, como resultado, identificó nuevas oportunidades. Una de ellas se relaciona con una nueva generación de servicios de gobierno electrónico basados en el uso de Normas Sociales Abiertas (*Open Social Standards*).

El debate actual muestra la apertura de México hacia nuevos fenómenos y nuevas tendencias. De hecho, el gobierno está considerando desarrollar infraestructura de nube y servicios para mejorar el desempeño y reducir el costo general del despliegue, la propiedad y la gestión, además de aprovechar las nuevas tecnologías y el fenómeno de las redes sociales. La idea es aumentar el número de aplicaciones creadas en la nube y facilitar el acceso de las instituciones públicas a ellas. La plataforma creada en la nube facilitará el acceso a los servicios, así como a la distribución de contenidos entre todos los niveles de gobierno. El resultado final que se espera se centra en un mejor uso de recursos y prestación de servicios y mayor cooperación e intercambio.

México buscó las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías en alineación con los pilares estratégicos de su agenda digital de gobierno electrónico, las cuales consistieron en:

- mejorar la capacidad de las instituciones públicas para apoyar la construcción y la protección de bienes públicos y comunes por medio de la mejoría en las eficiencias operativas;
- mejorar el acceso a los bienes públicos y comunes mediante la reducción de los costos de transacción entre el gobierno y los ciudadanos;
- construir estructuras de información interoperables que se apeguen a la definición de bienes públicos o infoestructura (Viniegra, 2010). Este último objetivo está alineado con la definición de la información como bien público.³²

De acuerdo con la teoría económica, el marco tradicional de clasificación de bienes y servicios para fines de política pública se llama la Teoría del Gasto Público. Propuesta por Paul A. Samuelson en 1954, establece que todos los bienes y servicios pueden clasificarse según los niveles de exclusión y rivalidad asociados con cada tipo de bien, donde la exclusión significa que existen barreras físicas o legales al acceso a un bien, y la rivalidad implica que una vez que una unidad del bien se consume existe menos del mismo para distribuirse entre el resto de los consumidores. En el cuadro 2.4 se presentan algunos ejemplos de tipos de bienes.

Cuadro 2.4. **Bienes públicos y comunes**

	Baja exclusión	Alta exclusión
Alta rivalidad	Bienes comunes Bosques, bancos de pesca, ríos y lagunas	Bienes privados Manzanas, autos, computadoras, prendas de vestir
Baja rivalidad	Bienes públicos Defensa nacional, salud pública, aire	Bienes exclusivos Información protegida por derechos de autor

Fuente: Viniegra (2011), “Leveraging New E-Government Services through the Open Social Standard”, *Business Intelligence Advisory Service Executive Update*, 10(12), Cutter Consortium, Arlington.

El enfoque teórico adoptado por el gobierno mexicano consideró la conceptualización de nuevos proyectos que se relacionen con tantos pilares de estos como sea posible.

De aquí que la solución debe cumplir con los siguientes criterios:

- permitir al gobierno desarrollar su propia nube;
- funcionar como tecnología de red social (como evolucionar por medio de un enfoque de la base a la cúspide, establecer un entorno federado y de colaboración de los sistemas y la información o interoperabilidad; su evolución se encuentra en manos de los usuarios, con base en la funcionalidad semántica y la interoperabilidad);
- mejorar la capacidad de las instituciones públicas;
- reducir los costos de transacción;
- no ser intensiva en capital;
- ser considerado un bien público de información interoperable.

El gobierno decidió adoptar un enfoque de “creación de nube” y se dirigió a los estándares abiertos apoyados por los principales participantes de la industria para reducir las inversiones iniciales. El enfoque se ha centrado en el diseño de un marco legal robusto para apoyar una nueva generación de servicios de gobierno electrónico, establecer una arquitectura federada de tecnología de red social y facilitar el desarrollo por medio de interfases de programación que apoyen un enfoque sencillo y directo para el nuevo desarrollo de aplicaciones que permitiría a 200 instituciones federales hacer convergencia con rapidez y obtener más valor de los activos existentes.

Este enfoque se utilizó para apoyar el desarrollo de un proyecto dirigido a renovar el Portal Ciudadano de México. El proyecto se estructuró en dos fases:

- Fase 1: El servicio básico cambiará de funcionar por canal y directorio a funcionar por búsqueda. Todos los sitios del gobierno tendrán índices organizados por tecnología de búsqueda semántica.

El fondo de este servicio permitirá el análisis de brechas entre las necesidades de información de los ciudadanos y la oferta de información del gobierno. También

permitirá una mejor comunicación por medio del uso de vínculos patrocinados que respondan a necesidades específicas.

- Fase 2: Durante esta fase, el nuevo portal permitirá la inscripción al Registro Nacional de Identidad Digital por medio de la Firma Electrónica Avanzada, que funciona con el Servicio de Administración Tributaria y se relaciona con la base de datos del Registro Nacional de Población. Esta fase vendrá acompañada de la publicación del Esquema Nacional de Interoperabilidad, que, entre otras cosas, se espera que genere un cambio en la filosofía de difusión de la información de la “necesidad de saber” a la “obligación de compartir”. La información estará disponible para las instituciones por medio de servicios seguros de manera que las dependencias federales no pidan a los ciudadanos información que ya está capturada en sus identidades digitales.

Una vez que un ciudadano ingrese con su identidad digital, se le permitirá suscribirse a diferentes servicios que prestan las dependencias gubernamentales participantes que se desarrollarán por medio de la solución nacional de interoperabilidad (API). Con lo anterior, la identidad de los ciudadanos se unificará entre todas las dependencias del gobierno.

El proceso de adquisición terminó el 9 de mayo de 2011. Se espera que la fase 1 comience a operar en junio de 2011 y la fase 2 en agosto de 2011.

Recuadro 2.11. La garantía de la coordinación entre instituciones y niveles de gobierno por medio del Directorio Administrativo de Servicios Electrónicos (DVDV) en Alemania

El DVDV contiene los servicios de gobierno electrónico disponibles y satisface una importante necesidad en términos de la creación de una infraestructura de comunicación segura y confiable, basada exclusivamente en protocolos de Internet abiertos que permiten el flujo de procesos organizacionales y totalmente digitales. El DVDV opera desde enero de 2007 y ha contribuido a que más de 5 200 organismos alemanes de registro civil ahorren más de un millón de euros al mes. Asimismo, es una de las primeras y mayores puestas en marcha de arquitectura orientada a los servicios estandarizada en el ámbito del gobierno, hecha posible a través de una cooperación única entre diversos niveles de gobierno y sectores en la República Federal Alemana. El alcance de la aplicación del DVDV no se limita al registro civil, sino que está abierta a cualquier tipo de comunicación con y entre las administraciones públicas en Alemania (G2B, G2G). Además de la comunicación en el ámbito del registro civil, el DVDV también apoya procesos, como en la administración tributaria y en el sector de impartición de justicia.

Fuente: Comisión Europea (s.f.), “German Administration Services Directory”, Unión Europea, www.epractice.eu/cases/dvdv, consultado el 22 de marzo de 2011.

El gobierno espera que el proyecto contribuya a transformar el portal del gobierno en una nueva parte de la infoestructura nacional, dando lugar a una nueva generación de servicios gubernamentales. El uso de las Normas Sociales Abiertas como una tecnología de fomento para apoyar el enfoque de redes sociales que también apoyará la participación y el respaldo de líderes del sector privado.

El proyecto sigue las mejores prácticas de la OCDE en ese ámbito, y tiene un gran potencial para aumentar la eficiencia operativa interna al igual que la eficiencia en la prestación de servicios. Un gran número de organizaciones del gobierno ignoran el hecho de

que dependen de otras para desarrollar sus proyectos de TIC y que las funcionalidades que necesitan podrían haber sido ya desarrolladas por otras organizaciones. Como resultado de lo anterior, los encargados de la toma de decisiones con frecuencia deciden cuestiones de diseño a nivel local, lo que podría tener influencia sobre el desarrollo de otros proyectos o al desperdiciar recursos. Este proyecto hará posible que los diseñadores de políticas públicas y quienes toman las decisiones entiendan mejor el nivel de dependencia involucrado en la prestación de varios servicios, así como el grado de interdependencia entre operaciones, sistemas y procesos.

La solución nacional de interoperabilidad (API) y el desarrollo de nuevas aplicaciones para contribuir a que las dependencias del gobierno trabajen dentro del portal o en conjunto con aplicaciones NDIR, hará posible compartir información y operaciones entre dependencias del gobierno general. A medida que los sistemas y las bases de datos se vuelven obsoletas y redundantes (como en el caso de las que se relacionan con la identidad y ubicación de un ciudadano), el proyecto ofrece la oportunidad de racionalizarlos y eliminarlos a fin de reducir los costos totales de propiedad y operación.

Por lo anterior, se espera que la prestación de servicios resulte más conveniente para los usuarios que pueden tener acceso a diversos servicios por medio de una ventanilla única y no tengan que presentar su información más de una vez. También se espera que aumente

Recuadro 2.12. **Cómputo en la nube**

En los Estados Unidos de América, el gobierno del presidente Obama ha estado dispuesto a cambiar la forma en que se hacen negocios en la administración federal, trayendo consigo un nuevo sentido de responsabilidad acerca de cómo se maneja el dinero de los contribuyentes y para impulsar la innovación y la tecnología que mejore el desempeño y reduzca el costo de las operaciones gubernamentales. El gobierno de los Estados Unidos es el consumidor más grande del mundo de tecnología de información, y gasta más de 76 mil millones de dólares anuales en más de 10 000 sistemas diferentes. La fragmentación de los sistemas, la deficiente ejecución de los proyectos y el lastre de la tecnología anticuada en el gobierno federal han constituido barreras para el logro de ganancias en productividad y desempeño que se generan cuando la tecnología se aplica de manera eficaz en el sector privado. En septiembre de 2009, el gobierno estadounidense anunció la Iniciativa de Cómputo en la Nube del Gobierno Federal. El gobierno de este país adoptó la definición de cómputo en la nube del Instituto Nacional de Normas y Tecnología (NIST, por sus siglas en inglés): un modelo para facilitar el acceso inmediato a un conjunto compartido de recursos computarizados configurables (es decir, redes, servidores, almacenamiento, aplicaciones y servicios) que se pueden generar con rapidez y poner en funcionamiento con un esfuerzo de gestión mínimo o con poca interacción por parte del prestador del servicio. Este modelo de nube fomenta la disponibilidad y se compone de características esenciales, modelos de despliegue y varios modelos de servicio. El cómputo en la nube se considera con el potencial de reducir el desperdicio en gran medida, aumentar la eficiencia de los centros de datos, así como sus ritmos de utilización y reducir los costos de operación. A medida que los Estados Unidos de América transita hacia la nube, el gobierno busca hacer énfasis en la vigilancia de los esfuerzos para garantizar que las normas contemplen un entorno de cómputo en la nube que considere la seguridad de la información del gobierno, proteja la privacidad de los ciudadanos y salvaguarde los intereses de la seguridad nacional.

Fuente: Kundra, Vivek (2010), “State of Public Sector Cloud Computing”, United States Chief Information Officers’ Council, mayo, www.cio.gov/documents/StateOfCloudComputingReport-FINALv3_508.pdf.

la eficiencia operativa interna y se reduzcan los costos de transacción y mejore la facilidad de acceso a los servicios.

El gobierno prevé también que la adopción de una arquitectura de red social, en la que se contengan identidades válidas, apoye las interacciones formales entre participantes donde tengan lugar interacciones económicas y legales valiosas. Por último, uno de los impactos potenciales podría residir en los cambios sistémicos en el panorama del gobierno electrónico, donde el componente de redes sociales del ecosistema de TIC se podría convertir en la nueva fuerza de impulso.

El potencial del gobierno móvil

El gobierno mexicano reconoce la relevancia del gobierno móvil como extensión del gobierno electrónico y, en este sentido, como oportunidad emergente para mejorar el uso de las TIC en el sector público por medio de la utilización de tecnologías móviles para la prestación de servicios públicos. El sector público de México ofrece una variedad creciente de aplicaciones para equipos móviles tanto en línea como de manera telefónica para llevar sus servicios a la población. Aunque algunas de estas aplicaciones se han desarrollado para ofrecer alternativas a modalidades de prestación existentes, otras más han surgido con propósitos innovadores o específicos.

A nivel federal, un buen ejemplo de los servicios móviles son los que ofrece Infonavit, que permite a los usuarios tener acceso a un extenso acervo de información (cómo obtener un crédito o los ahorros más recientes en aportaciones de vivienda de los empleadores a los trabajadores, precalificación, premios en concursos, saldo de créditos), solicitar información, obtener cifras semanales de los créditos otorgados por el Infonavit, consultar opciones de crédito, recibir noticias sobre acuerdos con otras instituciones, obtener premios y descuentos, recibir mensajes de texto con información solicitada específicamente por medio de sus teléfonos móviles; también hace posible que su personal utilice la tecnología móvil para algunas actividades cotidianas relacionadas con su trabajo.³³

A nivel local, el gobierno del estado de Jalisco³⁴ hace posible que los ciudadanos tengan acceso a información sobre trámites y servicios por medio de los teléfonos celulares; aprendan sobre desarrollo social; tengan acceso al directorio de funcionarios; obtengan un panorama del gobierno del estado; tengan acceso a un buzón para comentarios, preguntas y sugerencias. El gobierno del estado de Veracruz³⁵ parece estar ofreciendo una gran variedad y un amplio número de aplicaciones y servicios móviles a nivel local (Becerra Pozas, 2010).

Las aplicaciones existentes de gobierno móvil ofrecen tres tipos de servicios:

- Servicios informativos: a través de estas aplicaciones, los gobiernos ofrecen información gratuita a todo público de manera colectiva (por medio de una página web diseñada para ser consultada en aparatos móviles) o sólo para personas (por medio de sistemas internos y exclusivos).
- Servicios interactivos: los ciudadanos deben enviar mensajes de texto (palabras clave a un número telefónico específico) para recibir la información solicitada en el aparato móvil y el servicio puede ser con cargo o gratuito (como en el caso de la información en sitios arqueológicos e históricos que se puede obtener por mensaje de audio o de texto). Ésta es la categoría en la que existe el número más alto y la mayor variedad de aplicaciones disponibles.
- Servicios de transacción: los ciudadanos realizan pagos a un banco para obtener estos servicios. También tienen acceso a ellos en cualquier lugar y momento. Sólo

necesitan obtener una aplicación específica en el aparato móvil. Estos servicios aún no son muy utilizados por los gobiernos.

Considerando el potencial del gobierno móvil para alcanzar grupos vulnerables de la población y aumentar la eficiencia, eficacia, conveniencia y capacidad de respuesta de la prestación de servicios, resulta importante para el gobierno mexicano explorar la posibilidad de explotar más el potencial en este ámbito. La amplia aceptación y el uso de tecnologías móviles por parte del público y la alta penetración de los aparatos móviles, ofrece un importante antecedente. Sin embargo, a medida que aumenta el número de aplicaciones móviles que ofrece el gobierno, será importante que desarrolle un marco incorporando los siguientes principios: interoperabilidad, seguridad, apertura, flexibilidad y escalabilidad. El marco debería también resolver los principales retos desde las perspectivas organizacional (en términos de liderazgo, temas legales, visión estratégica que apoye el desarrollo en este ámbito), gobernanza (en términos de la rendición de cuentas, la participación de los usuarios en la identificación de los servicios que se prestarán por medio de la tecnología móvil) y social (en relación con la concientización, los precios, la confianza, la seguridad y la capacidad de uso).

Experiencias de la OCDE en la implementación del gobierno móvil^{B6}

Mejora de los servicios judiciales nacionales en Turquía

El sistema de información judicial por SMS en Turquía, oficialmente llamado el Sistema de Informática Judicial Nacional (UYAP, por sus siglas en turco) (Gobierno de Turquía, s.f.), ofrece servicios a los ciudadanos y abogados que les permiten recibir mensajes de texto que contienen información legal sobre casos vigentes, fechas de audiencias en los tribunales y los cambios más recientes en casos y demandas. Aunque los SMS no sustituyen la notificación oficial, sí ofrecen un suministro oportuno de información a las partes, que pueden entonces tomar las medidas necesarias sin retraso y evitar la privación de los derechos legales.

La Constitución turca establece que las tareas judiciales deben realizarse de manera ágil y económica. Asimismo, se incluye en la Sociedad de Acceso a la UE un acceso a la justicia mejor y más sencillo como prioridad fundamental. El UYAP aumenta la calidad de los servicios legales mediante la reducción del presupuesto, garantizando la disponibilidad total de información y contribuyendo a evitar la burocracia. Los ciudadanos y abogados ya no necesitan viajar a los tribunales para obtener información sobre la situación de un caso o conocer la fecha de una audiencia, con lo que ahorran tiempo y dinero. El sistema quedará integrado con aplicaciones de gobierno electrónico de otros departamentos del gobierno para permitir a los ciudadanos tener información instantánea sobre todos los demás servicios públicos. Por ejemplo, el plan consiste en integrarlo al sistema electrónico de las fuerzas de seguridad. Cuando una persona buscada por la ley entra en un hospital, una farmacia, un aeropuerto o una estación de trenes y realiza una transacción con su sistema, la estación de policía más cercana será advertida por SMS y mostrará la ubicación geográfica de la persona. Los registros criminales y de nacimiento que se requieren para tomar un empleo en el gobierno serán enviados a los teléfonos móviles de los ciudadanos.

Esta aplicación de gobierno móvil tiene el potencial de transformar la visión de los órganos judiciales de un Estado conservador que demanda información de las personas, a un Estado moderno que les ofrece información expedita para evitar un trato injusto y las irregularidades. El uso de este mecanismo da mayor eficiencia y transparencia al sistema

de justicia, genera mayor confianza pública y confianza en el poder judicial y respeto por el Estado de derecho. Las aplicaciones pertenecientes al sistema de información por SMS se han convertido en un método clave para llegar a los ciudadanos que viven en zonas remotas y fomentar las comunicaciones. La capacidad de llegar a personas que viven en zonas rurales, que son un gran número en Turquía, podría considerarse una característica importante del sistema.

Facilitar y ampliar el uso seguro de los servicios del gobierno electrónico y móvil en Estonia

El servicio Mobile-ID³⁷ es un conjunto de medidas organizacionales y técnicas que permite crear una identidad digital sólida y sin fracturas para los usuarios de Internet. A fin de utilizar Mobile-ID, los usuarios deben adquirir la tarjeta SIM especial que venden los operadores de telefonía móvil. Para una mayor seguridad, el usuario necesita activar el servicio en un sitio Internet con su identificación estonia, luego de lo cual la Mobile-ID estará lista para utilizarse en cualquier sitio compatible para fines de autenticación y firma digital. El servicio se implementa de acuerdo con la Infraestructura de Clave Pública (PKI, por sus siglas en inglés). Este servicio fue introducido por el operador móvil EMT, en colaboración con CA AS Sertifitseerimiskeskus y la iniciativa en general está orientada por el Ministerio de Asuntos Económicos y Comunicaciones. El principal motor de este proyecto fue el hecho de que la penetración del mercado móvil en Estonia supera el 100%. Los servicios de acceso de banda ancha móvil, al igual que el contenido y las aplicaciones móviles, ya están disponibles para sustentar el crecimiento futuro de los ingresos. Al implementar el proyecto Mobile-ID, se aseguró estar en cumplimiento de la Directiva 1999/93/EC y la Ley Estonia de la Firma Digital que se redactó posteriormente. El impacto principal lo experimentan los usuarios, ya que el proceso de ingreso (autenticación) es más conveniente y compatible entre sitios web. El servicio ha demostrado su valor al hacer más seguro el uso de servicios móviles y electrónicos. Tanto las tarjetas de identificación como los teléfonos móviles son herramientas prácticas que la mayoría de las personas tiene con ellas en todo momento, y con esta aplicación el uso de los servicios de gobierno electrónico puede mejorarse mientras que se minimizan en gran medida las inquietudes relacionadas con la seguridad. No existen más filas, ni sobornos, ni formatos por triplicado y no hay necesidad de presentar un caso ante varios funcionarios. El beneficio para los prestadores de servicios es que el proceso de autenticación es altamente seguro y de bajo costo.

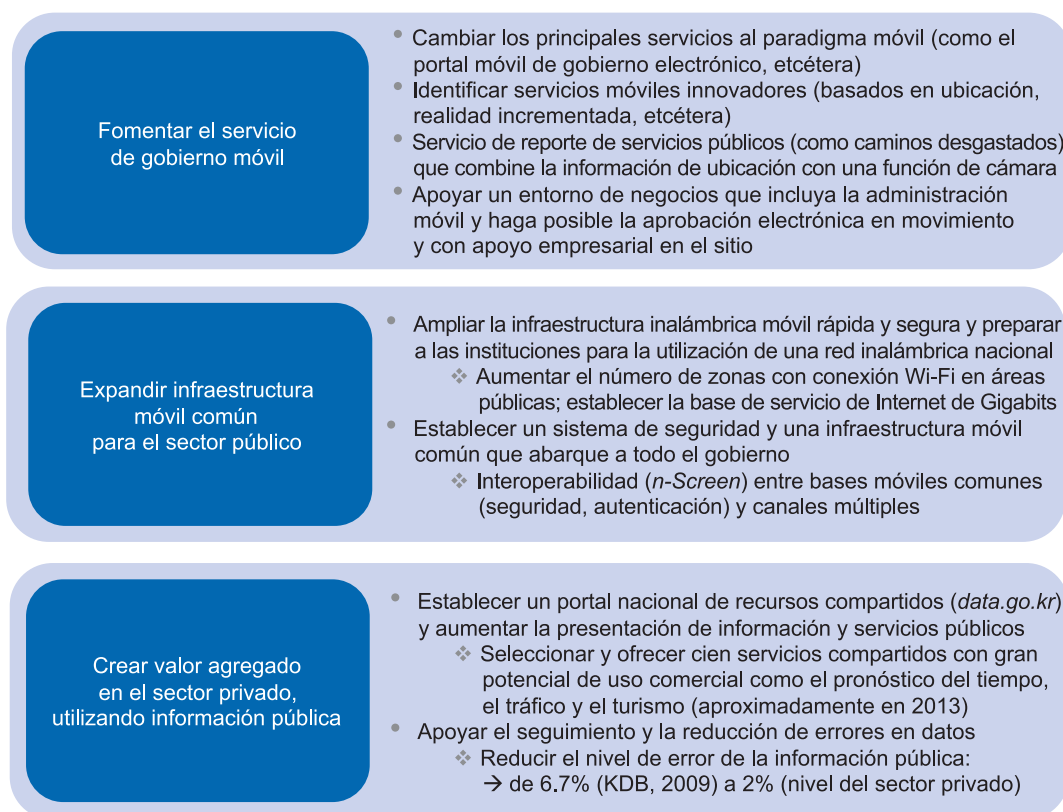
Maximización del potencial del gobierno móvil en Corea

El gobierno de Corea está centrándose de manera creciente en el desarrollo del gobierno móvil, al reconocer el alto nivel de penetración de la telefonía móvil y, recientemente, de la explosión en el uso de teléfonos inteligentes. Este cambio de contexto está abriendo el camino a muchas aplicaciones que funcionan en teléfonos inteligentes y no pasan por el portal web.

En específico, la agenda coreana, que tiene como finalidad establecer uno de los gobiernos móviles líderes del mundo, incluye avances en servicios, trabajo administrativo e infraestructura para apoyar el gobierno móvil. La agenda prevé lo siguiente:

- fomentar el servicio del gobierno móvil, que incluye la prestación de los servicios principales utilizados ampliamente por el público en general y la construcción de un entorno móvil que favorezca la iniciativa empresarial;

- ampliar la infraestructura móvil común para el sector público, es decir, la infraestructura de banda ancha debe mejorarse para los servicios inalámbricos;
- hacer posible que las organizaciones públicas y privadas utilicen más información pública y generen más valor en los servicios que prestan, para provecho de los ciudadanos.

Gráfica 2.8. **Objetivos de gobierno móvil en Corea**

Fuente: Gobierno de Corea.

Atender las necesidades de los ciudadanos discapacitados en países miembros de la OCDE³⁸

La corporación de policía de Irlanda del Norte opera un servicio de inscripción a mensajes de texto de emergencia para ayudar a personas con ciertas discapacidades al establecer contacto con las autoridades en caso de emergencia. Este servicio también permite que la policía transmita solicitudes de asistencia a los servicios de bomberos y ambulancia.

De manera similar, en West Midland (Reino Unido), si los ciudadanos sordos o con dificultades de audición tienen un problema, envían un mensaje al número móvil de la policía central. Este servicio se dirige a los ciudadanos inscritos cuya información se ha transmitido a la policía. En 2003, el primer servicio de este tipo en Gran Bretaña recibió el premio de la prestigiosa Asociación GSM: Mejor Uso de la Tecnología Inalámbrica para la Capacidad de Acceso.

En caso de incendios dañinos o tóxicos u otro tipo de amenaza, los ciudadanos sordos de Ámsterdam reciben un mensaje por SMS al sonar la sirena (un mensaje de tipo: “Váyanse a casa, cierren ventanas y puertas”).

La simplificación de las declaraciones de impuestos por medio del gobierno móvil en países miembros de la OCDE

La administración tributaria noruega está ofreciendo a sus ciudadanos la oportunidad de llenar sus declaraciones de impuestos por mensaje de texto. Esta posibilidad se aplica a los contribuyentes que no hayan tenido cambios en el formato que reciben en el correo. En 2002, 1.5 millones de contribuyentes presentó el formato sin cambios. En 2003, simplemente tenían que enviar un mensaje de texto con una palabra clave, su número de identificación y un código personal.

La autoridad tributaria sueca envía un formato prellenado a los contribuyentes, calculando su adeudo. Todo lo que debe hacer el contribuyente es estar de acuerdo con el cálculo, ya sea por correo, teléfono, Internet o mensaje de texto. En 2004, más de 90 000 de los siete millones de contribuyentes en Suecia eligió hacerlo por teléfono móvil. Los ciudadanos tienen el incentivo de utilizar canales electrónicos, pues de lo contrario les costaría 6 coronas suecas (cerca de 50 centavos de dólar) presentarla por correo. Se calculó que cada aprobación presentada electrónicamente ahorra 13 coronas (cerca de 1.60 dólares).

La Agencia Tributaria española presta un servicio similar. La autoridad tributaria envía un formato prellenado a todo contribuyente que lo solicita. En 2010, 110 508 contribuyentes prefirieron utilizar el teléfono móvil para confirmar el formato prellenado. Debido al hecho de que los borradores de declaración de ingresos pueden procesarse en su totalidad en línea, durante los primeros dos días de la campaña 2011 de pago de impuesto al ingreso, se bajaron 635 000 borradores o datos tributarios por Internet; se confirmaron 160 000 formatos tributarios prellenados, y se emitieron más de 63 000 reembolsos a los contribuyentes. Estas cifras representan un cambio monumental respecto al año anterior. Al tratar exclusivamente por Internet se permite que los borradores se obtengan en tiempo real, con lo que el servicio mejora sustancialmente, anticipando los reembolsos de los contribuyentes, suponiendo la obtención de importantes ahorros económicos y ambientales, ya que no se tienen que imprimir y distribuir formatos. En mayo de 2011, empezará la distribución de formatos en papel a los contribuyentes que eligieron esperar. La amplia aceptación del sistema y su uso extenso por parte de los ciudadanos, que utilizan cada vez más el gobierno electrónico, llevó a experimentar cierta saturación en las primeras horas de la campaña, durante las cuales la administración pública recibió más de 100 solicitudes por minuto.

El fomento del gobierno abierto

El tema de la transparencia se encuentra bajo el liderazgo del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que es un órgano constitucional autónomo abocado actualmente a la implementación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en México, que involucra regulaciones relacionadas con los sectores público y privado, así como con las personas físicas. La adopción de esta nueva ley, cuyo alcance es de los más amplios en el mundo, muestra el compromiso del gobierno mexicano con la transparencia y el acceso a la información pública.

La intención del gobierno mexicano es proceder con la implementación del gobierno abierto mediante la colaboración entre la Secretaría de la Función Pública y el IFAI para adoptar una norma general en la publicación y el acceso a la información gubernamental de acuerdo con los principios del gobierno abierto. Por último, el gobierno mexicano considera que la publicación del Esquema Nacional de Interoperabilidad, descrito en este capítulo, es un punto clave para abrir camino en la adopción de los principios del gobierno abierto a través de mecanismos para la publicación de normas técnicas, especialmente dado que se espera que el proceso tenga lugar con la participación del IFAI, la comunidad académica y la industria.

Los primeros pasos que se tomaron en este sentido van en la dirección correcta, especialmente porque el gobierno tiene la intención de garantizar un enfoque de colaboración y participación en la implementación de un conjunto integral de medidas e iniciativas para apoyar el desarrollo del gobierno abierto, que reúne a varios grupos interesados.

Conclusiones y recomendaciones clave

Los gobiernos de la OCDE en el mundo están enfrentando difíciles retos presupuestarios que, a su vez, están llevando a la escasez creciente de recursos para las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sector público. Por tanto, todos enfrentan la necesidad apremiante de maximizar la utilidad de los proyectos nuevos o existentes de TIC, las compras y los contratos; aumentar la interoperabilidad y la integración de sistemas y bases de datos para lograr mayor eficiencia y mejor uso de recursos, y mostrar que están utilizando el gobierno electrónico para un mejor desempeño, mejor prestación de servicios y para demostrar sus resultados.

De igual modo, a medida que la sociedad opera cada vez más en un mundo electrónico que va más allá de Internet y los procesos de solicitud en línea, los gobiernos aumentan el uso de nuevas tecnologías para cambiar la manera en que opera internamente el sector público y su interacción con ciudadanos y empresas. Las redes sociales, el gobierno móvil y el cómputo en la nube son algunas de las tendencias que los gobiernos tratan de utilizar intensivamente y atraer para maximizar la eficiencia de sus operaciones internas y la prestación de servicios.

En este contexto y en línea con gobiernos anteriores, el gobierno federal mexicano sigue mostrando un sólido compromiso con la explotación de las TIC para mejorar la gestión interna de la administración pública, prestar mejores servicios y contar con un acceso más fácil a la información, aumentar la rendición de cuentas y la transparencia y fortalecer la participación de los ciudadanos.

Estos objetivos se están logrando por medio de lo siguiente:

- adoptar un enfoque innovador que amplíe la visión y aproveche las nuevas tecnologías;
- impulsar la interoperabilidad y la integración de los sistemas de TIC en la administración pública federal;
- evaluar y medir los resultados y el desempeño;
- fortalecer los marcos institucionales y de gobernanza y fomentar una coordinación eficaz.

Este capítulo destaca las medidas exitosas que ha tomado el gobierno federal mexicano o los proyectos específicos que ha implementado, ejemplificando sus esfuerzos y logros

relacionados para apoyar una mayor integración del gobierno electrónico (como el Sistema Federal de Inventarios, la Ventanilla Única de Comercio Internacional, la integración del RUPA en el Portal Ciudadano) y la interoperabilidad (el Esquema de Interoperabilidad, el RUPA, el RUV), aumentar la coordinación eficaz y el apoyo institucional (como los cambios realizados en relación con la CIDGE), establecer un marco legal y regulatorio adecuados para facilitar los cambios deseados (como MAAGTIC y una serie de decretos), definir una agenda digital para que la administración pública federal aumente y difunda los beneficios de las TIC y mejore y mida el desempeño de la administración pública federal (como el Modelo de Evaluación) de manera innovadora (adoptando un enfoque de creación de nube).

El gobierno mexicano considera que por medio de nuevas oportunidades y ampliando la visión y los conceptos de base, los gobiernos pueden pasar de ser usuarios de TIC a convertirse en fuerzas impulsoras dentro del nuevo panorama tecnológico, a la vez que presta una nueva generación de servicios de gobierno electrónico. La reciente experiencia de México en la exploración de ideas relacionadas con el cómputo en la nube y las redes sociales muestran que el país se encuentra entre los miembros de la OCDE que han adoptado enfoques innovadores y los han aplicado a proyectos concretos para maximizar el valor de las nuevas tecnologías. El gobierno federal mexicano está, en efecto, intentando ser innovador con el claro propósito de garantizar que la adopción de las nuevas tecnologías no sea una moda simplemente, sino que genere cambios sistémicos que tengan un impacto extenso.

Las siguientes recomendaciones tienen el propósito de presentar ideas al gobierno federal sobre medidas que podría tomar para garantizar la sostenibilidad de largo plazo de los resultados logrados y garantizar el desarrollo del entorno más adecuado para cosechar los frutos de este enfoque innovador y estratégico. Estas medidas apoyarán el avance del gobierno mexicano hacia una mayor eficiencia y eficacia operativas y una mejor prestación de servicios.

Garantizar una coordinación y colaboración eficaz para asegurar el logro de avances concretos en el desarrollo y la implementación de proyectos e iniciativas relacionadas con el gobierno electrónico.

Se han realizado esfuerzos importantes por aumentar la eficacia de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE) en relación con una serie de tareas que realiza. Sin embargo, el gobierno mexicano podría **considerar el reforzamiento del papel de la CIDGE como organismo responsable de garantizar la coordinación en el uso de TIC dentro de la administración pública federal y el fomento del establecimiento de mecanismos de coordinación y colaboración entre las autoridades federales, los gobiernos de los estados y los municipios**. El fortalecimiento de sus poderes de decisión, por ejemplo, podría ayudar a reforzar su función y aumentar el impacto de sus acciones. Esto puede resultar especialmente benéfico, ya que el contexto general de la Agenda Digital en México parece caracterizarse efectivamente por una serie de comités de intercambio y coordinación (u organismos similares) establecidos en el marco de las diversas estrategias relacionadas con las TIC.

A medida que el gobierno mexicano busca una mayor integración e interoperabilidad de sistemas y plataformas, contar con una visión clara no bastará para garantizar resultados; se requerirá la eficacia en la coordinación y la colaboración entre las diferentes secretarías y entidades públicas para fomentar el intercambio de información y experiencias y

fortalecer el análisis de temas comunes y el desarrollo de proyectos conjuntos de gobierno electrónico. En el caso del gobierno electrónico, la colaboración y la coordinación a nivel federal y entre el gobierno federal y las autoridades locales se vuelve decisiva para lograr una verdadera integración de esfuerzos que se traduzcan en beneficios reales para los ciudadanos y garantizar un desarrollo del gobierno electrónico más equilibrado en todo el sector público.

Garantizar incluso el desarrollo de la madurez digital de las organizaciones del sector público entre todos los niveles de gobierno y al interior de los mismos para mejorar la competitividad gubernamental general.

En general, las instituciones públicas federales de México muestran un nivel de madurez digital adecuado, que es resultado de más de una década de inversión nacional en gobierno electrónico, de un enfoque estratégico sensato y del compromiso mostrado por el liderazgo político. Sin embargo, la posibilidad de **garantizar que un mayor número de entidades públicas llegue por lo menos a un nivel intermedio de madurez digital será esencial para apoyar los esfuerzos del gobierno en torno al fomento de la integración y la interoperabilidad, y asegurar que las organizaciones públicas y los servidores civiles se encuentren en posición y equipados de forma adecuada para aprovechar plenamente un entorno digital más avanzado.**

Como resultado de lo anterior, el gobierno podría recurrir a un mayor número de organizaciones capaces de participar activamente en un entorno integrado. De esta manera sería posible una mejor prestación de servicios al público en una serie de ámbitos, gracias a la mayor integración en los procesos internos. Con esta finalidad, sería recomendable que el gobierno mexicano **extendiera el análisis basado en el Modelo de Evaluación del Gobierno Digital a todas las dependencias de la administración pública federal y a todos los niveles de gobierno.**

Con ello se contribuiría a generar correspondencias a nivel de madurez digital en toda la administración pública y se lograría una comprensión más extensa de los esfuerzos necesarios para llevar la madurez digital de todo el sistema a un nivel más equilibrado, a fin de asegurar una implementación eficaz de las políticas dirigidas a mejorar la prestación integral de servicios. Los resultados del análisis podrían utilizarse para concebir una estrategia y un plan de acción que resolviera necesidades específicas en términos de madurez digital y capacidad institucional dentro de la administración pública federal (como en el caso del fortalecimiento de las funciones y el aumento en el nivel de conocimiento de los poseedores de TIC para aumentar su participación en las estrategias de su dependencia), al igual que a nivel estatal y municipal. El gobierno federal puede desempeñar un papel significativo en el apoyo a los municipios y los estados con niveles menos avanzados de desarrollo del gobierno electrónico para acceder y adoptar mejores prácticas a nivel nacional o internacional.

Permitir que la Secretaría de la Función Pública aproveche plenamente los beneficios y maximice los resultados de los proyectos de TIC dentro de la administración pública federal.

A medida que se desarrollan nuevos sistemas, aplicaciones y plataformas, resulta fundamental evitar la duplicación y racionalizar el uso de recursos públicos para impulsar la integración y la interoperabilidad. Con este fin, el PETIC es una herramienta útil de

estandarización de TIC para maximizar la utilidad de los sistemas nuevos y existentes y facilitar la interoperabilidad y la integración de sistemas y bases de datos. Sin embargo, a fin de optimizar la realización de los beneficios derivados de los proyectos de TIC, el gobierno mexicano podría considerar aplicar una serie de medidas entre las que destacan las siguientes:

1. **Complementar el uso de PETIC con otros instrumentos y otras herramientas, como modelos de casos empresariales.** Desarrollar, adoptar y aplicar un modelo de caso empresarial que incluya un conjunto amplio de criterios (por ejemplo, las ganancias en eficiencia en procesos administrativos, la posibilidad de obtención de ahorros, gestión eficaz, soluciones innovadoras e integrales) que podrían contribuir a generar un panorama financiero y permitir que el gobierno compare el valor planeado y los objetivos con los costos estimados y las inversiones, o bien evaluar el papel de la tecnología innovadora para lograr un conjunto amplio de beneficios y mejorar la prestación de servicios. El uso sistemático y congruente de la metodología de casos empresariales motivado por una visión general a todos los niveles de gobierno también puede llevar a mayores ganancias de eficiencia en términos sociales generales.
2. **Revisar los acuerdos y mecanismos de financiamiento de proyectos TIC y de gobierno electrónico para mejorar el marco presupuestario y eliminar las barreras existentes.** Un marco presupuestario que tome en cuenta la responsabilidad compartida inherente en muchos proyectos de gobierno electrónico es clave para sostener la implementación eficiente del mismo, particularmente si el gobierno tiene planeado aumentar la integración de TI. Por ejemplo, puede contribuir a evitar la duplicación de sistemas o el despliegue de proyectos redundantes en las dependencias públicas; puede facilitar la medición de los costos generales de desarrollar nuevos sistemas y puede mejorar el seguimiento de beneficios transversales. En el largo plazo, puede ofrecer la base para desarrollar nuevos casos de financiamiento y sostener los esfuerzos generales del gobierno mexicano para mejorar la interoperabilidad y aumentar la coordinación a nivel del gobierno federal.
3. **Garantizar los niveles adecuados de habilidades electrónicas, conocimiento digital y capacidad institucional** en el organismo responsable de la aprobación de proyectos de gobierno electrónico para respaldar la selección y el apoyo de los proyectos más deseables.
4. **Aprovechar las aplicaciones existentes para acelerar el proceso de automatización** facilitando el cambio de escala, la copia o la transferencia de sistemas y aplicaciones cuando sea posible, compartiendo las mejores prácticas y experiencias entre niveles de gobierno (por ejemplo, el apoyo de la copia o transferencias de mejores prácticas o sistemas adecuados que se desarrollaron a nivel federal hacia el nivel estatal) a fin de evitar la duplicación de esfuerzos e inversiones. Compranet, Tramitanet, la FIEL y la RUPA son ejemplos de servicios transversales de gobierno electrónico, en los que debería aumentarse la participación de estados y municipios, lo que podría llevar a obtener ahorros considerables en términos de tiempo y de recursos financieros y humanos. Éstos son excelentes ejemplos que podrían repetirse, pues apoyan la integración adicional y la interoperabilidad de los sistemas, al igual que su coordinación.

5. **Seguir de cerca y optimizar el uso, los resultados, la información y la evidencia obtenida por medio de proyectos actuales** (como el Inventario Federal de Sistemas, el nuevo portal del gobierno) para identificar y mejorar la comprensión de las interdependencias entre las entidades públicas (como los procesos y los sistemas operativos) a fin de detectar oportunidades para el cambio sistémico (procesos de transformación, renovación de modelos empresariales, fomento del intercambio de plataformas y soluciones) y determinar si las funcionalidades que se buscan ya han sido desarrolladas por otras organizaciones para aumentar su escala, con lo que se evitaría duplicarlas y se ahorrarían recursos. Un análisis cuidadoso de estos datos puede convertirse en una oportunidad para racionalizar y eliminar los procesos y los sistemas de manera que se reduzca el costo total de la propiedad y las operaciones y mejore el contexto actual.
6. **Aumentar el número de servicios en los que se pueda utilizar la Firma Electrónica Avanzada (FIEL).**

Mejorar la alineación de la estrategia de gobierno digital con otras estrategias relevantes en materia de TIC.

La impresión general es que el mecanismo de coordinación existente obstaculiza los vínculos eficaces y la alineación de todas las estrategias de TIC relacionadas. La existencia de la Agenda de Gobierno Digital, con la Agenda Digital del Sistema Nacional e-México 2010-2015, en la que la primera tiene personalidad jurídica por medio de decreto secretarial y la segunda aún tiene una situación legal poco clara, muestra que existen temas pendientes que podrían convertirse en obstáculo cuando se trate de garantizar la coordinación interinstitucional cuando resulte relevante para la implementación de las diversas estrategias o el alcance de objetivos específicos que requieren medidas intersectoriales.

La vinculación eficaz de la agenda de gobierno digital con los objetivos del Sistema e-México y con la Estrategia Económica Digital es un aspecto clave para asegurar enfoques y objetivos sostenibles y congruentes, así como el logro mismo de resultados. Algunos renglones donde existe superposición, y la proliferación de los órganos de coordinación que reúnen a varios grupos interesados, podría poner en peligro el uso óptimo de los recursos disponibles y la alineación coherente de objetivos, al igual que la creación de sinergias donde sea posible.

Resulta fundamental entonces evitar la superposición, pero también alinear los objetivos de manera auténtica. Por ejemplo, la maximización de resultados de los nuevos servicios de gobierno electrónico requiere la presencia de una masa crítica de usuarios. Dado el gran número de mexicanos que todavía no utilizan Internet y se encuentran excluidos de la sociedad digital, el hecho de fortalecer la alineación entre el plan de la Agenda de Gobierno Digital de fomento de la digitalización de los servicios y trámites del gobierno para facilitar el acceso a los ciudadanos y la meta de e-México de aumentar el número de usuarios de Internet y reducir la brecha digital, será decisivo para asegurar el rendimiento deseado sobre las inversiones realizadas para mejorar la prestación de servicios en línea. La mejoría de la conectividad, el desarrollo de contenido relevante y la posibilidad de facilitar el acceso y la integración de contenido relevante por medio del portal e-México puede aumentar la disposición electrónica de la sociedad mexicana y la posibilidad para que los ciudadanos tengan acceso a contenidos relevantes y servicios en línea, realizar trámites y

transacciones, con lo que se beneficiarían al máximo de las oportunidades generadas por la tecnología de la información. Sin embargo, esto requeriría una coherencia de medidas e intervenciones entre las dos estrategias.

El hecho de garantizar la colaboración entre la Secretaría de la Función Pública y el IFAI, como ya lo prevé el gobierno, para avanzar en la adopción e implementación de un conjunto integral de principios de gobierno abierto, será crucial dentro de los próximos años para lograr resultados en este renglón.

Notas

1. México experimentó el descenso más significativo en la clasificación global. Entre la encuesta de 2008 y la de 2010, México perdió 19 posiciones y está clasificado en el lugar 56 a nivel global. El deterioro en los puntajes obtenidos por el gobierno electrónico mexicano se atribuye principalmente a la calificación correspondiente a los servicios en línea, que disminuyó de 0.7057 a 0.4413 (UNDESA, 2010a).
2. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
3. La OCDE define el gobierno electrónico como “el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones y, en especial Internet, como herramienta para lograr un mejor gobierno” (OCDE, 2003).
4. Acuerdo CIDGE/2010/015.
5. Acuerdo CIDGE/2010/017.
6. Disponible en: www.eclac.org/socinfo/noticias/noticias/2/32222/White_Book_of_e-Government-.pdf.
7. Disponible en: www.icann.org/en/announcements/operating-principles-lacralo-en.pdf.
8. Acuerdo CIDGE/2010/018.
9. Disponible en <http://www.maagtic.gob.mx>.
10. Acuerdo CIDGE/2010/016.
11. Marco Europeo de Interoperabilidad para el Servicio Paneuropeo de Gobierno Electrónico <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3761/5845.html>.
12. Véase www.epractice.eu/cases/ICAR.
13. METER es una herramienta de asesoría de política pública que ayuda a los gobiernos y a los encargados de la toma de decisiones en todos los niveles de gobierno del mundo a crear, dar seguimiento, actualizar y mejorar el contexto en que utilizan las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para transformar un gobierno tradicional en un gobierno electrónico. También contribuye a determinar y dar seguimiento a la situación de un país en relación con el establecimiento de un entorno conducente al desarrollo del gobierno electrónico (UNDESA, s.f.).
14. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), director de la Misión Asociación Mexicana de Estándares para el Comercio Electrónico (AMECE), presidente Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI), presidente Asociación Mexicana de la Industria de Tecnologías de Información (AMITI), presidente Asociación Mexicana de Profesionales en Informática, A.C. (AMPI), presidente Asociación Nacional de Instituciones de Educación en Informática, A.C. (ANIEI), presidenta Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones e Informática (CANIETI), presidente Nacional Centro de la OCDE en México, representante de la OCDE en México, Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM), presidente del Comité Ejecutivo, Instituto Politécnico Nacional (IPN), director general Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), rector Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), rector Fundación México Digital, A.C., presidente Colegio de Ingenieros Mecánicos y Electricistas, A.C., presidente Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional

(CINVESTAV), director general Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), rector Universidad Iberoamericana (IBERO), rector CIAPEM, presidente del Comité Ejecutivo CONACYT, presidente INFOTEC, director ejecutivo.

15. La misión de la Fundación México Digital consiste en trabajar en el desarrollo del mercado interno de tecnología de la información con un enfoque en la promoción de la adopción de estas tecnologías en cadenas productivas específicas. El gobierno mexicano considera que ésta es una oportunidad para aumentar la competitividad de la economía en general y para fortalecer el mercado interno en la adopción de las cadenas productivas. En su calidad de eje central de las relaciones económicas entre empresas y consumidores (oferta y demanda), la Fundación México Digital se centrará en el desarrollo de las mejores prácticas y soluciones de integración y modernización de las cadenas de producción en los sectores económicos seleccionados por su impacto en el empleo, el crecimiento económico y las exportaciones. Para mayor información, visite: www.canieti.org/index.asp?_option_id=13&_option_parent_id=0&_option_level=0.
16. Fideicomiso e-Mexico, Reglas de Operacion del Fideicomiso e-Mexico, Primera Sesión del Comité Técnico (1/2002).
17. [http://www.e-mexico.gob.mx/web/agenda-digital/agenda digital;jsessionid=3C324B2AD6238DA7824230CCFC0DAEB1](http://www.e-mexico.gob.mx/web/agenda-digital/agenda%20digital;jsessionid=3C324B2AD6238DA7824230CCFC0DAEB1) Para más información, consulte la sección de este capítulo sobre el enfoque de creación de nube.
18. Para mayor información véase: www.sat.gob.mx.
19. Una subasta inversa es un tipo de subasta en la cual los papeles de los compradores y los vendedores se invierten. En una subasta ordinaria (también conocida como subasta tradicional), los compradores compiten por obtener un bien o servicio y el precio normalmente aumenta con el tiempo. En una subasta inversa, los vendedores compiten por obtener negocios, y los precios normalmente disminuyen con el tiempo.
20. El Portal E-Practice: www.epractice.eu/en/news/5288547.
21. Los lineamientos tienen la finalidad de establecer las reglas de operación para los organismos descentralizados y las dependencias de la administración pública federal en la recepción, operación y procesamiento de solicitudes de inscripción en el Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA), que presentan personas físicas o morales; además de las resoluciones, los registros de notificaciones y entregas se encuentran disponibles en: www.funcionpublica.gob.mx/pt/difusion_disposiciones_juridicas/rupa.html.
22. Estos números se refieren a los registros relacionados con la Secretaría de la Función Pública, que tiene una interacción muy limitada con los ciudadanos. El número total de inscripciones en el RUPA es mucho más alto.
23. El Índice Americano de Satisfacción de Clientes (ACSI) fue establecido en 1994 por la Escuela de Negocios de la Universidad de Michigan para presentar un nuevo indicador que diera seguimiento a la calidad de los productos y los servicios desde la perspectiva del consumidor. Los países utilizan el ACSI como indicador económico líder y predictor del desempeño financiero.
24. Para mayor información, véase: <http://rsps.gob.mx/Sancionados/main.jsp>.
25. Este sistema, desarrollado por Infonavit, el organismo responsable por el otorgamiento de crédito a los trabajadores que se convierten en propietarios de viviendas. El Infonavit ha adoptado una estrategia extensa para aumentar el uso del ICTS, con base en la idea de la coordinación y la integración entre diversos participantes interesados.
26. Decreto por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior. 14 de enero de 2011, *Diario Oficial de la Federación*.
27. Decreto por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior. 14 de enero de 2011, *Diario Oficial de la Federación*.

28. Véase www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/prensa/2010/manuales/8-Manual_TIC.pdf, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio de 2010.
29. Acuerdo por el que se establece la adopción del *Manual administrativo de aplicación general en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones*, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio de 2010.
30. La Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI) fue fundada en 1999 e incluye empresas que representan una verdadera influencia en el desarrollo de la industria de Internet en México, www.amipci.org.
31. Para mayor información véase: <http://www.canieti.org/canieti/enqueestamos.aspx>.
32. En la teoría económica, un bien público es aquel que cumple con las condiciones de no rivalidad y no exclusión. La no rivalidad significa que el consumo del bien por un individuo no reduce su disponibilidad para ser consumido por otros; la no exclusión significa que nadie puede ser excluido de utilizar el bien (Gravelle y Rees, 2004).
33. Para mayor información, véase: <http://portal.infonavit.org.mx/movil>.
34. Para mayor información, véase: <http://mobile.jalisco.gob.mx>.
35. Para mayor información, véase: <http://veracruz.gob.mx>.
36. Para mayor información sobre los principales temas relacionados con el desarrollo del gobierno móvil y para aprender sobre una serie de mejores prácticas a nivel mundial, consulte la publicación: *M-Government: Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies* (de próxima aparición).
37. Para mayor información, véase: <http://www.id.ee/10995>.
38. Esta sección se basa en Rannu, Saksing y Mahlakõiv.

Bibliografía

- American Customer Satisfaction Index website (s.f.), www.theacsi.org.
- Banco Mundial (2008), *Country Procurement Assessment Report*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2011), *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*, Banco Mundial, Washington, D.C., [www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20 Business/Documents/Annual-Reports/English/DB11-FullReport.pdf](http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB11-FullReport.pdf), fecha de consulta: enero 2011.
- Becerra Pozas, José Luis (2010), “El gobierno móvil en México”, *Política Digital*, 57, Agosto-Septiembre.
- Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (CANIETI) (s.f.), www.canieti.org, fecha de consulta: febrero de 2011.
- Ente Nazionale per la Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione (DigitPA) (s.f.), www.digitpa.gov.it, fecha de consulta: febrero de 2011.
- European Regional Development Fund (ERDF) (2010), *Mobile Government: 2010 and Beyond*, White Paper, ERDF, enero.
- Gobierno de México (s.f.), e-México website, www.e-mexico.gob.mx, fecha de consulta: febrero de 2011.
- Gobierno de México (s.f.), DeclaraNet website, <http://declaranet.gob.mx/>, fecha de consulta: febrero de 2011.
- Gobierno de México (s.f.), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT website, www.infonavit.gob.mx, fecha de consulta: febrero de 2011.
- Gobierno de México (2010a), IV Informe de Gobierno, Presidencia de la República.
- Gobierno de México (2010b), “Diez puntos para transformar a México de fondo”, Gobierno Federal. www.presidencia.gob.mx/infografias/2010/09/02/resultados_diez_puntos.
- Gobierno de Turquía (s.f.), National Judiciary Informatics System (UYAP), www.uyap.gov.tr/english/index, fecha de consulta: 22 de marzo de 2011.
- Gravelle, H. y R. Ray (2004), *Microeconomics*, Prentice Hall.
- OCDE (2003), *The e-Government Imperative*, OCDE, París.
- OCDE (2006), *OECD e-Government Studies: Denmark 2006*, OCDE, París.
- OCDE (2010a), *Better Regulation in Europe: Spain 2010*, OCDE, París.
- OCDE (2010b), *Denmark: Efficient e-Government for Smarter Public Service Delivery*, OECD E-Government Studies, OCDE, París.
- OCDE (publicación próxima), *M-Government: Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies*, OCDE, París.
- OCDE (publicación próxima), *Restoring Public Finances*, OCDE, París.
- OCDE (2011), *OECD Economic Surveys: Mexico 2011*, OCDE, París.
- Rannu, R., S. Saksing y T. Mahlakõiv (2010), “Mobile Government: 2010 and Beyond”, White Paper, European Union Regional Development Fund, MobiSolutions Ltd., enero.

- Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA) (s.f.), www.rupa.gob.mx, fecha de consulta: febrero de 2011.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (s.f.), “Agenda Digital”, www.e-mexico.gob.mx/web/agendadigital/agenda%20digital.jsessionid=3C324B2AD6238DA7824230CCFC0DAEB1, fecha de consulta: febrero de 2011.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) (s.f.), “METER for E-Government”, United Nations Public Administration Network, www.unpan.org/DPADM/EGovernment/METERforEGovernment/tabid/1270/language/en-US/Default.aspx.
- UNDESA (2010a), “E-Government Survey 2010”, ONU, Nueva York, N.Y., <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf>.
- UNDESA (2010b), *Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis*, ONU, Nueva York, N.Y.
- Viniegra, C. (2010), “Infostructure: Information as a Public Good”, *Política Digital*, PolDigital, agosto.
- Viniegra, C. (2011), “Leveraging New E-Government Services through the Open Social Standard”, *Business Intelligence Advisory Service Executive Update*, 10(12), Cutter Consortium, Arlington.

Capítulo 3

Los desafíos de la profesionalización de los servidores públicos en México

Se ha considerado que una gestión justa, dinámica y estratégica de la fuerza laboral pública es una variable crucial para desarrollar un sector público de desempeño sobresaliente y crear un gobierno moderno. Este capítulo analiza las principales fortalezas y oportunidades del Sistema del Servicio Profesional de Carrera implementado por el gobierno mexicano para establecer en la administración pública federal políticas y prácticas de recursos humanos basadas en méritos. Este capítulo trata la planeación estratégica de los recursos humanos, las disposiciones para asegurar la equidad y la transparencia en el acceso al empleo público, los planes de desarrollo profesional y ascensos, la gestión del desempeño y la interfaz político-administrativa. Asimismo, se incluye una discusión sobre los elementos que facilitarían la implantación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, tales como la insistencia en valores básicos, la necesidad de alinear el sistema con las metas estratégicas del gobierno, una división clara de las responsabilidades en la gestión de recursos humanos (GRH) y un llamado a difundir las mejores prácticas de la GRH a todos los niveles de la administración pública.

Introducción

A solicitud del gobierno mexicano, la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE realizó un análisis del servicio profesional en la administración pública federal mexicana. Ésta es una importante aportación para México en su búsqueda de opciones de política e instrumentos técnicos para mejorar y consolidar el servicio público profesional. El presente estudio no contempla al personal sindicalizado ni a los funcionarios cuyo nombramiento es político.

A fin de realizar el estudio, representantes de la OCDE entrevistaron a un grupo de funcionarios y académicos de México. Los funcionarios pertenecían a diversos niveles de responsabilidad: directores generales, oficiales mayores, contralores internos, directores de recursos humanos, subdirectores y jefes de departamento. Procedían de una gran variedad de secretarías —Gobernación, Función Pública, Hacienda, Economía, Medio Ambiente, Relaciones Exteriores, Energía, Salud, Trabajo y Comunicaciones y Transportes— y de entidades como el Instituto Federal Electoral, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro, el Sistema de Administración Tributaria y el Instituto Federal de Acceso a la Información.

Las conclusiones y recomendaciones preliminares de este estudio se presentaron para su discusión al Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Públicos del Comité de Gobernanza Pública durante su reunión anual de diciembre de 2010. Los delegados de Bélgica, Corea, España, Estonia, Francia, Japón y los Países Bajos aportaron comentarios sobre la experiencia mexicana.

Ésta es la primera vez que la OCDE lleva a cabo un estudio comparativo del servicio público profesional en México. La evaluación de este informe se basa en información reunida en entrevistas con funcionarios mexicanos, trabajos académicos y discusiones con funcionarios de la Secretaría de la Función Pública. Las recomendaciones se basan en la experiencia de países miembros de la OCDE.

Este capítulo se divide en cuatro partes. Primero presenta un retrato de la administración pública mexicana y una descripción del servicio público profesional. En segundo lugar analiza los diferentes componentes del servicio público profesional en lo correspondiente a los recursos humanos, abarcando los subsistemas que integran el servicio. En tercer término, se centra en la estrategia de implementación de la reforma. Por último, presenta algunas propuestas para difundir las mejores prácticas de recursos humanos en la administración pública mexicana. La conclusión incluye algunas medidas que se recomienda tomar en el corto plazo.

La administración pública federal en México

La organización de la administración pública federal: un retrato

El gobierno federal de México emplea aproximadamente a 1.6 millones de personas, sin incluir médicos, maestros y personal militar y de policía. El presidente es el jefe del gobierno. La administración pública federal se divide en centralizada y descentralizada (las entidades paraestatales). La administración pública centralizada se compone de la Oficina de la Presidencia, que es la cúspide de la estructura gubernamental, las secretarías de Estado (ministerios), los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. En la actualidad, el gobierno central se compone de 81 instituciones,

Cuadro 3.1. **Secretarías de la administración pública federal**

Secretarías de la administración pública federal	
Gobernación	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Relaciones Exteriores	Comunicaciones y Transportes
Defensa Nacional	Función Pública
Marina	Educación Pública
Seguridad Pública	Salud
Hacienda y Crédito Público	Trabajo y Previsión Social
Desarrollo Social	Reforma Agraria
Medio Ambiente y Recursos Naturales	Turismo
Energía	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
Economía	Procuraduría General de la República

Fuente: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

de las cuales 18 son secretarías de Estado; otra dependencia clave es la Procuraduría General de la República.

La administración pública descentralizada (paraestatal) comprende las instituciones descentralizadas, las empresas públicas, las instituciones nacionales de crédito y los fideicomisos públicos. En la actualidad existen 243 entidades federales, en las que se incluyen las instituciones descentralizadas (101) y las empresas públicas (142). La empresa pública más importante es PEMEX, la compañía petrolera nacional, que produce de manera directa aproximadamente 7 por ciento del PIB. El gobierno federal tiene una función en la prestación de la mayoría de los servicios públicos, como electricidad, agua, petróleo y servicios postales; el presupuesto federal anual incluye subsidios para estos sectores. Aparte de los proveedores de servicios públicos, la “entidad” pública más significativa es el sistema de banca de desarrollo. El gobierno es propietario de instituciones financieras de segundo nivel que otorgan créditos para proyectos de infraestructura o para la expansión de pequeñas y medianas empresas (PYME). El cuadro 3.2 ilustra la distribución de los

Cuadro 3.2. **Servidores públicos en la administración pública federal (2005)**

Concepto	Total	%
Personal total de la administración pública federal	1 543 397	100
1) Personal de la administración pública federal centralizada	610 509	39.6
Personal sindicalizado (de base)	401 323	65.7
Personal no sindicalizado (de confianza)	209 186	34.3
Personal ajeno al Sistema del Servicio Profesional de Carrera	166 242	79.5
Personal perteneciente al Sistema del Servicio Profesional de Carrera	42 944	20.5
Directores generales	704	1.7
Directores generales adjuntos	911	2.1
Directores	3 275	7.6
Subdirectores	10 121	23.6
Jefes de departamento	13 923	32.4
Enlaces	14 010	32.6
2) Personal de la administración pública federal descentralizada (paraestatal)	932 888	60.4
Personal sindicalizado (de base)	763 712	81.9
Personal no sindicalizado (de confianza)	169 176	18.1

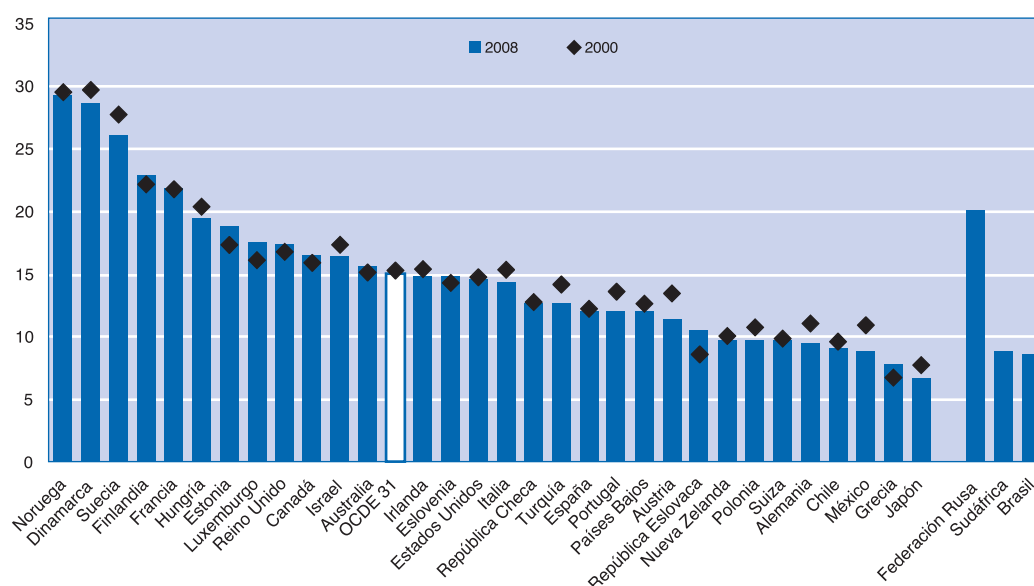
Nota: Los datos corresponden a 2005, el año más reciente del que la Secretaría de la Función Pública cuenta con información actualizada. Sin embargo, se presenta para fines ilustrativos.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación (2006), *Informe sobre la fiscalización de los servicios civiles de carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006*.

servidores públicos en la administración pública federal, incluido el personal sindicalizado, el no sindicalizado y los servidores públicos profesionales tanto en las entidades centralizadas como en las descentralizadas.

Como lo muestra la gráfica 3.1, el empleo en el gobierno en general como porcentaje de la fuerza laboral total disminuyó de 10.9 por ciento en 2000 a 8.8 por ciento en 2007. México tiene una de las fuerzas laborales públicas más reducidas de los países miembros de la OCDE, en comparación con el promedio de 15 por ciento de la organización. Cuando se incluye a los empleados de las empresas públicas, el porcentaje asciende a 10 por ciento de la fuerza laboral total, que aún es bajo si se compara con el de otros países miembros. En el gobierno central se observa una situación similar. En 2009 la administración pública central mexicana empleaba a 330 632 servidores públicos, un aumento de 1.3 por ciento en comparación con el total de 326 279 personas empleadas en 2006.¹ Las diferencias en el empleo gubernamental entre los países miembros de la OCDE reflejan las distintas selecciones de alcance, nivel y prestación de servicios públicos.² Los datos indican que los bajos niveles de empleo público en México se deben

Gráfica 3.1. Empleo en el gobierno en general como porcentaje de la fuerza de trabajo (2000 y 2008)



Datos no disponibles de Bélgica, Islandia y Corea.

Los datos de Australia, Chile, Estados Unidos y Turquía se refieren al sector público (gobierno en general más empresas públicas).

Los datos de Austria, Italia, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Polonia y la República Checa se expresan en equivalentes de empleo de tiempo completo.

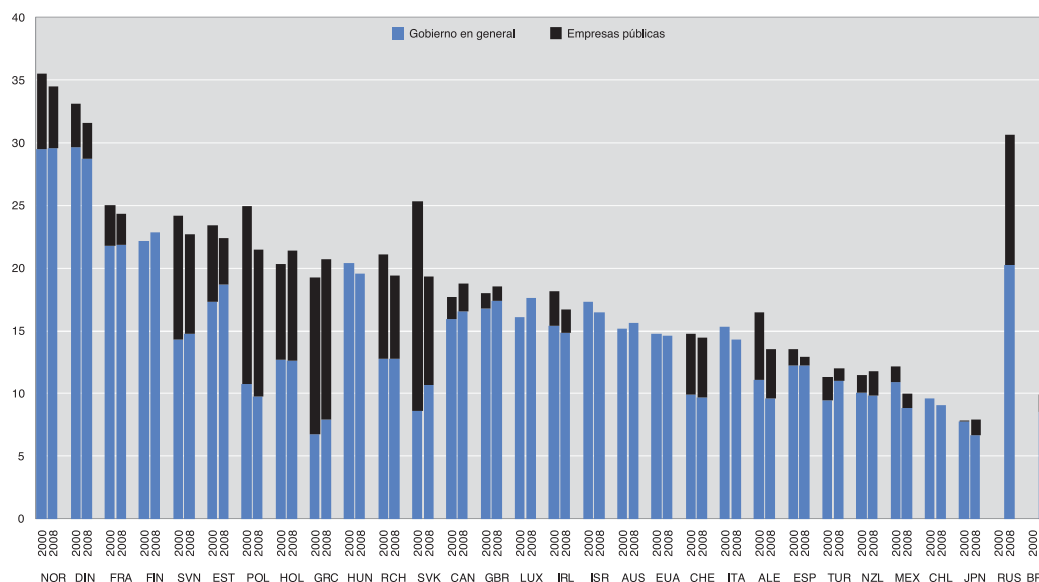
Finlandia, Israel, México, Polonia, Suecia y Turquía: 2007 en lugar de 2008. Francia, Japón, Nueva Zelanda y Portugal: 2006 en lugar de 2008. Federación de Rusia: 2005 en lugar de 2008. Brasil y Sudáfrica: 2003 en lugar de 2008. Eslovenia, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Suiza y Turquía: 2001 en lugar de 2000.

No se dispone de datos de 2000 de Brasil, la Federación de Rusia y Sudáfrica.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Base de datos LABORSTA*. Los datos de Turquía provienen del Ministerio de Finanzas y el Instituto de Estadística de Turquía. Los datos de empleo de Japón provienen del Censo de Establecimientos y Empresas.

a medidas presupuestarias introducidas desde 2007 en el decreto anual del presupuesto federal de egresos. Se han adoptado políticas que limitan los servicios públicos, destacando la necesidad de controlar el gasto operativo de las dependencias y entidades federales. Asimismo, se han adoptado medidas de retiro voluntario para reducir el tamaño de la plantilla laboral pública. Esta tendencia podría continuar dentro de los próximos años como resultado de la reestructuración organizativa de las instituciones públicas. La

Gráfica 3.2. Empleo en el gobierno en general y las empresas públicas como porcentaje de la fuerza laboral (2000 y 2008)



Los datos estadísticos de Israel fueron proporcionados por las autoridades israelíes correspondientes y bajo su responsabilidad. El uso de estos datos por parte de la OCDE se hace sin perjuicio de la situación de los Altos del Golán, Jerusalén oriental y las colonias israelíes de Cisjordania de acuerdo con los términos del derecho internacional.

Japón: el empleo no se clasifica de acuerdo con la definición del SNC y se sustituye con el empleo directo de los gobiernos central o subcentral. Por empresas públicas se entienden las instituciones y entidades administrativas, incluidas las de nivel local, las empresas universitarias nacionales, las empresas de institutos de investigación interuniversitarios y el Servicio Postal japonés.

No se dispone de datos de Corea e Islandia.

Los datos sobre empresas públicas de Austria, Bélgica, Portugal, Sudáfrica y Suecia no están disponibles, por lo que no se presenta a estos países.

Los datos de Australia, Chile y Estados Unidos se refieren al sector público (gobierno en general y empresas públicas).

Los datos de Italia, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Polonia y la República Checa se expresan en equivalentes de empleo de tiempo completo (ETC). En Nueva Zelanda se incluyen los ETC del gobierno en general en educación, salud y servicios comunitarios, personales y otros.

Finlandia, Israel, México, Noruega, Polonia, República Checa y Suecia: 2007 en lugar de 2008. Francia, Japón y Nueva Zelanda: 2006 en lugar de 2008. Federación de Rusia y Países Bajos: 2005 en lugar de 2008. Brasil: 2003 en lugar de 2008. Eslovenia, Irlanda, Japón, Luxemburgo y Suiza: 2001 en lugar de 2000.

No se dispone de datos de 2000 de Brasil y la Federación de Rusia.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Base de datos LABORSTA*. Los datos de Turquía provienen del Ministerio de Finanzas y el Instituto de Estadística de Turquía. Los datos de empleo de Japón provienen del Censo de Establecimientos y Empresas.

Cuadro 3.3. Empleo en el Marco General de Empleo (MGE) de la administración pública federal central (2006 y 2009)

Grupo	2006	2009
Mandos altos	777	858
Mandos medios	3 582	4 453
Profesionistas	19 183	19 201
Secretarios	7 708	12 638
Apoyo técnico	295 529	293 482
Total de empleados en el MGE	326 279	330 632

Fuente: OCDE (2010), “OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments”, OECD, París, respuestas de México. Datos proporcionados por la Secretaría de la Función Pública.

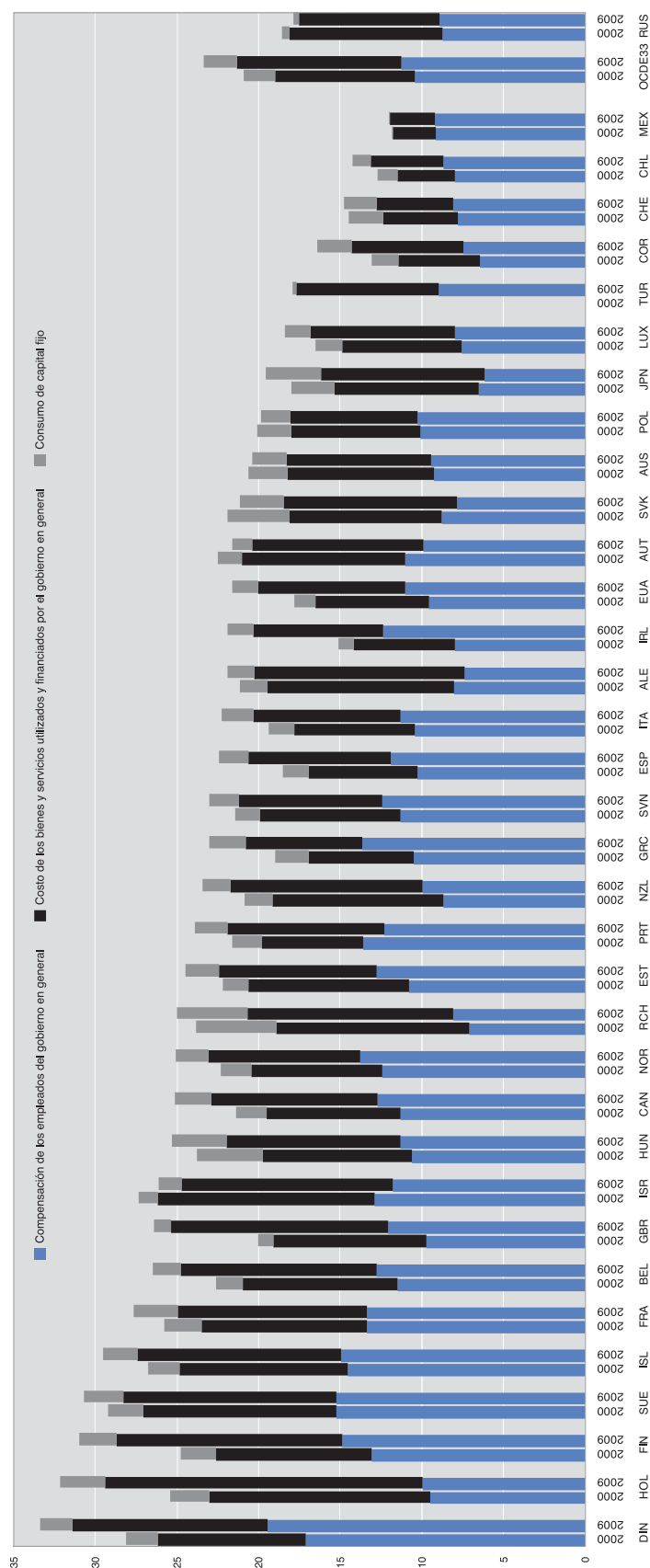
finalidad es lograr un gobierno menos costoso y más eficiente por medio de una fuerza laboral más profesionalizada y especializada.

Como porcentaje del PIB, los costos totales de producción de bienes y servicios en el ámbito público de México son los más bajos de los países miembros de la OCDE. Sin embargo, ésta no es señal de ganancias en eficiencia. Dentro de los costos de producción, la compensación de los empleados es el gasto más significativo, similar o superior a los de otras economías con mayores costos de producción. Los gastos en bienes y servicios que proporcionan productores del mercado privado a los ciudadanos es bajo en comparación con otros países miembros de la OCDE, lo que apunta a que el servicio público es el proveedor de bienes y servicios más importante. Los gobiernos podrían reducir el gasto en la compensación de los empleados del gobierno disminuyendo el número de empleados y aumentando el gasto asignado al sector privado por la prestación de servicios en el ámbito público.³

Los empleados del gobierno federal se dividen en dos categorías: sindicalizados (de base) y de designación libre (de confianza). Aunque la sindicalización —generalmente reservada para el personal técnico y administrativo— implica un grado considerable de estabilidad, los puestos de designación libre se concentran en su mayor parte en los rangos más altos y con contratos de menor plazo. Existen importantes diferencias con relación al nivel de profesionalización, desempeño y cultura burocrática entre las dos categorías de empleados públicos, los de base y los de confianza. Los trabajadores sindicalizados generalmente desempeñan tareas administrativas y tienen menores grados de profesionalización. Asimismo, el servicio público de carrera no está desarrollado en las instituciones descentralizadas o a nivel subnacional. Sólo algunos gobiernos estatales lo han implementado, y el número es aún menor a nivel municipal.

Al contrario de lo que sucede en la mayoría de los países miembros de la OCDE (gráfica 3.4), México no se ha visto afectado por el envejecimiento de la fuerza laboral en el sector público. Entre 2005 y 2009 el porcentaje de empleados públicos mayores de 50 años de edad disminuyó de 37 por ciento a cerca de 27 por ciento. Lo anterior podría deberse a los cambios en el número de empleados de confianza, aunque, como se desprende de la gráfica 3.5, el servicio público aún cuenta con un porcentaje más alto de trabajadores mayores de 50 años de edad que la fuerza laboral total. México quizá no enfrente los mismos retos que otros países para mantener su capacidad, y las generaciones más jóvenes aún consideran el servicio público como un empleo atractivo. No obstante, el reciente aumento en el número de empleados públicos mayores de 50 años de edad, que se presentó en el lapso de cuatro años, podría causar problemas en términos de capacidad (menos por el número de empleados que por experiencia) y memoria institucional.

Gráfica 3.3. Costos de producción como porcentaje del PIB (2000 y 2009)



Los datos estadísticos de Israel fueron proporcionados por las autoridades israelíes correspondientes y bajo su responsabilidad. El uso de estos datos por parte de la OCDE se hace sin perjuicio de la situación de los Altos del Golan, Jerusalén oriental y las colonias israelíes de Cisjordania según los términos del derecho internacional.

No se dispone de datos de Turquía en 2000 y este país no se incluye en el promedio (OCDE33).

No se dispone de los costos de los bienes y servicios financiados por el gobierno federal de Chile en 2000.

Australia, Corea, Japón y Nueva Zelanda: 2008 en lugar de 2009. México: 2003 en lugar de 2009, 2002 en lugar de 2000.

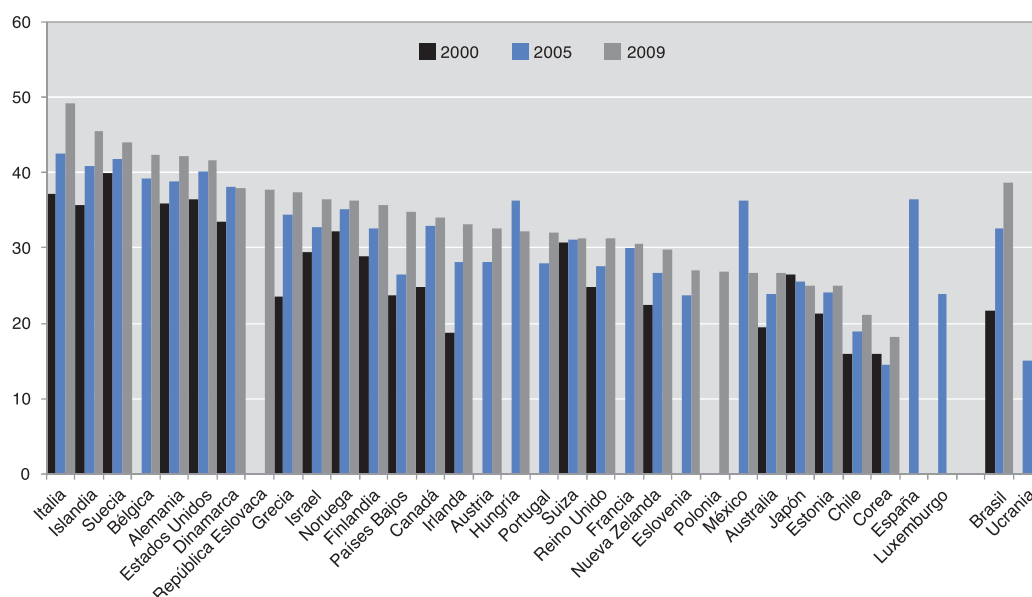
Los datos de Australia se basan en una combinación de Estadísticas Financieras del Gobierno y datos de Cuentas Nacionales proporcionados por el Instituto Australiano de Estadística. Datos extraídos el 28 de febrero de 2011 (30 de marzo de 2011 en el caso de Chile).

Fuente: *OECD National Accounts Statistics*.

En comparación con otros países miembros de la OCDE, México tiene una de las mayores proporciones de mujeres en puestos ejecutivos del gobierno, al registrar aproximadamente 35 por ciento (véase la gráfica 3.6). La igualdad de oportunidades para las mujeres que entran a la fuerza laboral en el sector público no parece ser un problema en los países miembros de la OCDE;⁴ sin embargo, parecen enfrentar dificultades para acceder a puestos ejecutivos. Las mujeres generalmente ocupan puestos administrativos y no gerenciales.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) es la dependencia encargada de organizar y coordinar el sistema gubernamental de control y evaluación; también supervisa el gasto

Gráfica 3.4. Porcentaje de empleados del gobierno central de 50 años de edad o mayores (2000, 2005 y 2009)



Los datos estadísticos de Israel fueron proporcionados por las autoridades israelíes correspondientes y bajo su responsabilidad. El uso de estos datos por parte de la OCDE se hace sin perjuicio de la situación de los Altos del Golán, Jerusalén oriental y las colonias israelíes de Cisjordania según los términos del derecho internacional.

No se dispone de datos de la Federación de Rusia, la República Checa y Turquía. No se dispone de datos de 2000 de Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Francia, Hungría, Luxemburgo, México, Polonia, Portugal y Ucrania. No se dispone de datos de 2005 de Francia y Polonia. No se dispone de datos de 2009 de España y Luxemburgo.

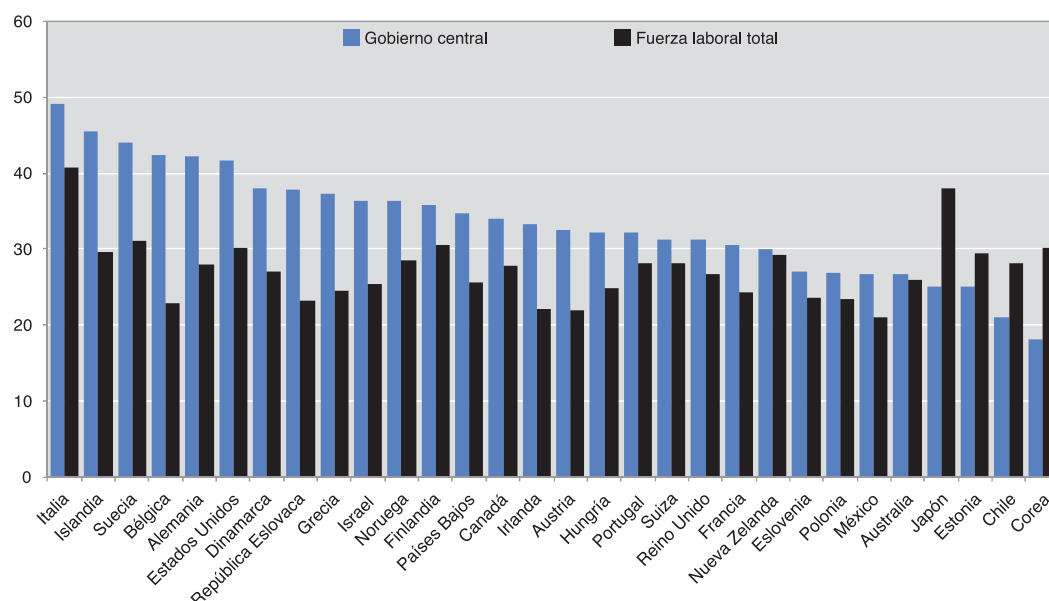
Los datos de Italia corresponden a 2001 en lugar de 2000. Los datos de Corea corresponden a 1998 en lugar de 2000. Los datos de Suiza corresponden a 2002 en lugar de 2000. Los datos de Austria, México y Noruega corresponden a 2006 en lugar de 2005. Los datos de Corea corresponden a 2003 en lugar de 2005. Los datos de Estados Unidos corresponden a 2004 en lugar de 2005. Los datos de Brasil, Corea, Italia y Japón corresponden a 2008 en lugar de 2009. Los datos de Portugal corresponden a 2010 en lugar de 2009.

En el caso de Brasil, Estonia y Hungría, los datos representan el porcentaje de empleados del gobierno mayores de 51 años de edad. En el caso de Chile, representan el porcentaje de empleados del gobierno mayores de 55 años.

Fuente: OCDE (2010), "OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments", OCDE, París.

público, junto con la Secretaría de Hacienda. Asimismo, la SFP define las normas que rigen los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal. Establece los fundamentos para las auditorías en todas las dependencias y entidades de la administración federal a fin de asegurar el cumplimiento con las regulaciones sobre planeación, presupuesto, financiamiento, inversión, deuda pública, etcétera. La SFP organiza y coordina el desarrollo administrativo de las instituciones del gobierno. Así, se encarga de administrar, organizar y operar el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal. Por otro lado, la SFP está facultada para designar y destituir a los responsables de las funciones de control interno de las

Gráfica 3.5. Porcentaje de empleados de 50 años de edad o mayores en el gobierno central y fuerza laboral total (2009)



Los datos estadísticos de Israel fueron proporcionados por las autoridades israelíes correspondientes y bajo su responsabilidad. El uso de estos datos por parte de la OCDE se hace sin perjuicio de la situación de los Altos del Golán, Jerusalén oriental y las colonias israelíes de Cisjordania según los términos del derecho internacional.

No se dispone de datos de España, la Federación de Rusia, Luxemburgo, la República Checa y Turquía. Los datos de Brasil, Corea, Italia y Japón corresponden a 2008 en lugar de 2009. Los datos de Portugal corresponden a 2010 en lugar de 2009. En el caso de Brasil, Estonia y Hungría, los datos representan el porcentaje de empleados del gobierno mayores de 51 años de edad. En el caso de Chile, los datos representan el porcentaje de empleados del gobierno mayores de 55 años de edad.

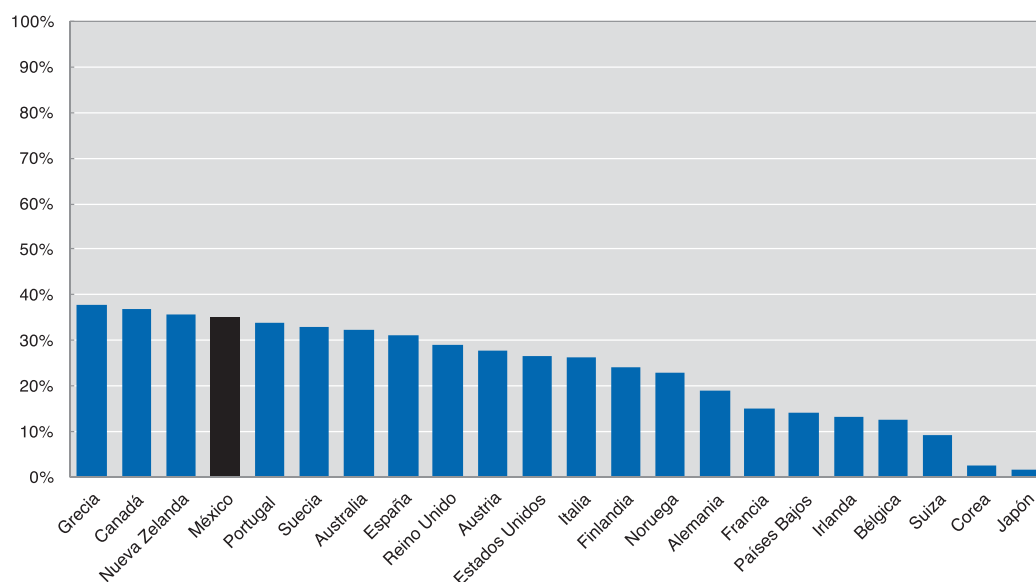
Los datos de la fuerza laboral total de Israel se refieren a 2008. No se presentan datos de Brasil y Ucrania porque no se dispone de totales de la fuerza laboral.

Fuente: OCDE (2010), “OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments”, OCDE, París, y *OECD Labour Force Statistics Database*.

dependencias y la Procuraduría General de la Federación, quienes dependen jerárquica y funcionalmente de la SFP. Además, la SFP es responsable de investigar cualquier conducta de los servidores públicos que pueda violar los procedimientos administrativos, así como establecer sanciones y llevar casos ante las autoridades policiacas cuando sea necesario. La SFP es igualmente responsable de las adquisiciones y la administración de la propiedad del gobierno.

El estudio OECD 2010 Strategic HRM concluyó que el sistema de gestión de recursos humanos (GRH) de México está muy centralizado en comparación con otros países miembros de la Organización (véase la gráfica 3.7). Esto significa, por ejemplo, que los administradores públicos no tienen el mismo grado de flexibilidad que sus homólogos en otros países miembros de la OCDE para adaptar el sistema de GRH a las necesidades empresariales de sus instituciones; esto podría deberse al particular contexto político, cultural e histórico de México. La experiencia de los países miembros de la OCDE muestra que el gobierno central nunca podrá tener la autoridad plena sobre la gestión de los recursos humanos (OCDE, 2008a). Sin embargo, como se desprende de la gráfica 3.7, en México, el centro aún determina en gran medida el número de empleados, la compensación, la combinación de capacidades y los planes laborales.

Gráfica 3.6. Porcentaje de puestos ejecutivos en el gobierno central ocupados por mujeres (2005)



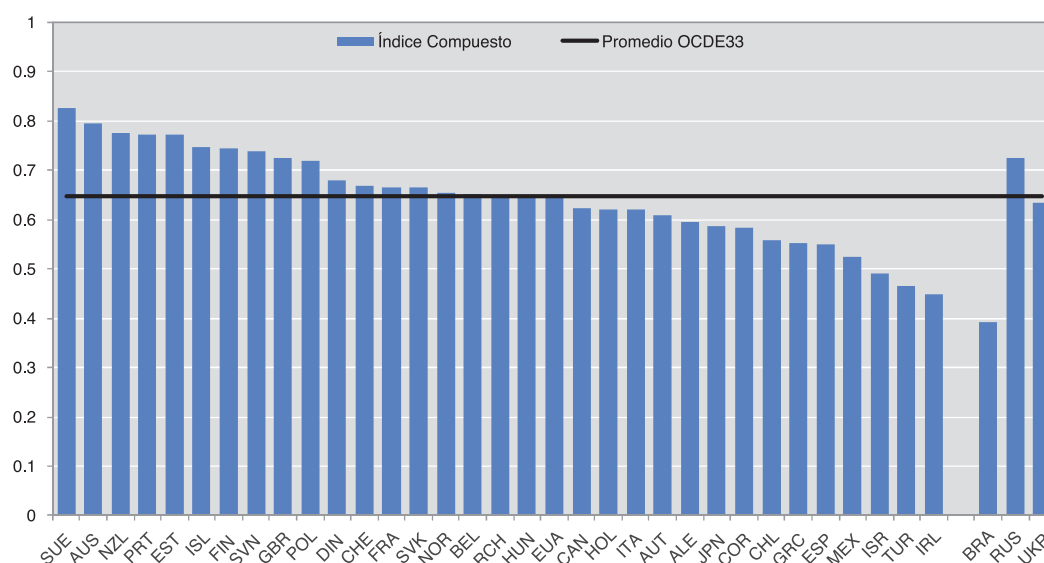
No se dispone de datos de Dinamarca, Hungría, Islandia, Luxemburgo, Polonia, la República Checa, la República Eslovaca y Turquía. Los datos de Italia corresponden a 2003. Los datos de Irlanda corresponden a 2001. Los datos de Austria corresponden a 2006. Los datos de España se refieren al número de mujeres en altos cargos (excluyendo ministras y secretarías de Estado), así como funcionarias de carrera situadas entre los niveles 28 y 30.

Fuente: OCDE (2009a), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, París.

La delegación de la responsabilidad de la gestión de los recursos humanos puede ser a la vez una ventaja y un problema. Por una parte, el desempeño puede mejorar si las instituciones públicas tienen la capacidad de adaptar la gestión de los recursos humanos a sus propias necesidades. Por la otra, podría obstaculizar la modernización del gobierno al permitir que sigan existiendo cotos aislados de gestión al estilo antiguo. México está en proceso de delegar más autoridad sobre la GRH a las secretarías de Estado y los altos funcionarios como consecuencia de cambios recientes en las reglas que operan en el Servicio Profesional de Carrera, lo que podría traer consigo una gran transformación cultural en la gestión gubernamental. Las decisiones sobre las condiciones laborales de los empleados sindicalizados siguen estando centralizadas, lo que hace muy inflexible la gestión de este grupo y limita las posibilidades de planeación de la fuerza laboral, así como las de reasignación y renovación de la plantilla. Sin embargo, México deberá decidir, con base en su contexto y sus prioridades actuales, en qué medida debe delegarse la autoridad sobre la GRH y hasta qué nivel jerárquico.

La proporción del personal gubernamental empleado a nivel subcentral es un indicador del grado de descentralización de las administraciones públicas, es decir, de la medida en que se delegan las diversas responsabilidades en los gobiernos regionales y locales. Como

Gráfica 3.7. Grado de delegación de las prácticas de gestión de recursos humanos a las secretarías del gobierno central (2010)



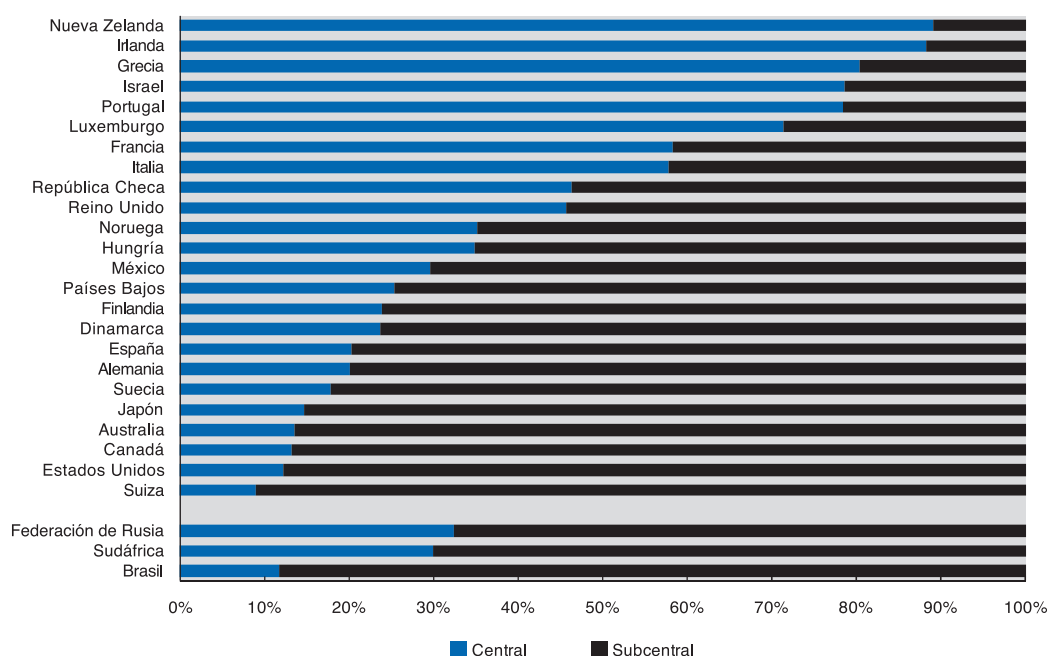
Los datos estadísticos de Israel fueron proporcionados por las autoridades israelíes correspondientes y bajo su responsabilidad. El uso de estos datos por parte de la OCDE se hace sin perjuicio de la situación de los Altos del Golán, Jerusalén oriental y las colonias israelíes de Cisjordania según los términos del derecho internacional.

No se dispone de datos de Luxemburgo.

Fuente: OCDE (2010), “OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments”, OCDE, París.

indica la gráfica 3.8, la mayoría de los países miembros de la OCDE tiene más empleados en el nivel subcentral de gobierno que en el nivel central. En México, 30 por ciento de la fuerza laboral total del sector público se concentra en el gobierno central, mientras que los niveles subnacionales (gobiernos locales y municipales) emplean 70 por ciento de la fuerza laboral. Sin embargo, como lo muestra la gráfica 3.9, el nivel de empleo en el ámbito central disminuyó entre 2000 y 2007, al contrario de lo que sucedió en la mayoría de los países miembros de la OCDE. Esto no sorprende, ya que México ha implementado políticas dirigidas a descentralizar las responsabilidades hacia los niveles subnacionales de gobierno a lo largo de los últimos años.

Gráfica 3.8. Distribución del empleo entre los niveles de gobierno central y subcentrales (2008)



No se dispone de datos de Austria, Bélgica, Chile, Corea, Eslovenia, Estonia, Islandia, Polonia, la República Eslovaca y Turquía.

Los datos de Australia y Estados Unidos se refieren al sector público.

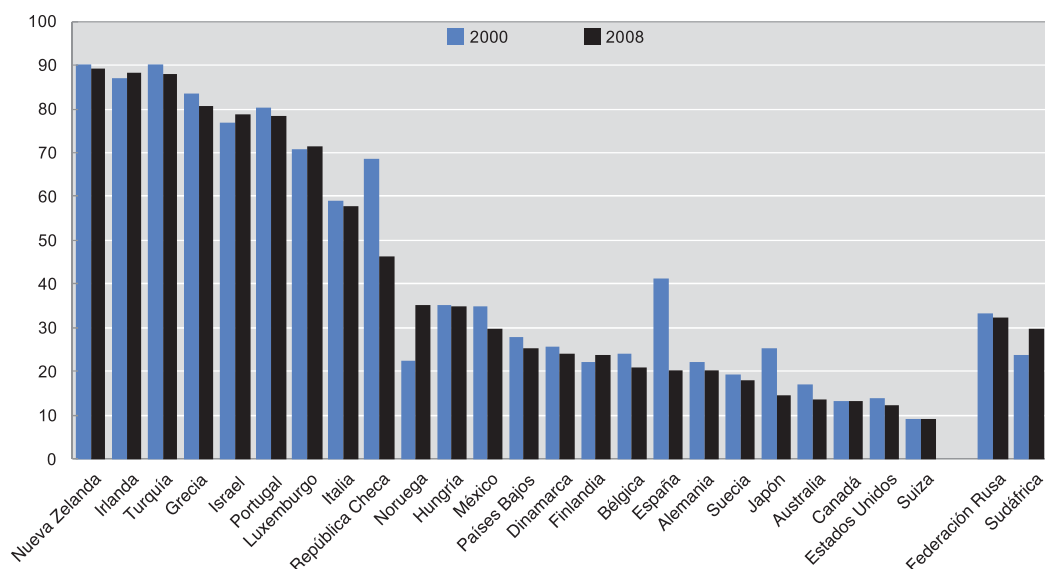
Los datos de Italia, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Polonia y la República Checa se expresan en equivalentes de empleo de tiempo completo.

Los datos de Hungría no incluyen otras instituciones sin fines de lucro en los niveles central y subcentrales.

Finlandia, Israel, México y Suecia: 2007. Francia, Japón, Nueva Zelanda y Portugal: 2006. Federación de Rusia: 2005. Brasil y Sudáfrica: 2003.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Base de datos LABORSTA*. Los datos de Turquía provienen del Ministerio de Finanzas y el Instituto de Estadística de Turquía. Los datos de empleo de Japón provienen del Censo de Establecimientos y Empresas.

Gráfica 3.9. Cambio en el porcentaje de personal del gobierno empleado en el nivel central (2000 y 2008)



Los datos estadísticos de Israel fueron proporcionados por las autoridades israelíes correspondientes y bajo su responsabilidad. El uso de estos datos por parte de la OCDE se hace sin perjuicio de la situación de los Altos del Golán, Jerusalén oriental y las colonias israelíes de Cisjordania según los términos del derecho internacional.

Japón: los datos de empleo gubernamental no se clasifican de acuerdo con la definición del SNC y se sustituyen con cifras de empleo directo proporcionadas por el gobierno central.

No se dispone de datos de Austria, Chile, Corea, Eslovenia, Estonia, Francia, Islandia, Polonia, la República Eslovaca y el Reino Unido.

Los datos de Australia y Estados Unidos se refieren al sector público (gobierno en general y empresas públicas).

Los datos de Italia, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Polonia y la República Checa se expresan en equivalentes de empleo de tiempo completo (ETC). En Nueva Zelanda, se incluyen los ETC en educación, salud y servicios comunitarios, personales y otros.

Los datos de Hungría no incluyen otras instituciones sin fines de lucro en los niveles central y subcentrales.

Finlandia, Israel, México y Suecia: 2007 en lugar de 2008. Japón, Nueva Zelanda y Portugal: 2006 en lugar de 2008. Federación de Rusia: 2005 en lugar de 2008. Sudáfrica: 2003 en lugar de 2008. Japón y Suiza: 2001 en lugar de 2000.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Base de datos LABORSTA. Los datos de Turquía provienen del Ministerio de Finanzas y el Instituto de Estadística de Turquía. Los datos de empleo de Japón provienen del Censo de Establecimientos y Empresas. Datos extraídos el 18 de marzo de 2011.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera (SPC)

La creación del SPC

Como otros países miembros de la OCDE, México experimenta presiones para aumentar la eficacia y eficiencia del gasto público. Un elemento clave consiste en incrementar la eficacia y la eficiencia de la administración gubernamental,⁵ y los sistemas de servicio público son un objetivo que favorecen los reformadores de la gestión pública. Debido a que los sistemas de servicio público son parte medular de la gestión pública, resultan cruciales para la eficacia del gobierno (Coggburn *et al.*, 2010). Un servicio público eficaz permite la implementación de la legislación, y uno eficiente lo hace sin incurrir en costos desproporcionados ni desperdiciar recursos. La eficacia y la eficiencia dependen tanto del talento de los servidores públicos como de la calidad de su conocimiento y sus aptitudes. En los niveles más altos, la capacidad de atender los complejos problemas correspondientes al gobierno de un país grande se desarrolla a lo largo de un periodo extenso; lleva tiempo acumular el conocimiento y la experiencia necesarios para lidiar con la complejidad, la incertidumbre y los largos plazos relacionados con el acto de gobernar. La eficiencia y la eficacia dependen, en consecuencia, de un servicio público estable, dirigido por ejecutivos preparados y experimentados: un servicio público de carrera, formado por profesionistas.

México, al igual que otros países miembros de la OCDE, considera que un servicio público profesional es esencial para el desempeño del gobierno. Los líderes consideran que el desarrollo de un sistema del servicio público basado en los méritos aislaría a los servidores públicos de influencias políticas y haría posible capitalizar su experiencia profesional. La voluntad de profesionalizar el servicio público creció a mediados de los años noventa, cuando las deficientes decisiones administrativas y la incapacidad de manejar el gobierno “en la práctica” llevó a grandes problemas de gobernanza. Más adelante, la opinión pública favoreció la idea de un gobierno sin corrupción, eficiente, justo y respetuoso de la ley. Durante tres años, México intentó sin éxito el establecimiento de un servicio profesional de carrera. Entre 2000 y 2002, cada uno de los tres principales partidos políticos representados en el Congreso —el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)— presentaron iniciativas para establecer el servicio profesional de carrera. A mediados de 2002, la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental decidió impulsar esta reforma y comenzó un proceso de discusiones y negociaciones con las diferentes fuerzas políticas. Al final del año había grandes posibilidades de que se aprobara la ley. Sin embargo, el Congreso rechazó el proyecto. La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (SPC) se promulgó luego de las elecciones de 2000, cuando la oposición asumió la presidencia al cabo de siete décadas en las que el PRI ejerció el poder presidencial.

En 2003, la coalición de partidos políticos que impulsó la reforma —junto con un grupo de académicos y servidores públicos,⁶ con el apoyo de las universidades, la USAID, el Consejo Británico y las embajadas de Canadá y Estados Unidos— organizó un foro internacional sobre el servicio público. La finalidad del foro era mostrar las implicaciones internacionales de un servicio público moderno; los miembros del Congreso participaron en la sesión de clausura y se dieron cuenta del alto grado de apoyo para la iniciativa. Veían que los países más ricos y políticamente estables tienen un servicio público profesional. Tanto la base internacional de conocimiento como la experiencia local en algunas instituciones

mexicanas como el Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Relaciones Exteriores mostraban resultados positivos de la implementación del servicio público profesional. Expertos de Estados Unidos, Francia, Nueva Zelanda y el Reino Unido recibieron una invitación para visitar la ciudad de México, participar en la conferencia y reunirse con los asesores de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental y la Secretaría de la Función Pública.⁷

Aunque el foro fue un importante impulso para la reforma, faltaba todavía aprobar la ley en el Congreso. En colaboración con representantes de los partidos y la red de funcionarios y académicos, la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental consolidó en una sola las tres propuestas de los principales partidos políticos. El Presidente no presentó su propia iniciativa y mantuvo un perfil bajo durante el proceso, lo que permitió al Congreso apropiarse de la propuesta. Después de intensas negociaciones políticas, la ley fue aprobada por el Congreso en abril de 2003, con 374 votos a favor y ninguno en contra en la Cámara de Diputados, y 93 votos a favor y ninguno en contra en la Cámara de Senadores. La ley establece en gran detalle los empleos que han de incluirse en el SPC, las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos que se aplican a ellos, y cómo se supervisarán estas políticas y prácticas. Sin embargo, a pesar de la extensa consulta, era cada vez más claro, a medida que avanzaba la implementación, que los políticos no habían previsto el impacto que la ley tendría en su capacidad para ejercer control sobre la burocracia.

Los problemas de implementación del SPC llevaron a revisar el reglamento que rige la operación de la ley. Tras una serie de reuniones entre el secretario de la Función Pública y los oficiales mayores de las secretarías y otras dependencias federales, los funcionarios decidieron introducir cambios al marco regulatorio del SPC.⁸ En septiembre de 2007 el gobierno mexicano aprobó nuevas reglas de operación del SPC basadas en la experiencia acumulada durante los primeros tres años de implementación. Estos cambios tienen los propósitos de descentralizar la operación y centralizar la información del SPC mediante el fortalecimiento de los comités técnicos, dar una función más normativa a la Secretaría de la Función Pública y mejorar la supervisión del sistema por parte de los órganos internos de control. La revisión del reglamento fue realizada por un grupo de académicos y funcionarios de la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, el equipo de trabajo no incluía directores generales de recursos humanos de instituciones en las que se aplica el SPC. Por esta razón, aunque se analizaron las deficiencias previas de implementación, no se cubrieron aspectos importantes del SPC, como: *i)* medidas adecuadas para garantizar la rendición de cuentas de las dependencias y secretarías federales a la luz de la descentralización; *ii)* medios para limitar problemas de “implementación asimétrica” debida a diferencias de capacidad administrativa y pericia entre las secretarías y entidades participantes, y *iii)* cómo reducir la dependencia que las instituciones del gobierno tienen de consultores y centros educativos para el desarrollo de herramientas y soluciones de recursos humanos.⁹

Una vez más, los retrasos de la implementación crearon un vacío en el SPC. Un año después de la publicación de las nuevas reglas de operación del SPC, sólo 10 por ciento de las secretarías y dependencias participantes utilizaban instrumentos propios para tomar decisiones de contratación. Esto también se debía a que el presupuesto ya se había asignado cuando las instituciones estaban desarrollando sus instrumentos; muchas de ellas ya estaban llevando a cabo concursos abiertos para ocupar los puestos vacantes, y se quedaron sin recursos financieros para seguir adelante. Sin embargo, los lineamientos para realizar evaluaciones de desempeño publicados en 2005 siguieron vigentes aun después de la publicación de las nuevas reglas del SPC.

El SPC

El 10 de abril de 2003 el gobierno mexicano publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal en el *Diario Oficial de la Federación*. La ley establece la base de la organización, el funcionamiento y el desarrollo del servicio público profesional en la administración federal central; las entidades descentralizadas están facultadas para adoptar sistemas propios basados en los principios de la ley. El SPC se propone garantizar la igualdad de oportunidades de acceso al empleo en la administración pública federal con base en los méritos y con la finalidad de desarrollar la administración pública en beneficio de la sociedad. Asimismo, tiene como objetivo establecer cuadros de servidores públicos de primera línea para gestionar el gobierno en el largo plazo. El objetivo de los legisladores era que se hicieran nombramientos y se recompensara a los servidores públicos sobre la base de sus méritos y no de sus influencias. Los resultados serían una mejor comprensión de las necesidades de los ciudadanos y capacidad de respuesta a ellas, el fortalecimiento del profesionalismo, una mayor estabilidad de la fuerza laboral profesional y una mejor integración de las actividades de las diversas secretarías.

El objetivo primordial del SPC (y de cualquier servicio público profesional) es proporcionar un medio eficaz para apoyar a los políticos en la formulación de leyes, implementando las leyes promulgadas para hacer efectivos los resultados deseados.

Los servidores públicos de carrera se clasifican en dos grupos: *i)* eventuales, que son quienes ocupan puestos de ingreso durante su primer año de empleo, los designados por causas excepcionales como las establecidas en el artículo 34 y los que ingresan por medio de convenios, y *ii)* titulares, categoría que se refiere a quienes ganan un concurso abierto y a aquellos cuyas aptitudes y competencia para el puesto que ocupan en la actualidad se han certificado. Para lograr sus objetivos, la ley trata dos temas principales: la estructura funcional de los subsistemas y la estructura institucional destinada a diseñar e implementar estos subsistemas.

La estructura funcional consta de siete subsistemas:

- planeación de recursos humanos;
- ingreso;
- desarrollo profesional;
- capacitación y certificación de competencias;
- evaluación del desempeño;
- separación;
- control y evaluación.

La Secretaría de la Función Pública es responsable de dirigir el funcionamiento del SPC en la administración federal central, pero, con base en las nuevas reglas, toda secretaría y dependencia participante es responsable de su operación. La SFP recibe el apoyo de un Consejo Consultivo que hace recomendaciones y emite opiniones sobre las políticas, estrategias y prácticas que garantizan y facilitan el desarrollo del SPC. Se entiende que la secretaría tiene especialistas que supervisan cada uno de los subsistemas. En cada institución adscrita al SPC hay un Comité Técnico responsable de la implementación, operación y evaluación del sistema.

Los empleados de confianza pueden ingresar al SPC ganando un concurso abierto o mejorando sus aptitudes y demostrando su competencia mediante evaluaciones del

desempeño. Se requiere que los solicitantes demuestren sus conocimientos, aptitudes y experiencia. Los candidatos a designaciones en el servicio público son evaluados por comités técnicos formados por el funcionario que realiza la selección, el director general de recursos humanos y un representante del órgano interno de control de la SFP. El SPC abarca los seis rangos ejecutivos del servicio público federal:

- director general;
- director general adjunto;
- director de área;
- subdirector;
- jefe de departamento;
- enlace.

Son niveles genéricos e incluyen todos los puestos del mismo rango, sin importar el título (adjunto, homologado o cualquier otro); todos los nuevos puestos deberán ser congruentes con estos rangos. El SPC excluye expresamente los empleos en las fuerzas armadas, seguridad nacional, seguridad pública y fuerzas de seguridad; empleos en la Oficina de la Presidencia, y empleos con rango de jefe de asesores, jefe de un departamento administrativo, subsecretario, oficial mayor, jefe de unidad o el equivalente de cualquiera de ellos. También se excluye a los maestros, médicos y todo el personal de atención de la salud, los empleos del servicio público del sistema judicial, el gabinete ampliado y los cubiertos por contratistas.

Las designaciones en el SPC se realizan con base ya sea en la carrera o en un puesto específico.¹⁰ De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, el SPC incluye 36 043 puestos desde el nivel de ingreso (enlace) hasta el de director general en 74 instituciones de la administración pública federal central. Hoy en día 98 por ciento de los servidores públicos que pertenecen al SPC (35 670) son profesionistas de carrera, y el 2 por ciento restante consta de puestos vacantes o en proceso de nombramiento. En la actualidad hay 27 364 servidores públicos de carrera, de los cuales 12 017 fueron designados por concurso abierto y 15 347 por certificación de competencias. El universo del SPC es limitado si se considera que existe un total de 330 632 empleados en la administración pública federal central. Sin embargo, los puestos que abarca constituyen la esencia de la administración pública, pues son quienes establecen y operan la mayoría de las políticas públicas de México y reciben salarios competitivos. Los demás puestos dentro de la administración pública federal incluyen al personal administrativo y de prestación de servicios, y las designaciones políticas.

Cuadro 3.4. Puestos ocupados en el SPC por rango

Año	Director general	Director general adjunto	Director de área	Subdirector	Jefe de departamento	Enlace	Total	Instituciones cubiertas
2006	534	865	2 931	10 093	10 871	15 539	40 833	75
2007	649	929	3 291	10 616	11 352	14 644	41 481	74
2008	561	846	3 356	11 034	11 760	16 183	43 740	73
2009	479	693	3 421	10 730	10 774	12 495	38 592	73
2010	411	575	3 168	10 188	9 576	11 752	35 670	72

Nota: El universo total del SPC abarca 74 instituciones, aunque opera formalmente en 72; la Universidad Pedagógica Nacional y la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte no han incorporado a sus funcionarios al SPC.

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública.

La operación del SPC recibe el apoyo de la plataforma RHNet, que ha estado en plena operación desde 2006. La herramienta establece las condiciones para la operación digital del SPC, y también del personal de toda la administración pública federal. El RHNet consta de los siete subsistemas del SPC, más el Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSP). Su finalidad es crear cohesión e interdependencia entre los subsistemas y el RUSP. En la actualidad el RHNet apoya las 74 dependencias que abarca el SPC y las otras 169 instituciones de la administración pública federal. Sus ventajas son: *i)* representa un costo único para el gobierno (si los sistemas se descentralizaran, todas las instituciones tendrían que gastar en tecnología y administración de sistemas); *ii)* permite la aplicación de normas a todas las dependencias de manera simultánea, homologando los procesos de RH; *iii)* facilita la detección de oportunidades, y *iv)* permite comparar el desempeño e intercambiar información entre instituciones. No obstante, la Secretaría de la Función Pública reconoce que el RHNet no sólo requiere una capacitación constante de personas e instituciones y un equipo sólido de expertos en TIC, sino un medio para atender la centralización de información y la percepción de pérdida de autoridad y falta de información por parte de otras instituciones.

Hacia un Servicio Profesional de Carrera dinámico y justo

Planeación estratégica de la fuerza laboral

La planeación de la fuerza laboral es un proceso dinámico concebido para garantizar la continuidad en el desempeño eficaz de las instituciones. Es un elemento clave de la agenda de modernización de la GRH en algunos países miembros de la OCDE. La buena planeación de la fuerza laboral es indispensable para mantener una plantilla estructurada y representativa, del tamaño adecuado, capaz de satisfacer las cambiantes necesidades de las instituciones del gobierno de manera rentable. La planeación adecuada de la fuerza laboral requiere información y discusión de buena calidad, estrategias institucionales, interés en la eficiencia, así como planes institucionales que apoyen con eficiencia las decisiones de los trabajadores. Las metas son:

- fortalecer la capacidad de las secretarías y las dependencias para administrar la fuerza laboral de manera estratégica, y hacer que los responsables de esta administración rindan cuentas de la gestión estratégica de sus respectivas plantillas;
- garantizar la adecuación de la fuerza laboral para cumplir las misiones institucionales;
- fomentar el establecimiento de metas del gobierno en general con respecto a la planeación de la fuerza laboral, especialmente en lo relativo a las cifras y los costos;
- fomentar metas del gobierno en general con respecto a la diversidad, las competencias y los niveles educativos.

La planeación de la fuerza laboral requiere un seguimiento adecuado del número de empleados, las aptitudes y los costos relacionados; la alineación de las estrategias de planeación laboral con la estrategia de cada institución del gobierno; flexibilidad en la gestión de la fuerza laboral; una perspectiva del gobierno en conjunto sobre la asignación presupuestal entre sectores y sobre el tamaño y los costos de la plantilla, y rendición de cuentas de los encargados de la gestión en lo relativo a la planeación de la fuerza laboral.

Estudios recientes de la OCDE indican que la planeación de la fuerza laboral sigue siendo subutilizada en muchos países, aunque algunos han desarrollado sistemas sofisticados para vincular la planeación y la gestión laboral con la planeación estratégica, la presupuestación y la evaluación de políticas públicas (OCDE, 2010*b*, 2010*d*). Las prácticas más desarrolladas apuntan hacia una planeación laboral que sea tanto estratégica como operativa, para asegurar que las ganancias de corto plazo correspondan a los objetivos de largo plazo y reflejen las presiones demográficas locales sobre la fuerza laboral. Asimismo, la experiencia de los países miembros de la OCDE muestra que una planeación laboral eficaz exige decidir cómo integrar los procesos de planeación para ayudar a los encargados de la toma de decisiones a crear cambios, gestionar las mejoras y generar la apropiación de estos cambios. Existen dos principales aspectos de la planeación de los recursos humanos. Por una parte, la planeación de recursos humanos mira hacia una fuerza laboral en su totalidad (como aquellas comprendidas en el Servicio Profesional de Carrera de México) y aborda la rotación del personal y el ritmo al que éste se produce, la estabilidad y la dilución de la fuerza laboral para apoyar la toma de decisiones en el reclutamiento general; la estructura y cantidad de programas de capacitación; la necesidad de gestionar los programas de reducción de plantilla y la presupuestación de costos. Por otro lado, la planeación de la sucesión se refiere a las series de empleos específicos, especialmente los puestos más altos o aquellos donde se depositan conocimientos importantes que deben mantenerse.

El SPC incluye un subsistema de planeación de recursos humanos que se ha centrado en gran medida en el registro de estructuras institucionales con base en consideraciones presupuestarias, y no en la conducción de la planeación de los recursos humanos. El trabajo en este subsistema se ha centrado en reducir el tiempo de registro de estructuras institucionales (de 40 a 30 días hábiles). Sin embargo, la aprobación y el registro de estructuras institucionales sólo es un mecanismo para controlar el número de puestos y los niveles de salarios; no agrega valor al SPC. Aunque el Registro de las Estructuras Orgánicas está casi completo —72 de las 74 instituciones cubiertas por el SPC ya registraron sus estructuras— se ha tratado de un proceso aislado con aportaciones limitadas al desarrollo de herramientas básicas de RH necesarias para la operación del SPC, como el catálogo específico de puestos del sistema. No obstante, la cooperación entre las direcciones generales (DG del SPC, DG de Información de RH y DG de Desarrollo Humano y Organización) de la Unidad de Política de RH de la Secretaría de la Función Pública parece estar mejorando como resultado de las modificaciones de las reglas internas de la secretaría. Algunas de las responsabilidades de los directores generales de unidad se transfirieron a los jefes de unidad para unificar la gestión de toda la unidad. Sin embargo, no siempre se notificó a los jefes de unidad con la anticipación necesaria los cambios del reglamento interno, lo que llevó a una coordinación deficiente. Desde agosto de 2010 la Unidad de Política de RH empezó a trabajar hacia la adopción del Modelo de Gestión Socioeconómica, con la finalidad de introducir la planeación integral en la unidad.

El subsistema de planeación de recursos humanos debería ser una herramienta para prever los cambios futuros y mantener una fuerza laboral bien estructurada y del tamaño adecuado, capaz de satisfacer las necesidades cambiantes del servicio público de manera rentable. Los estudios de la OCDE al respecto (OCDE, 2010*d*) sugieren que la fuerza laboral pública debe considerarse como un activo y no como un costo. Esto reviste la mayor importancia si se considera que en años recientes el gobierno mexicano introdujo medidas de eficiencia y aumentó el grado de profesionalización y especialización de la fuerza laboral. Una visión clara del servicio público en conjunto y su papel en la sociedad es una base importante para la planeación de la fuerza laboral.

La planeación de los recursos humanos en el SPC de México no se basa en una evaluación prospectiva de las capacidades institucionales para la prestación de servicios según un enfoque de innovación y rentabilidad, a diferencia de los países miembros de la OCDE más avanzados. Esto se debe en parte al hecho de que el SPC no es sistemáticamente un elemento clave de los planes y programas estratégicos del gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 reconoce la necesidad de consolidar el SPC con base en una cultura de méritos y desempeño a fin de capacitar y desarrollar competencias para cumplir las metas del gobierno. Sin embargo, el SPC no está vinculado con otros programas clave como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG) de manera que se generen sinergias que impulsen la eficiencia y la eficacia del gobierno. Esto resulta de particular importancia considerando los planes actuales de descentralizar la operación del SPC.

La planeación de los recursos humanos para el SPC se ha reducido en gran medida a controlar el inventario de estructuras y puestos y valorar éstos de la misma forma en que se hacía antes de la implementación del sistema. No existe un proceso administrativo para estudiar las funciones y a las personas en el SPC. En consecuencia, no se han elaborado planes ni de sucesión ni de recursos humanos. Las funciones se asignan a medida que se presentan las vacantes, caso por caso. Tampoco se han definido los resultados que debe dar el subsistema de planeación de RH. Por ende, no se cuenta ni con planes que orienten la gestión del SPC ni con herramientas para prever el cambio y responder a él. La experiencia de los países miembros de la OCDE con sofisticadas estrategias de planeación de recursos humanos muestra que la tarea requiere un buen seguimiento del número de empleados, las aptitudes y los costos relacionados; la alineación de las estrategias de planeación laboral con la estrategia de cada institución del gobierno; flexibilidad en la gestión de la fuerza laboral; una perspectiva del gobierno en conjunto sobre las asignaciones presupuestales entre sectores y sobre el tamaño y los costos de la plantilla, y rendición de cuentas de los encargados de la gestión en lo relativo a la planeación de la fuerza laboral. La planeación de los recursos humanos debe basarse en una contabilidad adecuada de cifras y costos por medio del portal RHNet, aunque la consolidación de una base de datos adecuada aún se encuentra en proceso.

Muchos países miembros de la OCDE han establecido procedimientos y procesos que vinculan la planeación de los recursos humanos con la planeación estratégica de las instituciones, incluidos los mecanismos de rendición de cuentas para que los funcionarios de alta dirección informen acerca de su planeación de recursos humanos. Entre los instrumentos de planeación estratégica se incluyen los planes que describen las estrategias de gestión de recursos humanos y los planes de personal. Las secretarías y dependencias también dan a conocer sus logros en el ámbito de los recursos humanos en términos de cifras, competencias y costos, y su asignación a los diferentes objetivos y logros de sus instituciones en diversos documentos relacionados con el desempeño. Las autoridades mexicanas sin duda se beneficiarían de la experiencia de otros países miembros de la OCDE, como Estados Unidos, que ha realizado esfuerzos para alinear la planeación de recursos humanos con la gestión estratégica de las instituciones gubernamentales. Para la Oficina de Gestión de Personal de Estados Unidos (Office of Personnel Management, OPM), la planeación del capital humano debe considerar todas las funciones de que la institución es responsable y el desempeño de todos los sectores de la fuerza laboral, no sólo aquellas que los empleados federales desempeñan. En el caso del SPC mexicano, la experiencia de la OPM estadounidense ofrece dos lecciones principales. En primer lugar, las necesidades de recursos humanos deben derivarse de las metas institucionales. Determinar la combinación

más eficaz y apropiada de aptitudes y la cantidad de trabajo de la fuerza laboral empieza por una planeación estratégica del capital humano basada en una comprensión clara de la misión y las metas de desempeño de una institución. Esta comprensión permite que la dependencia identifique las funciones que las instituciones necesitan y, lo que es igualmente importante, las que son redundantes o ya no se requieren y pueden eliminarse. En segundo lugar, armada con el entendimiento de la misión de la institución, sus funciones, carga de trabajo y niveles de desempeño deseados, la dependencia debería determinar la combinación de aptitudes y la cantidad total de trabajo que se necesitan para que la institución tenga un desempeño eficiente y eficaz. Este análisis debería considerar todas las funciones de que la institución es responsable. La OPM identificó criterios de eficacia de la planeación estratégica del capital humano y la fuerza laboral.

Recuadro 3.1. Estados Unidos: el sistema de alineación estratégica y la planeación de los recursos humanos

La planeación de los recursos humanos es parte de la alineación que se centra en una estrategia de capital humano alineada con las misiones, metas y objetivos institucionales de los departamentos y las entidades federales. Es implementada por los mandos superiores y, en particular, por el director general de recursos humanos (CHCO, por sus siglas en inglés), por medio de análisis, planeación, inversión, medidas y gestión de programas de capital humano.

Las estrategias de gestión de capital humano se integran en planes estratégicos, planes de desempeño y presupuestos, y se organizan alrededor de la planeación del capital humano y de los recursos humanos, las mejores prácticas en el ámbito del capital humano, la difusión del conocimiento y los recursos humanos como asociado estratégico. Cada una tiene varios elementos clave que indican eficacia y se vinculan con indicadores propuestos que identifican la calidad del desempeño de la dependencia.

Las actividades y los resultados de este sistema se evalúan por medio de pruebas documentadas de un Plan Estratégico de Capital Humano que contempla metas, objetivos y estrategias de capital humano, un plan de fuerza laboral y medidas e indicadores de desempeño.

De acuerdo con las regulaciones de la OPM que implementan la Ley CHCO, se exige a las dependencias presentar cada año a la OPM el Plan Estratégico de Capital Humano requerido.

Resultados de eficacia en la planeación de la fuerza laboral

La dependencia aborda la planeación de los recursos humanos de forma estratégica, explícita y documentada. El plan de recursos humanos establece un vínculo directo con los planes anuales estratégicos y de desempeño de la dependencia, y se utiliza para tomar decisiones sobre la estructuración y el despliegue de los recursos humanos.

Se identifican y documentan las ocupaciones y competencias consideradas cruciales para el cumplimiento de la misión, lo que ofrece una base de información para que la dependencia desarrolle estrategias de reclutamiento, formación y retención del talento necesario para el desempeño de los programas.

El plan documentado de recursos humanos de la dependencia identifica competencias laborales actuales y futuras, y la dependencia trabaja para cerrar las brechas de competencia identificadas con la implementación de estrategias de reducción de brechas como:

- reestructuración;
- reclutamiento;

Recuadro 3.1. Estados Unidos: el sistema de alineación estratégica y la planeación de los recursos humanos *(continuación)*

- contratación externa competitiva;
- reubicación;
- capacitación;
- retención (p. ej., compensación, calidad de vida laboral);
- soluciones tecnológicas.

Con un proceso de pronóstico empresarial se identifican los cambios probables de la fuerza laboral, lo que permite que los altos funcionarios de la dependencia prevean los cambios del capital humano que requerirán medidas para garantizar el cumplimiento de los programas.

Con base en el análisis funcional, se estructura la dependencia a fin de lograr la combinación y la distribución adecuadas de los recursos humanos para apoyar mejor la misión de la dependencia.

Asimismo, con base en el análisis de las necesidades de los clientes y la distribución de la carga de trabajo, la dependencia obtiene el equilibrio adecuado de puestos de supervisión y sin funciones de supervisión para apoyar la misión institucional.

Fuente: Oficina de Gestión de Personal, gobierno de Estados Unidos (US Office of Personnel Management, OPM), www.opm.gov, y presentación realizada por Jonathan Foley, delegado de Estados Unidos en la reunión anual del Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Públicos (PEM, por sus siglas en inglés) celebrada el 9 y 10 de diciembre de 2010.

Otro ejemplo para México sería el caso de los Estudios de Aptitud (Capability Reviews) que realiza la Oficina del Gabinete del Reino Unido. Como parte de su estrategia para el servicio público del siglo XXI, el Reino Unido desarrolló un sistema de Estudios de Aptitud dirigidos a mejorar la capacidad del servicio público para cumplir con los retos de productividad actuales y prepararse para enfrentar retos futuros. Los estudios se centran en analizar aspectos clave como la prestación de servicios, el liderazgo y la estrategia, identificando debilidades y fortalezas y señalando lo que debe hacerse para fortalecer las capacidades.

Recuadro 3.2. El Reino Unido: Estudios de Aptitud en el servicio público

La finalidad de los Estudios de Aptitud departamentales es publicar una evaluación honesta y sólida de las capacidades futuras e identificar las medidas específicas que se requieren si se contempla que los departamentos del gobierno central cumplan su función de hacer posible que el Reino Unido haga frente a los grandes retos del futuro. Los estudios tienen los siguientes objetivos:

- generar mejoras continuas en la capacidad de los departamentos para dar resultados en el futuro;
- mejorar la capacidad del servicio público para enfrentar los retos del mañana, así como para cumplir los retos actuales en prestación de servicios;
- asegurar a los ministros que la dirigencia de los departamentos está suficientemente equipada para desarrollar y ejecutar las estrategias ministeriales.

Recuadro 3.2. El Reino Unido: Estudios de Aptitud en el servicio público (continuación)

Los Estudios de Aptitud más recientes subrayaron las áreas en que los departamentos tienen que capacitar, así como en áreas sobresalientes de mejores prácticas.

- Los estudios identificaron fortalezas transversales dentro de los departamentos como: basar las elecciones en pruebas, establecer rumbos y asumir la responsabilidad de dirigir la productividad y el cambio.
- Entre las áreas por desarrollar normalmente se incluían en la formación de competencias y el desarrollo de funciones, responsabilidades y modelos de generación de resultados claros.

Con base en lo anterior, la siguiente fase de los estudios insistirá más en la innovación, la colaboración y la rentabilidad.

- se pondrá mayor énfasis en la generación de resultados;
- se prestará atención a la capacidad de los departamentos para innovar y mejorar los servicios que prestan a los ciudadanos;
- la rentabilidad será un aspecto aún más importante del modelo de estudio;
- los estudios atenderán más profundamente la colaboración entre fronteras institucionales para lograr objetivos comunes;
- los informes publicados generarán vínculos más explícitos entre las capacidades y la generación de resultados;
- el enfoque centrado en los Estudios de Aptitud se ampliará a entidades independientes clave, intensificando la atención en la prestación de servicios al público.

El modelo de capacidad se fundamenta en tres elementos principales: liderazgo, resultados y estrategia. Algunas de las preguntas clave por considerar en cada uno de estos elementos son:

- **Liderazgo:** ¿tiene usted una visión clara, convincente y coherente del futuro de la institución, y la comunica? ¿Es el liderazgo visible, con modelos de visión al exterior que comunican con eficacia e inspiran respeto, confianza, lealtad y seguridad en el personal y los demás interesados? ¿Su gestión del desempeño individual es transparente y congruente: recompensa el buen desempeño y atiende el desempeño deficiente?
- **Estrategia:** ¿cuenta con una estrategia clara, coherente y alcanzable con un solo conjunto integral de resultados, metas, objetivos y medidas de éxito desafiantes? ¿Identifica las tendencias futuras, planea en función de ellas y elige entre la variedad de opciones disponibles? ¿Trabaja con otros en el gobierno y fuera de él para desarrollar estrategias y políticas de manera colectiva a fin de atender temas transversales?
- **Resultados:** ¿cuenta con las estructuras, la capacidad humana y los sistemas de apoyo necesarios para apoyar la innovación apropiada y gestionarla con eficacia? ¿Se gestionan con eficacia y se revisan con regularidad sus planes de resultados y sus programas? ¿Cuenta con modelos claros y comprendidos para alcanzar los resultados estratégicos a través de fronteras? ¿La necesidad de garantizar la eficiencia y la rentabilidad fundamenta todas sus acciones?

Los estudios se evalúan con regularidad, por ejemplo, por la Oficina Nacional de Auditoría, y las conclusiones sirven para mejorar la forma de realizar los estudios. Hoy en día las medidas para atender las debilidades de capacidad una característica destacada de la agenda de los consejos de liderazgo institucional.

Fuente: Servicio Público del Reino Unido (2011): *Model of Capability*, Oficina del Gabinete, www.civilservice.gov.uk/about/improving/capability/mod-cap-tools/the-model.aspx.

Sin embargo, más que sólo prever la ocupación de puestos vacantes, México podría considerar la planeación de recursos humanos en un sentido más amplio: planear las necesidades futuras de capital intelectual de las instituciones del gobierno y pasar de los esfuerzos periódicos e intermitentes para ocupar los puestos a soluciones proactivas y constantes. Para ello las autoridades mexicanas deberían considerar un **enfoque integral** de la planeación de recursos humanos. El objetivo de este enfoque es trabajar en asociación con todas las secretarías y dependencias participantes del SPC para ofrecer una mejor y más moderna gestión de recursos humanos y servicios relacionados. Esto resulta de particular importancia considerando los esfuerzos actuales para descentralizar la operación del SPC. A fin de ser eficiente y eficaz, el modelo de planeación de recursos humanos que adopte el gobierno mexicano deberá vincular las muy diversas prioridades y empresas que se presentan en la administración pública central. La Secretaría de la Función Pública está diseñando una estrategia de cambio para la operación del SPC basada en convenios colectivos sobre cuestiones esenciales entre las secretarías y dependencias participantes, aunque cada una es libre de decidir sobre las funciones y competencias clave de sus sectores. Éste es un primer paso hacia la planeación de las necesidades de la fuerza laboral, aunque es necesario hacer más si se espera que la planeación estratégica sea el fundamento del SPC.

Hasta la fecha, los subsistemas del SPC se han tratado por separado. Aunque se establecieron subcomités técnicos para recomendar cómo debía operar cada función del SPC—recursos humanos, planeación, admisiones, desarrollo profesional, capacitación y certificación de competencias laborales, evaluación del desempeño, separación y control y evaluación—, no se han implementado todos los subsistemas pertinentes. Aquellos que sí han desarrollado subsistemas (planeación de recursos humanos, admisiones, evaluación del desempeño, capacitación y certificación de competencias laborales, y separación) lo han hecho de manera aislada, sin vincularse con otros subsistemas. Esto no sólo ha llevado a ineficiencias, sino que a veces unos sistemas han propiciado la ineficacia de otros; por ejemplo, el subsistema de separación ha dificultado a los usuarios del subsistema de evaluación del desempeño atender el problema del personal de desempeño deficiente.

Al introducir un enfoque integral de la planeación de recursos humanos, la Secretaría de la Función Pública debería definir una manera uniforme de medir y registrar la capacidad de las personas y los retos laborales. Es necesario utilizar los mismos conceptos, definiciones y mediciones para definir los insumos y los resultados de cada subsistema. Si los datos de estos insumos y resultados se retuvieran en el sistema de registros de RH, permitirían la automatización de los subsistemas. También permitirían que las diversas dependencias diseñaran los sistemas de RH para adaptarlos a sus propias necesidades, a condición de que puedan intercambiar los datos comunes con todos los demás sistemas relacionados con el SPC. Un enfoque integral como éste es parte fundamental de un gobierno electrónico eficaz. Un enfoque integral requiere un sistema de información que permita que funcionen procesos empresariales claramente definidos apoyando funciones clave—como el reclutamiento y la obtención de recursos, las políticas y prácticas de remuneración y prestaciones, la capacitación y el desarrollo, la planeación y evaluación del desempeño, la planeación de recursos humanos y de sucesión— y utilizando un conjunto común de conceptos, definiciones y mediciones. La Secretaría de la Función Pública mantendría la custodia de: *i*) las definiciones de los conceptos, definiciones y mediciones comunes, y *ii*) el código de valores utilizado. Asimismo, se exigiría que las demás secretarías y dependencias cumplieran estos requisitos.

El tiempo de productividad es otro impulso clave para mejorar el desempeño al remodelar los temas relacionados con los recursos humanos. Un plan estratégico de recursos humanos que considere el futuro de manera proactiva, que tenga alineadas las estrategias operativas y las metas del gobierno de manera integral y dinámica, garantizará que las instituciones tengan el número apropiado de personas con las aptitudes y las competencias adecuadas, en las funciones correctas y en el momento oportuno. Algunos países miembros de la OCDE están adoptando esta práctica. Por ejemplo, en Francia se implementó una estrategia de planeación de recursos humanos al mismo tiempo que la Ley orgánica relativa a las leyes financieras (*Loi organique relative aux lois de finances*, LOLF), que establece la presupuestación basada en el desempeño. Lo anterior contribuyó a dar más coherencia a la gestión estratégica de las instituciones y, más adelante, a la implementación de un programa y una evaluación de políticas más extensos. El papel de la GPEEC (*Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences*, Gestión preventiva de personal, empleos y competencias) ha sido analizar las actuales y futuras necesidades de personal del gobierno por función y categoría, utilizando una metodología transversal entre ministerios. Los ministerios han sido responsables de implementar la GPEEC en sus respectivas dependencias e informar sobre sus avances. Esto reforzó las discusiones entre el Ministerio de la Función Pública y los ministerios sectoriales sobre temas relacionados con la gestión de recursos humanos. Los datos del gobierno en general ya fueron centralizados. Además, se ha realizado un esfuerzo a gran escala de manera paralela para crear un diccionario de competencias que abarque todos los ministerios y los diferentes puestos y funciones. La Secretaría de la Función Pública, en colaboración con CONOCER,¹¹ está desarrollando un diccionario de competencias para el SPC. Una vez completa, esta herramienta no sólo mejorará la planeación de recursos humanos, sino también otros procesos de GRH como el reclutamiento y la evaluación del desempeño.

Recuadro 3.3. Planeación de recursos humanos y competencias en Francia

Breve descripción de los retos actuales

La planeación de los recursos humanos está cambiando por dos razones:

1. El envejecimiento de los servidores públicos: como la gran mayoría de los países miembros de la OCDE, Francia se enfrenta con un cambio demográfico que genera una oportunidad para aumentar la productividad del sector público. En consecuencia, la planeación de los recursos humanos debe ajustarse en tres sentidos: *i)* administrar un gran flujo de retiros de servidores públicos en un periodo muy corto (45 por ciento de los servidores públicos actuales se habrán retirado en 2012) mediante reformas a las leyes vigentes de retiro y pensiones del sector público y mediante ajustes a las políticas de gestión de recursos humanos para retener más tiempo a los trabajadores de mayor antigüedad; *ii)* rediseñar las estrategias de gestión de recursos humanos con miras a mantener la capacidad al tiempo que se garantiza un empleo apropiado de las competencias con base en las necesidades funcionales y se reasignan los recursos entre departamentos o sectores, y *iii)* implementar políticas de contención de costos para enfrentar necesidades financieras de largo plazo, incluyendo la disminución potencial de la fuerza laboral y reformas a las pensiones.
2. Cambios institucionales: las misiones estratégicas del Estado se reestructurarán con base en el cambio de las necesidades de la población, tecnologías innovadoras, las consecuencias del proceso de descentralización y en lo que se espera de los servidores públicos.

Recuadro 3.3. Planeación de recursos humanos y competencias en Francia (continuación)

Un nuevo enfoque integral

En años recientes se adoptó un enfoque integral de la planeación de recursos humanos a fin de enfrentar estos retos. Este enfoque contempla un cambio significativo de las políticas de contratación, un ajuste de las estrategias de reclutamiento de mediano plazo y el uso de nuevos instrumentos de planeación de recursos humanos.

El primer instrumento clave es la GPEEC (*Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences*, Gestión preventiva de personal, empleos y competencias). Puesta en marcha a principios de los años noventa y reestructurada en 2001, la GPEEC es una ambiciosa estrategia del gobierno en conjunto que analiza el panorama actual del personal por función y categoría (familias de departamentos y puestos). Su objetivo es pronosticar cómo habrá que ajustar las necesidades de personal a fin de mejorar la eficiencia del servicio público, adaptar el reclutamiento al contexto demográfico, aumentar la rendición de cuentas del gobierno ante los ciudadanos en lo relativo al cambio de número de servidores públicos y, por último, fomentar el diálogo social iniciando discusiones con los sindicatos.

La GPEEC es una metodología interdepartamental que ha establecido un marco común en el gobierno, aunque cada departamento ministerial es responsable de sus propios planes de GPEEC bajo la supervisión de la entidad central de gestión de recursos humanos. En el servicio público del Estado, la GPEEC se ha convertido en herramienta clave de la agenda de reforma de la gestión de recursos humanos, así como una estrategia ministerial clave. La evaluación de los actuales planes de GPEEC muestra que todos los ministerios han logrado avances en la alineación del personal con las misiones y la integración de las estrategias de gestión de recursos humanos en sus planes de GPEEC.

En 2006, el proceso de la GPEEC se fortaleció con la adición de conferencias anuales sobre planeación de recursos humanos, que tienen el propósito de establecer un diálogo entre la institución central de gestión de los recursos humanos y cada departamento sobre planes específicos de GPEEC. Las discusiones se centran en las estrategias de planeación de recursos humanos a largo plazo y en la gestión de prioridades para el año respectivo. El resultado es un plan de acción que establece compromisos mutuos sobre la planeación de recursos humanos. Además, se están estableciendo grupos de trabajo temáticos para identificar las mejores prácticas que podrían adoptarse en todos los ministerios.

En noviembre de 2006 se introdujo un tercer instrumento de planeación de recursos humanos, el RIME (*Répertoire Interministériel des Métiers de l'État*, Registro interministerial de ocupaciones del Estado), un catálogo de competencias que deben utilizar todos los departamentos. El RIME analiza los diferentes tipos y funciones de los empleos en la administración pública a fin de fortalecer los vínculos con el análisis de necesidades de competencias y aumentar la movilidad del personal entre departamentos. El RIME genera un panorama claro del mercado laboral del sector público y puede ser un importante valor agregado en un contexto de creciente competencia con el sector privado por personal calificado.

Fuente: OCDE (2007b), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Belgium 2007: Brussels-Capital Region, Federal Government, Flemish Government, French Community, Walloon Region*, OECD Publishing, París.

La experiencia de Canadá en la planeación de recursos humanos ofrece a México un valioso ejemplo de integración de la planeación de recursos humanos y el ciclo de información. La finalidad es alinear los recursos humanos de todas las instituciones públicas —así como su misión, su plan estratégico y sus recursos presupuestarios— con las prioridades del gobierno. La principal lección derivada de la experiencia canadiense es que la planeación va de la mano con la creación de instituciones eficaces y cohesionadas.

La tendencia entre los países miembros de la OCDE ha sido descentralizar la planeación de recursos humanos, aunque la institución central de GRH a menudo establece lineamientos centrales sobre cómo realizar la planeación de la fuerza laboral y las prioridades del gobierno en general. Estos lineamientos establecen los objetivos de la planeación de recursos humanos de las dependencias. En muchos países miembros de la OCDE con sistemas basados en el puesto, y en países con sistemas de gestión de recursos humanos descentralizados por tradición —como Canadá, Estados Unidos, los países nórdicos y Nueva Zelanda—, los recursos humanos, y en particular la planeación de la fuerza laboral, se han convertido en parte integral del marco de gestión del desempeño de las instituciones. En los países tradicionalmente más centralizados, como Bélgica y Francia, esto también ha sucedido, aunque de manera más lenta y reciente. La planeación estratégica de recursos humanos requiere, pues, que se faculte a los jefes de departamentos y dependencias para diseñar sus estrategias de gestión de recursos humanos, y se establezca un diálogo entre ellos y los departamentos centrales de información (Ministerio de Finanzas, Ministerio de Asuntos Internos o de Personal). Los funcionarios ejecutivos tienen así la responsabilidad plena de los resultados de su planeación de recursos humanos. Como la promulgación de las nuevas reglas de operación del SPC de México descentraliza la operación del sistema, las autoridades mexicanas podrían considerar la posibilidad de establecer marcos de rendición de cuentas de los mandos ejecutivos, que responsabilicen de la planeación de los recursos humanos a las secretarías y las instituciones que participan en el SPC. Un marco de rendición de cuentas de los altos funcionarios ofrecería una estructura común para evaluar la gestión de los recursos humanos en las secretarías y las dependencias, estableciendo una visión, expectativas, indicadores clave de desempeño y medidas asociadas para una gestión sana de los recursos humanos. En el caso de México, aunque los datos se asientan en el Registro Único del Servicio Público Profesional, no hay pruebas de que esta información se utilice de manera estratégica. Así, como primer paso para intervenir en la planeación de los recursos humanos, la Secretaría de la Función Pública debería redoblar sus esfuerzos para construir una base de datos sólida del personal como parte del SPC. Además, como en muchos países miembros de la OCDE con sistemas descentralizados, la planeación de los recursos humanos debería ser parte de la tarea de informar sobre la estrategia en este ámbito, de la que debería responsabilizarse a los funcionarios ejecutivos. Debería tomarse una decisión sobre en qué medida debe delegarse la planeación de los recursos humanos. Considerando que se espera que los directores generales establezcan la visión de largo plazo del servicio público, es posible que estos funcionarios sean los principales responsables de esta tarea.

La planeación estratégica de los recursos humanos, al igual que la mayoría de las herramientas de gestión, no debería ser demasiado sofisticada. Su finalidad es evitar cálculos vagos de las necesidades futuras de personal y alentar una vinculación más profesional de la gestión de los recursos humanos y la gestión estratégica de las instituciones. Los marcos para la planeación de los recursos humanos contribuyen a incrementar la rendición de cuentas administrativa de la gestión de recursos humanos y permiten el establecimiento de análisis y objetivos de tamaño, competencias y

Recuadro 3.4. Planeación de recursos humanos en Canadá

El fundamento que moldea la fuerza laboral pública en Canadá es el entendimiento claro de las aptitudes y los conocimientos necesarios para cumplir los principales objetivos de los departamentos, tanto ahora como en el futuro, de ahí que el servicio público canadiense esté transitando hacia el empleo de recursos humanos integrales y planeación empresarial como base para evaluar y comprender las necesidades actuales y futuras de departamentos, dependencias y servicio público en general. La planeación integral es uno de los pilares fundamentales de la Renovación del Servicio Público en Canadá, según la cual una buena planeación da lugar a un mejor sentido de las fortalezas institucionales y de las brechas que es necesario cerrar, ya sea por medio del reclutamiento o del desarrollo profesional, o introduciendo aptitudes especializadas a la mitad de la trayectoria profesional.

La planeación integral alinea los recursos humanos de una institución con las prioridades del gobierno y la misión, el plan estratégico y los recursos presupuestarios de la institución. Es la base de la evaluación y la comprensión de las necesidades actuales y futuras de departamentos y dependencias, y apoya el logro de la excelencia empresarial mediante el fomento de iniciativas para atraer y retener una fuerza laboral comprometida, sostenible, competente y diversa. Se espera que todos los departamentos y dependencias integren los planes empresariales y de recursos humanos para orientar sus actividades y sus requerimientos de recursos.

Existen cinco pasos clave para la planeación integral a nivel departamental:

- determinar las metas empresariales de la institución;
- analizar el entorno institucional en busca de la combinación adecuada de aptitudes y personas para satisfacer sus necesidades actuales y futuras;
- evaluar las brechas o los excesos de la fuerza laboral de la institución: lo que hace falta o lo que ya no se necesita desde la perspectiva de los RH para que la institución logre sus metas;
- establecer prioridades y tomar medidas, iniciando estrategias para cerrar las brechas y obtener la cantidad y calidad de los recursos que se requieren, y
- revisar, vigilar y medir el éxito de los esfuerzos.

La planeación integral es componente esencial de la planeación general del gobierno y del ciclo de información, que consta de las siguientes partes fundamentales:

- Los informes departamentales anuales sobre planes y prioridades (RPP, por sus siglas en inglés) son planes individuales de negocio y gasto de cada departamento y dependencia. Estos informes profundizan las prioridades, resultados estratégicos y actividades planeadas de un departamento o dependencia. También contienen información sobre prioridades y resultados planeados, incluyendo vínculos con requerimientos de recursos relacionados, como en el ámbito de los recursos humanos, proyectos de capital de gran envergadura y recursos financieros dentro de un horizonte de tres años. Ofrecen mayores grados de detalle con respecto al gasto previsto, sobre una base de resultados y actividades estratégicos, y describen las prioridades planeadas y los resultados esperados, así como la correspondencia entre los recursos requeridos y los resultados empresariales del gobierno. Estos documentos suelen presentarse al Parlamento en la primavera.
- Los informes anuales de desempeño departamental son descripciones individuales por departamento y dependencia de los resultados logrados en comparación con las

Recuadro 3.4. Planeación de recursos humanos en Canadá (continuación)

expectativas de desempeño según lo establecido en los informes respectivos de planes y prioridades. Ofrecen información sobre el progreso del departamento o dependencia hacia el logro de sus resultados estratégicos y sobre el gasto de los recursos. Los informes de desempeño departamental cubren el ejercicio fiscal más reciente y suelen presentarse al Parlamento en el otoño.

Además, se están realizando varios esfuerzos de planeación de recursos humanos a nivel central.

- Mediante el análisis de los datos del sistema central de compensación, la Dirección General de Recursos Humanos ubicada dentro del Secretariado del Tesoro genera evaluaciones demográficas de las necesidades actuales y futuras de fuerza laboral para el servicio público, a medida que se necesitan, incluyendo la identificación de brechas del sistema que podrían poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos del gobierno en general.
- Estos datos se entregan a varios grupos interesados, incluyendo al jefe del servicio público canadiense y las dependencias centrales responsables del análisis de recursos humanos, finanzas o política pública como base para el análisis futuro de las necesidades demográficas entre diversos grupos ocupacionales del servicio público.
- Con base en esta y otra información, en los ámbitos que parecen plantear un riesgo para la sostenibilidad del sistema, el jefe del servicio público, las dependencias centrales u otros actores (como grupos de ministros adjuntos) pueden tomar una serie de medidas para crear la capacidad laboral requerida en la totalidad del sistema, como:
 - reclutamiento colectivo para cerrar las brechas de recursos humanos actuales y potenciales;
 - iniciativas de capacitación, incluyendo los programas de desarrollo de liderazgo y aptitudes;
 - programas de gestión de talento.
- En algunos casos, el jefe del servicio público incluye algunas prioridades en su Plan de Renovación del Servicio Público, un programa del gobierno en conjunto que establece las prioridades fundamentales de la gestión de recursos humanos en el servicio público, incluyendo el reclutamiento focalizado en ciertas áreas para cubrir brechas en la capacidad estratégica del gobierno. Por ejemplo, en 2008-2009 y 2009-2010, se exigió al servicio público contratar alrededor de 8 000 universitarios recién graduados para atender la crisis demográfica que se preveía como consecuencia del envejecimiento de la población canadiense y de la fuerza laboral del servicio público.
- En los casos en que las dependencias centrales de política o el jefe del servicio público establecen metas específicas, la medida en que éstas se han cumplido se incluye en los indicadores anuales de evaluación del desempeño departamental.
- Asimismo, se están realizando esfuerzos para diseñar un plan horizontal de recursos humanos para el servicio público, que identificaría áreas de recursos humanos que requieren atención, e incluiría medidas para contribuir a cerrar la brecha.

Fuente: OCDE (2010a), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010: Federal Government*, OECD Publishing, París.

colocación de la fuerza laboral entre todos los sectores del gobierno. Esto reviste especial importancia en los sistemas basados en la carrera profesional, donde los empleados normalmente ocupan puestos durante toda su vida profesional en grupos específicos de carreras. Sin embargo, la buena planeación de los recursos humanos no necesariamente implica pronósticos detallados de largo plazo.

Otro reto para el gobierno mexicano consiste en considerar la contabilidad de los empleados del sector público desde una perspectiva más estratégica. No se trata de un tema exclusivamente de control y regularidad. Estos datos deben ser utilizados por los encargados de la toma de decisiones al elegir el modo de gestión de los recursos humanos y las aptitudes y competencias que se necesitan. Ya que en el SPC no se incluyen puestos de prestación de servicios (como médicos, maestros y policías), la tarea debería ser relativamente más fácil. Debería definirse una manera uniforme de medir y registrar la capacidad de las personas y los retos laborales, utilizando conceptos, definiciones y mediciones comunes. Lo anterior debería incluir una medida de la complejidad del puesto —como el nivel de trabajo, los requisitos y las capacidades intelectuales necesarios, la naturaleza de la responsabilidad (si, por ejemplo, el empleo requiere la entrega de resultados finales o asesorar a otros responsables de los resultados finales, o si requiere a una persona con aptitudes generales y amplia experiencia en diferentes secretarías y funciones, o bien un especialista técnico cuyo conocimiento sea más particular pero más profundo)— y las aptitudes y el conocimiento específicos que se requieren. Las evaluaciones de la fuerza laboral deben ser consecuentes con la capacidad para el nivel del trabajo, las aptitudes y habilidades intelectuales, la capacidad interpersonal (incluyendo el liderazgo y la comunicación), la motivación para alcanzar logros, las capacidades aprendidas, los conocimientos y la experiencia. Otra posibilidad sería crear un observatorio del servicio público como el de Francia, que da seguimiento a las tendencias generales del empleo público, sus cifras demográficas y la asignación de los recursos humanos entre sectores. Es un factor importante en los esfuerzos para modernizar el gobierno y ha llevado a muchas iniciativas de planeación de recursos humanos. Un observatorio así es creíble si rinde cuentas no sólo al ministro y al director superiores inmediatos, sino a un “consejo” integrado por una gama más amplia de actores que representen a todo el gobierno; en el caso de México, podría rendir cuentas al Consejo Consultivo y a la red de directores de RH. También debería intervenir en la mayoría de las reformas de gestión pública del gobierno que afecten a la administración del personal.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera contempla los movimientos horizontales y verticales del personal. Sin embargo, el movimiento del personal en el marco del SPC es algo limitado. Básicamente, una vez que se nombra a una persona para un puesto dentro del sistema, existen pocas posibilidades de que pase a otras instituciones o a puestos más altos como parte del desarrollo profesional. Una planeación adecuada de recursos humanos debería considerar la movilidad laboral para mantener al personal motivado y actualizado, con las competencias y la experiencia adecuadas. La experiencia de Francia indica que la planeación centralizada de los recursos humanos ayuda a los países a adquirir una mejor percepción de la movilidad interna y planear las funciones necesarias que aún no existen, lo que resulta crucial para una economía en transición como la mexicana. Asimismo, permite establecer vínculos con la revisión del sistema de categorías de empleo.

México seguramente se beneficiaría si aplicara medidas de planeación estratégica de recursos humanos, lo que permitiría: *i)* vínculos con la planeación estratégica de las instituciones, incluyendo pronósticos y planeación comercial, presupuestación, mecanismos de rendición de cuentas e información para altos funcionarios, y gestión estratégica de

Recuadro 3.5. El observatorio del servicio público en Francia

El observatorio se creó en 2000 para reunir, analizar y difundir información acerca del servicio público francés para el gobierno nacional, aunque también para hospitales, regiones y gobiernos locales.

Considerado un foro para el diálogo y el intercambio, está integrado por:

- un Consejo de Orientación encabezado por el ministro de la Función Pública e incluye miembros del parlamento, directores de varios ministerios, funcionarios electos de gobiernos locales y una diversidad de instituciones y asociaciones sindicales;
- un Comité Técnico, codirigido por el director general de la Función Pública y el encargado del instituto nacional de estadística y las diversas dependencias técnicas;

El secretariado general del observatorio está subordinado al director general de la Función Pública.

Sus principales funciones han sido:

- garantizar un mayor grado de transparencia y entendimiento de las cifras y tendencias del servicio público implementando nuevas formas de contar a los empleados públicos y vinculando estas cifras con los cambios de la economía, las necesidades de competencias, etcétera. El observatorio también tiene una política proactiva de publicaciones, con un informe anual sobre el estado del servicio público, que se ha convertido en referencia para quienes toman las decisiones en lo relativo a las reformas del gobierno.
- poner en marcha la nueva planeación de la fuerza laboral en cuanto a puestos, número de empleados y competencias.

Asimismo, el observatorio participa en muchas redes y grupos de trabajo sobre la modernización del servicio público por medio de iniciativas para actualizar el gobierno en Francia.

Fuente: Ministerio de Presupuesto, Cuentas Públicas, Función Pública y Reforma del Estado, gobierno de Francia, www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique114.html; consultado en diciembre de 2010. Información proporcionada por el delegado francés durante la reunión anual del Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Públicos, diciembre de 2010.

los recursos humanos; *ii*) hacerla parte integral de los marcos de gestión del desempeño de las instituciones (lo que podría consolidarse más pronto en países que tienen sistemas descentralizados de gestión de recursos humanos), y *iii*) aumentar el uso de la gestión de competencias en la planeación de la fuerza laboral y el desarrollo de estrategias para llenar las lagunas de competencias que se identifiquen. El SPC da mayor competencia, flexibilidad y adaptabilidad a los recursos humanos, de modo que el sector público sea competitivo, innovador e inclusivo. El desarrollo de la planeación de recursos humanos contribuye a lograr esta meta.

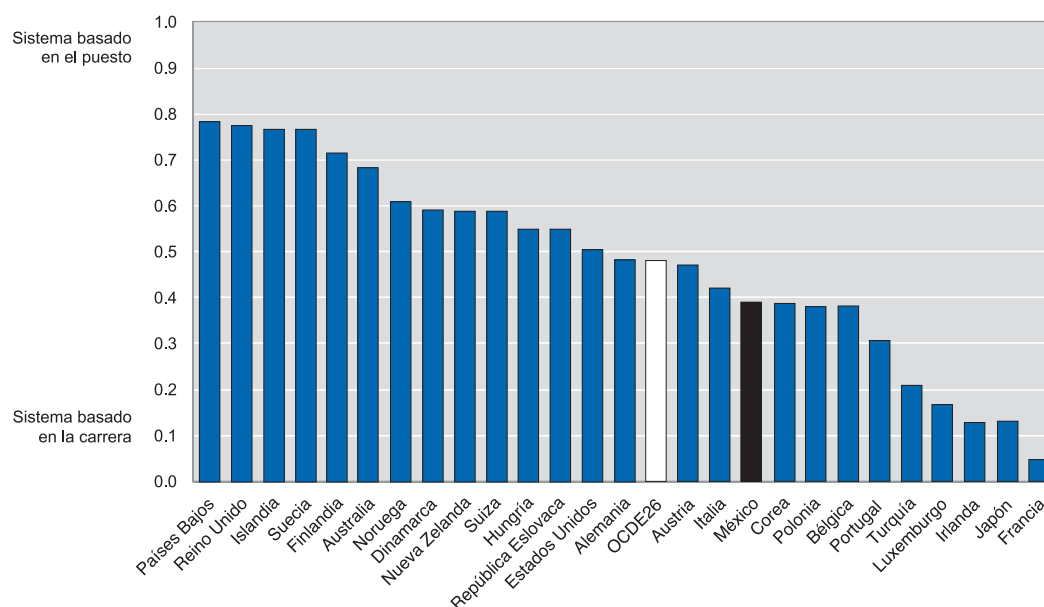
Garantizar la equidad y la transparencia para acceder al empleo público

El ingreso al SPC se obtiene por concurso o por certificación de las capacidades y aptitudes de los solicitantes. Sólo los puestos registrados en el Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada están abiertos a concurso. Los puestos vacantes se anuncian en el portal trabajaen.gob.mx, donde se explican las reglas y los requisitos para participar en el concurso abierto. El portal sirve como primer filtro para los candidatos, basado en sus antecedentes académicos. El proceso, como se describe en

la Ley del SPC, tiene la finalidad de garantizar una selección basada en méritos, igualdad de oportunidades e imparcialidad por medio de evaluaciones objetivas y transparentes. Los comités técnicos de selección, establecidos en cada secretaría o dependencia, se encargan de llevar a cabo el proceso de reclutamiento y seleccionar la lista de finalistas para ser entrevistados. En general, el proceso de reclutamiento comprende las siguientes etapas: *i)* revisión del currículum vitae; *ii)* examen de conocimientos y evaluación de aptitudes; *iii)* evaluación de experiencia y valoración de méritos; *iv)* entrevistas, y *v)* decisión. Los candidatos seleccionados para ser entrevistados se consideran finalistas. Cuando se selecciona a un candidato, los demás finalistas entran a una reserva a fin de ser considerados para otros puestos de rango y perfil similares. Las reservas tienen vigencia de un año y son válidas sólo en la dependencia que realizó el proceso de reclutamiento. El superior jerárquico del puesto vacante, miembro del Comité Técnico de Selección, tiene una oportunidad para vetar la selección hecha por el comité, en cuyo caso se puede seleccionar un candidato de entre los demás finalistas. Es posible cerrar un concurso sin contratación cuando: *i)* ninguno de los candidatos obtiene el mínimo de puntos para ser considerado finalista; *ii)* hay un solo finalista y se veta el resultado, o *iii)* el finalista no obtiene la mayoría de los votos de los miembros del comité de selección.

Cada secretaría y dependencia que forma parte del sistema realiza sus propios procesos de reclutamiento. Se espera que, al hacerlo, sigan los lineamientos y procedimientos establecidos por la Secretaría de la Función Pública. La aplicación de exámenes es responsabilidad de cada institución, ya que cada una decide sobre las aptitudes que se

Gráfica 3.10. Tipo de sistema de reclutamiento usado en el gobierno central (2005)



Índice comprendido entre 0 (sistema basado en la carrera) y 1 (sistema basado en el puesto).

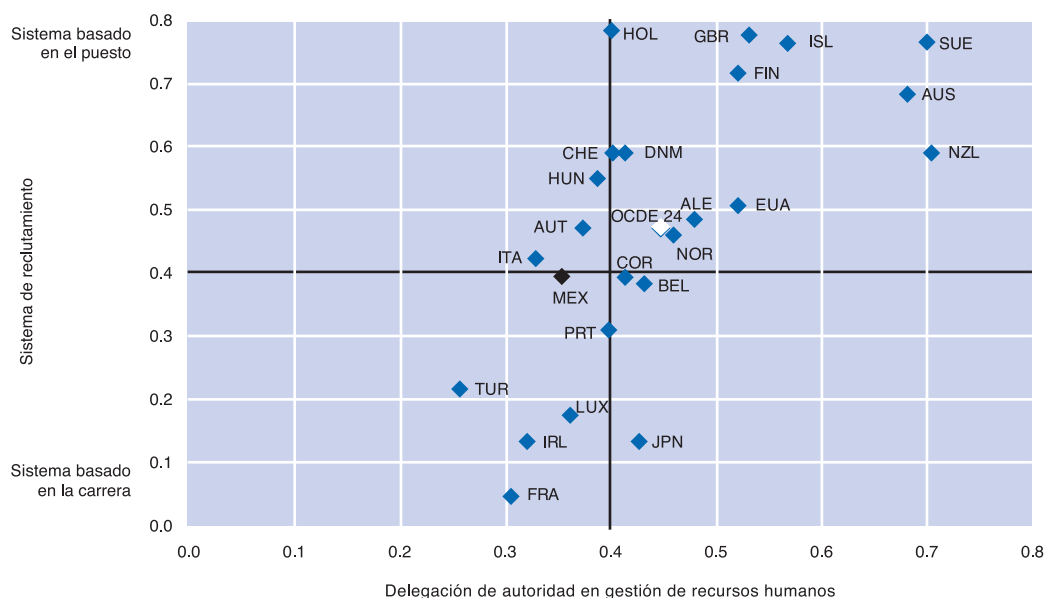
Índice Cronbach alpha: 0.596 (calculado con el Programa Estadístico para las Ciencias Sociales, SPSS). Un índice Cronbach alpha cercano a 0.6 o 0.7 indica un alto grado de correlación entre un conjunto de variables.

No se dispone de datos de Canadá, España, Grecia y la República Checa.

Los datos de esta gráfica se han actualizado. Se puede obtener una lista de correcciones del libro en: www.oecd.org/publishing/corrigenda.

Fuente: OCDE (2009a), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, París.

Gráfica 3.11. Relación entre tipo de sistema de reclutamiento y la delegación de autoridad en gestión de recursos humanos en el gobierno central (2005)



No se dispone de datos de Canadá, España, Grecia, Polonia, la República Checa y la República Eslovaca.

Coefficiente de correlación: 0.673 y $R^2=0.454$.

Los datos en esta gráfica se han actualizado. Se puede obtener una lista de correcciones del libro en: www.oecd.org/publishing/corrigenda.

Fuente: OCDE (2009a), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, París.

someten a prueba. Sin embargo, el proceso puede estar sujeto a sesgos. En efecto, algunos de los directores administrativos y de RH entrevistados para este estudio comentaron que, en algunos casos, los exámenes se pueden adaptar a las características particulares de una persona, lo que limita con ello las posibilidades de reclutar a otros candidatos y daña la credibilidad del concepto de “competencia justa”. La Auditoría Superior de la Federación ha identificado la necesidad de aclarar los criterios y los parámetros de evaluación para ingresar al SPC, y de permitir que la sociedad supervise el proceso de reclutamiento para hacerlo más transparente y aumentar así su credibilidad. Asimismo, un número creciente de concursos abiertos para llenar vacantes en el SPC se cancelan, y otro número considerable se declaran desiertos, lo que genera inquietudes acerca de su imparcialidad (véase el cuadro 3.5). Cada acto de reclutamiento se trata como una operación aislada y los candidatos deben proponerse para cada vacante. Los objetivos deben percibirse como abiertos y transparentes, y dar a todos los candidatos la oportunidad de ser considerados.

El SPC mexicano tiene elementos de los dos modelos básicos de empleo en el servicio público central de los países miembros de la OCDE: con base en la carrera y con base en el puesto (véanse las gráficas 3.10 y 3.11). El SPC presenta elementos de un sistema basado en la carrera en el reclutamiento de enlaces, que se consideran el nivel de ingreso. Existe incluso un periodo de prueba para estos funcionarios. Los elementos correspondientes a un sistema basado en puestos se encuentran en el reclutamiento y la selección de funcionarios de mayor rango en el sistema. Las personas externas al servicio público pueden participar en los concursos abiertos. No existe periodo de prueba para estos nombramientos. Una

de las decisiones críticas de los diseñadores de políticas mexicanos es aclarar el tipo de sistema de servicio público que se busca. La decisión es importante porque la experiencia de otros países miembros de la OCDE muestra que el sistema elegido tiene profundas repercusiones en la cultura de servicio público de un país. Un sistema basado en la carrera profesional tiende a fomentar los valores colectivos a nivel de ingreso en subgrupos específicos del servicio público, por ejemplo, la idea del *corps* en Francia. La desventaja es que se insiste menos en el desempeño y la rendición de cuentas individuales. Los sistemas basados en puestos tienden a presentar valores interinstitucionales más débiles a nivel de ingreso que los sistemas de carrera, pero también tienden a ser menos deferentes y pueden crear vínculos más estrechos entre niveles jerárquicos y sociales.

Ninguno de los servicios públicos de los países miembros de la OCDE es un ejemplo puro de alguno de los dos sistemas; se observa una tendencia a que los países adopten procesos de uno y otro sistemas para mitigar las debilidades a las que tienden.¹² Sin embargo, los países no comenzaron a adoptar procesos del sistema no utilizado sino hasta que el suyo propio estaba lo suficientemente maduro para absorber elementos del otro sistema. Con base en la historia de la administración pública mexicana y las características actuales del SPC, sería conveniente que los encargados del diseño de políticas y los servidores públicos consideraran un enfoque más basado en el puesto.¹³ Como muestra la gráfica 3.11, los países miembros de la OCDE avanzan en esta dirección en su aspiración a una mayor flexibilidad en la búsqueda de las competencias necesarias para la prestación de servicios. Lo anterior contribuiría a garantizar la equidad en el reclutamiento mediante procesos abiertos y competitivos por cada puesto, y el desarrollo de valores más colectivos en el personal de diferentes niveles sociales; la solidez en las evaluaciones del desempeño individual aseguraría la imparcialidad en los ascensos. No obstante, se debe proceder con la mayor prudencia para evitar posibles sesgos en el ingreso y el patrocinio de ascensos que podría surgir de una falta de transparencia en el proceso de reclutamiento. Un sistema basado en el puesto también plantea el riesgo de complicar las designaciones interdepartamentales. El mantenimiento de la coherencia en el gobierno y la cultura colectiva, características de un sistema basado en la carrera, podría conseguirse por medio de un sistema de gestión más centralizado en el caso de los altos funcionarios y la insistencia en la capacitación posterior al ingreso.

Concurso abierto

El SPC ha utilizado los concursos abiertos para establecer la transparencia y garantizar el nombramiento de la persona más competente para un empleo dado. La realización de todas las búsquedas en el SPC por medio de concursos abiertos demuestra el compromiso del gobierno con la creación de una meritocracia. Sin embargo, existen dos grandes desventajas: *i)* este procedimiento no permite gestionar la planeación de la sucesión ni el desarrollo profesional; *ii)* es lento y costoso, lo que suma incentivos para que los ejecutivos realicen designaciones al amparo del artículo 34. El proceso está sujeto a la subjetividad y no hay salvaguardas para evitarlo. El hecho de que el superior jerárquico con poder de veto sea parte del comité de selección y responsable de diseñar los exámenes ha generado desconfianza en el proceso.

Asimismo, cada reclutamiento se trata como una operación aislada y los candidatos deben proponerse para cada vacante. Otras desventajas del sistema son: quizá los mejores candidatos para un empleo no lo soliciten; los traslados entre secretarías son difíciles, a menos que un candidato que reciba un empleo en otra secretaría renuncie a su empleo actual;

a menudo se presentan muchas solicitudes de candidatos inadecuados para el puesto, lo que aumenta la carga administrativa, y el proceso de nombramiento con frecuencia se retrasa innecesariamente. Los objetivos deben percibirse como transparentes y dar a todos los candidatos la oportunidad de ser considerados. La Secretaría de la Función Pública debería considerar la conveniencia de insistir en que la transparencia procede de un proceso de admisión claro y no de someter a escrutinio cada designación. Las autoridades mexicanas podrían considerar la posibilidad de eliminar el veto del superior jerárquico. Las decisiones sobre el mejor candidato para ocupar un puesto deberían tomarse por mayoría de votos, y esa decisión debería prevalecer.

El proceso de reclutamiento no permite el desarrollo profesional de personas de gran capacidad, y su duración es un incentivo para eludir las reglas del sistema mediante el uso del artículo 34. El ingreso al sistema debería basarse en méritos jurídicos y sustantivos, pero las condiciones establecidas en la ley no contemplan un proceso de reclutamiento claro y dinámico. En efecto, las decisiones de reclutamiento y ascenso en el SPC deberían basarse en reglas específicas y explícitas basadas en méritos, públicamente entendidas y que puedan imputarse si se sospecha que ha habido una infracción. De acuerdo con los funcionarios encargados del proceso de reclutamiento en la Secretaría de la Función Pública, el portal *trabajaen.gob.mx* se ha convertido en una especie de panacea antes que en un instrumento para lograr un proceso de reclutamiento dinámico, pues las reglas del proceso se establecieron en función de lo que el portal puede hacer. En otras palabras, la flexibilidad del sistema de reclutamiento depende de lo que permite *trabajaen.gob.mx*. Por ejemplo, mientras que el portal no permite que se abra un concurso a menos que el puesto se encuentre en efecto vacante,¹⁴ en dependencias como la CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro) se abre un concurso cuando se sabe que un empleado dejará el empleo, y es posible incluso que el nuevo empleado ingrese al día siguiente. La flexibilidad del reclutamiento también está limitada por la falta de un Catálogo de Puestos del SPC. Aunque el SPC se aplica a un número limitado de servidores públicos e instituciones, su cobertura comprende una amplia gama de especialidades profesionales (ingenieros, economistas, abogados, administradores, profesiones técnicas, etcétera) en diferentes campos de políticas (administración pública, economía, comunicaciones, transportes, política, agricultura, etcétera) y estructuras burocráticas. El actual Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal es rígido y no cumple con las necesidades del SPC. Con base en la experiencia de países miembros de la OCDE se pueden tomar por lo menos cinco medidas para mejorar el proceso de contratación e ingreso al sistema: *i)* aclarar las exenciones al sistema en lo relativo a los concursos abiertos; *ii)* crear un marco de gestión de competencias; *iii)* confiar el proceso de reclutamiento a una institución independiente; *iv)* crear un banco de talentos para acelerar el proceso de reclutamiento, y *v)* adoptar la elaboración de perfiles de puestos.

Para aumentar la eficiencia del proceso de nombramiento, la Secretaría de la Función Pública podría crear un banco de talentos de las aptitudes personales de los servidores públicos actuales, en el que se incluya su capacidad para el nivel de trabajo, su capacidad potencial, sus habilidades intelectuales e interpersonales y sus habilidades de liderazgo y organización, además de sus aptitudes y experiencia. Debería ser una base de datos electrónica. La base de datos permitiría: *i)* en los casos en que es necesario hacer una designación rápidamente invocando el artículo 34, integrar una lista de candidatos sobre la base de sus méritos e idoneidad para el puesto, y *ii)* en los demás casos, un uso pleno de la información que se haya reunido sobre los talentos de las personas en el curso de nombramientos previos.

Excepciones a los concursos abiertos

Los funcionarios entrevistados para este estudio comentaron que la implementación del SPC se ha centrado en el subsistema de ingreso. Sin embargo, este subsistema, que debería ser la imagen del SPC, se ha puesto en duda; en gran medida, permite reclutar tal como se hacía antes de adoptar el SPC. Las críticas se deben principalmente a las excepciones hechas al sistema de acuerdo con lo que establece el artículo 34 de la ley (véase el recuadro 3.6). La finalidad del artículo 34 es crear una excepción temporal al concurso y agilizar el proceso de selección para satisfacer necesidades urgentes y apremiantes. Sin embargo, los abusos cometidos en el uso de este artículo han llevado a un incremento en el número de designaciones hechas con este instrumento. Esto ha llevado al público y a la comunidad académica a creer que persiste la cultura del paternalismo y el clientelismo en la administración pública federal. Aun así, Dussauge Laguna (2011) alega que el hecho de que las camarillas ya no puedan llegar a la administración pública ni los puestos repartirse entre los partidarios políticos como antes es un cambio notable en la política y la administración pública mexicanas.

Recuadro 3.6. Excepciones al concurso abierto

El artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera establece que, en casos excepcionales —y cuando el orden social, los servicios públicos, la seguridad o el medio ambiente de una zona o región del país están en riesgo o se ven alterados como consecuencia de desastres naturales, circunstancias imprevistas o condiciones que podrían llevar a la pérdida de vidas o generar importantes costos adicionales—, los secretarios u oficiales mayores pueden autorizar la designación de un servidor público para un puesto de carrera, de manera temporal (no más de diez meses) sin necesidad de concurso abierto. Después de este nombramiento, dentro de un término no mayor de 45 días hábiles la dependencia deberá abrir el puesto a concurso con base en la descripción, la valuación y el perfil del puesto, de acuerdo con el Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada. Una persona tiene derecho a ocupar puestos en el servicio de carrera al amparo del artículo 34 dos veces en un periodo de dos años. Sin embargo, se requiere que transcurra un año entre nombramientos al amparo de este artículo.

Fuente: Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y entrevistas con funcionarios mexicanos.

El artículo 34 tiene como finalidad flexibilizar el sistema para designar servidores públicos en circunstancias excepcionales sin esperar a completar el proceso de selección. Sin embargo, los servidores públicos y los directores de RH entrevistados para este estudio sostienen que las excepciones pronto se han convertido en la regla. Dussauge Laguna (2011, p. 11) alega que es difícil confirmar que todos los nombramientos hechos con el artículo 34 se hayan decidido por razones puramente políticas; sin embargo, “...la discrecionalidad, las lealtades personales e incluso la afiliación partidista siguen influyendo mucho en las decisiones de contratación y ascenso”. La ley no deja clara la definición de circunstancias imprevistas, lo que ha dado lugar a abusos. Ya el informe de 2006 de la Auditoría Superior de la Federación concluía que los lineamientos de la libre designación resultaban no sólo permisivos, sino vagos. Debido a los términos amplios en que se redactaron el artículo 34 y las reglas correspondientes, casi cualquier situación puede considerarse excepcional. Aunque los empleados públicos contratados mediante el artículo 34 no forman parte del

servicio profesional de carrera y se reclutan de manera temporal, tienen derecho a participar en los concursos abiertos para el puesto que ocupan, y en la mayoría de los casos resultan ser los ganadores.¹⁵ De hecho, se ha informado que, en algunos casos, diseñan sus propios exámenes.¹⁶ Aunque esta práctica podría caracterizar sólo a un reducido número de casos, ha dañado seriamente la reputación de todo el sistema. Aunque las designaciones al amparo del artículo 34 siguen representando una parte considerable de los nombramientos en el servicio de carrera, el cuadro 3.5 muestra que el número va disminuyendo. De acuerdo con las nuevas reglas de operación del sistema, cuando se cierra un concurso sin contratación, el puesto no puede cubrirse bajo el artículo 34, como salvaguarda para evitar el favoritismo. Sin embargo, no hay disposiciones en la ley con respecto a los concursos desiertos o cancelados, lo que constituye otra laguna normativa. En 2006 la Auditoría Superior de la Federación identificó la necesidad de aclarar las razones para declarar desiertos los concursos abiertos y el uso indiscriminado del procedimiento establecido en el artículo 34 de la Ley del SPC. Asimismo, las nuevas reglas de operación del sistema establecen que las propuestas para hacer excepciones en los puestos de libre designación deberían basarse en función y no en denominación. Sin embargo, no está claro qué tipo de funciones deberían eximirse de formar parte del SPC.

En resumen, la forma en que se establecen las excepciones al sistema no sienta las bases de un concurso abierto e imparcial. Eso parece indicar que para reducir y limitar las designaciones por medio del artículo 34 las autoridades mexicanas podrían: *i)* especificar las situaciones en que se puede aplicar el artículo 34, aclarando la definición de circunstancias imprevistas; *ii)* utilizar personal contratado para llenar las vacantes de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 34, sin posibilidad de que participe en el concurso abierto ni de convertirse en empleado público de carrera; *iii)* prohibir que se cubra una vacante mediante el artículo 34 cuando se haya cancelado el concurso abierto; *iv)* mejorar el proceso de reclutamiento para flexibilizarlo y evitar el abuso del artículo 34, y *v)* explicar y hacer públicos los nombramientos según el artículo 34; la Secretaría de la Función Pública debería mantener un registro de estos nombramientos y ponerlos a disposición del público (mediante el sitio web de la Secretaría).

Cuadro 3.5. Concursos abiertos en el servicio de carrera

	2007	2008	2009	2010
Concursos abiertos con ganador declarado	6 065	10 156	14 276	18 423
Concursos abiertos declarados desiertos	4 616	3 217	2 272	2 204
Concursos abiertos cancelados	211	450	470	613
Designaciones para el SPC al amparo del artículo 34	2 146	4 386*	1 720	1 280

* Otras fuentes indican que el número de nombramientos por medio del artículo 34, por lo menos hasta 2008, había aumentado 300% con respecto al periodo comprendido entre 2004 y 2006. Según la revista mexicana *Política Digital*, el número de designaciones por el artículo 34 podría superar las 9 000, lo que representaría una tercera parte de los puestos que componen el sistema (López Cruz, 2008). Sin embargo, según la Secretaría de la Función Pública el porcentaje de nombramientos al amparo del artículo 34 es mínimo.

Fuente: Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México.

Asimismo, la Ley del SPC establece claramente la figura de los gabinetes de apoyo (o gabinetes políticos), que consisten en asesores designados políticamente y otras personas cercanas a los secretarios y otros miembros del poder ejecutivo. El nombramiento de estos funcionarios está sujeto a los deseos de quien los designa, así como su despido, y pueden renunciar cuando su gobierno o incluso su superior político deja el cargo. Los gabinetes de apoyo se establecen con base en el presupuesto de la dependencia, y sus miembros no

pueden desempeñar funciones que por ley corresponden a servidores públicos de carrera. Ésta es una medida eficaz para impedir, hasta cierto punto, la politización de los mandos superiores. Sin embargo, las autoridades mexicanas podrían considerar la posibilidad de incluir las funciones específicas que pueden cumplir los miembros de estos gabinetes en los lineamientos para integrar y autorizar gabinetes de apoyo. Por ejemplo, se podría estipular que los asesores políticos no pueden dar órdenes a los servidores públicos y que no están facultados para asumir funciones de dirección. Las funciones deberían distinguirse de tal manera que la interfaz político-administrativa sea visible. El proceso de designación debería ser lo suficientemente transparente para mostrar por qué se seleccionó a cierta persona para formar parte del gabinete de apoyo. Los funcionarios con facultades para encabezar un gabinete de apoyo deberán responder del desempeño y las acciones de los miembros de su gabinete.

La necesidad de una gestión basada en competencias

La utilización de la equidad y el mérito como criterios de acceso al servicio público debería ser la esencia del proceso de reclutamiento, a fin de atraer y retener personal de talento. Organizar el proceso de reclutamiento con base en las competencias y no en exámenes de conocimientos generales ni en certificaciones académicas, como se hace hoy en el SPC, es una manera de dar equidad y dinamismo al sistema. Un problema clave del SPC es encontrar maneras de medir la experiencia y las competencias que se requieren para el servicio público. Esto requeriría una interpretación más amplia y sofisticada del concepto de mérito, la cual permitiría que las instituciones reclutadoras tuvieran en cuenta las habilidades, aptitudes y la experiencia de un candidato. También podría decirse que una limitación del SPC es el tratamiento de las capacidades¹⁷ como conocimientos generales o específicos adquiridos por medio de grados académicos, como sucedía con las evaluaciones realizadas por el CENEVAL. Los países miembros de la OCDE definen las competencias o capacidades como una combinación de conocimientos, aptitudes y conductas que dan por resultado un buen desempeño en el trabajo. Estos elementos normalmente se identifican y se validan por observación y análisis de lo que se requiere para desempeñarse bien. El aspecto conductual es parte crucial de la competencia, pues no sólo cuentan los conocimientos y las aptitudes técnicas o especializadas que las personas aportan a su trabajo. Los empleadores comprenden que las conductas —como la comunicación, el trabajo en equipo, la flexibilidad y las aptitudes interpersonales— cumplen una función esencial en el desempeño de una persona.¹⁸ Las competencias pueden ayudar a generar aptitudes y cambiar conductas, lograr una mejor correspondencia entre el reclutamiento y las necesidades de las instituciones del gobierno, contribuir a inculcar una cultura del buen desempeño y aumentar la movilidad. Las competencias también podrían vincularse con el desarrollo profesional mediante cursos de capacitación adecuados. La gestión de competencias podría crear las condiciones para una adaptación rápida del servicio público a las condiciones cambiantes y para una gestión más estratégica de la fuerza laboral pública. En un proceso de selección basado en competencias se utilizan como criterio de selección las aptitudes requeridas que se han identificado para el puesto vacante.

Las autoridades mexicanas podrían considerar, pues, la conveniencia de desarrollar un marco de gestión de competencias para flexibilizar la gestión del personal y basarla más en los méritos, como indica la experiencia de Australia, Bélgica, Canadá, Corea, Japón y los Países Bajos. Estos países han desarrollado marcos de gestión de competencias que identifican las aptitudes necesarias en la fuerza laboral y vinculan varias actividades de gestión de recursos humanos (reclutamiento, desarrollo del personal, gestión del

desempeño) para mejorar la capacidad de la fuerza laboral. En efecto, un reciente de la OCDE (OCDE, 2010c) sugiere que la ventaja de adoptar la gestión de competencias es que estas últimas se pueden utilizar en diferentes procesos de RH. Los sistemas de gestión de personal basados en competencias se centran en identificar las aptitudes necesarias para un desempeño eficaz y en el desarrollo de éstas en la fuerza laboral. Pensar en función de las competencias debería volverse un modo de vida en las instituciones de la administración pública, desde la planeación hasta la selección de empleados, y desde orientar hasta recompensar su desempeño. La gestión de competencias es una actividad que se ha extendido en países miembros de la OCDE porque ha demostrado que es un medio eficaz para definir las aptitudes y las conductas que las personas necesitan para hacer bien su trabajo; además, vincula diversas actividades clave de GRH para garantizar que las instituciones están dotadas de un personal competente que tiene un desempeño eficaz.

Centrarse en las competencias no sería tarea fácil para México, pues también tiene que dedicar mucha atención a la gestión del desempeño, otro aspecto de la GRH que no está bien desarrollado en el país. La gestión de competencias requeriría esfuerzos adicionales, pues exige un cambio de cultura. Con base en la experiencia de países miembros de la OCDE, las autoridades mexicanas podrían considerar el desarrollo de una estrategia para implementar la gestión de competencias según los cinco pasos principales que se describen en el recuadro 3.7.

Recuadro 3.7. Estrategia para implementar la gestión de competencias

Esta estrategia se creó con base en la experiencia de países miembros de la OCDE que han adoptado la gestión de competencias. No es una receta, sino más bien de una lista de verificación o de lineamientos sobre cómo llevar a cabo la gestión de competencias.

Paso 1: Decidir la adopción de la gestión basada en competencias. Es una decisión estratégica y un compromiso de largo plazo. La gestión de competencias debe considerarse como un medio para lograr un objetivo. Es importante establecer con antelación los objetivos del proyecto de modelización de competencias. La formulación clara de los objetivos puede contribuir a crear una perspectiva común de la gestión de competencias entre los diferentes interesados. El vínculo con la misión y la visión institucionales debe establecerse en este punto. La decisión de adoptar la gestión de competencias no debe tomarse a la ligera, porque no es un proceso fácil. No obstante, la gestión de competencias puede representar una oportunidad interesante para introducir el cambio institucional durante una etapa de reformas gubernamentales más extensas.

Paso 2: Organizar, planear y comunicar el cambio a la gestión basada en competencias. Se deben considerar tres aspectos: *i)* determinar la organización de la gestión de competencias, que se refiere a la estructura de gobernanza de RH que se aplica; *ii)* planear el enfoque para el desarrollo de un sistema de gestión de competencias, lo cual implica definir conceptos, determinar las partes pertinentes de la institución y seleccionar las herramientas de desarrollo, y *iii)* desarrollar e implementar planes de comunicación para obtener el apoyo del personal.

Paso 3: Identificar competencias y desarrollar modelos de competencia para los grupos objetivo especificados. Esta fase de diagnóstico empieza por determinar los grupos objetivo de la gestión de competencias. Después se especifica el modelo de competencias y se identifican estas últimas. No existe un sistema ideal de gestión de competencias, pero un sistema adecuado debe estar siempre alineado con las metas específicas de la institución. Idealmente, un modelo

Recuadro 3.7. Estrategia para implementar la gestión de competencias (continuación)

de competencia de un gobierno incluye una combinación de competencias específicas del servicio público y otras que figuran tanto en las instituciones públicas como en las privadas. Las competencias específicas del servicio público generalmente se concretan en forma de valores (del servicio público) como el compromiso, el servicio, la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad. Otras competencias especialmente propias del servicio público son el profesionalismo y la honradez, la afinidad con la gestión del sector público, la conciencia política, la astucia política y la motivación de servir al público.

Paso 4: Integrar las competencias a los diversos procesos de RH. La integración puede darse de manera repentina o gradual. En este último caso, se puede empezar con un proyecto piloto en un departamento, con un grupo de empleados o en un proceso de RH (selección, remuneración, planeación de la fuerza laboral, etcétera). La gestión de competencias es más que sólo utilizar las competencias en varios procesos de RH; requiere una dinámica que abarca toda la institución, por lo cual los sistemas de RH basados en competencias deben integrarse de manera que queden alineados y se apoyen mutuamente. El desafío es desarrollar la gestión de competencias como parte integral y esencial de la GRH y evitar el riesgo de que se convierta en una herramienta aislada o en un fin en sí misma.

Paso 5: Revisar y actualizar el sistema de gestión de competencias de manera periódica. Reviste especial importancia captar la naturaleza dinámica de las competencias relacionadas con el empleo concreto de que se trate. Es necesario programar actualizaciones y revisiones regulares del sistema de gestión de competencias. La creación de modelos de competencias es un proceso continuo, no de una vez. Para que sea útil, la lista de competencias debe revisarse a medida que cambian las estrategias y las condiciones de operación de la organización. En cuanto a la oportunidad, hay varias opciones, tales como las evaluaciones periódicas o una evaluación integral a lo largo de varios años.

Fuente: OCDE (2010c), *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*, OCDE, París.

Debido al carácter de “cultura del cambio” de la gestión de competencias, México podría empezar a implementarla en la planeación y el reclutamiento de la fuerza laboral. La experiencia de algunos países miembros de la OCDE podría resultar de utilidad especial. Por ejemplo, en Australia, la Comisión del Servicio Público ofrece asistencia adicional en el reclutamiento. Su paquete de reclutamiento Get it Right (Hacerlo bien) contiene tarjetas de aptitudes que ayudan a aclarar las responsabilidades de las funciones existentes y a identificar opciones de selección eficaces. Cada tarjeta define una aptitud y sus indicadores conductuales. En Canadá, el Key Leadership Competencies Profile (Perfil de Competencias Clave de Liderazgo, KLC) se creó en un principio para el desarrollo de liderazgo y para el reclutamiento y la selección de puestos de nivel ejecutivo dentro del servicio público federal. Ahora sigue siendo obligatorio evaluar cada competencia dentro del perfil KLC al llevar a cabo un proceso de selección de nivel ejecutivo. La experiencia de Japón indica que la gestión de competencias puede considerarse como el fundamento de la gestión del personal.

Recuadro 3.8. La gestión de competencias en el servicio público nacional de Japón

Entre 2007 y 2008 el Sistema del Servicio Público Nacional de Japón se reformó para incluir la gestión de competencias (capacidades) y la gestión del desempeño como fundamentos básicos de la administración del personal. La finalidad de las reformas era flexibilizar la gestión del personal. El nuevo sistema de designaciones identifica los puestos gubernamentales normales según la jerarquía de las instituciones y la diversidad de empleos. El sistema también distingue las capacidades normales para cumplir obligaciones (SCAD, por sus siglas en inglés). El SCAD es un conjunto de capacidades que se requiere de los funcionarios gubernamentales para cumplir las obligaciones de los puestos gubernamentales normales. Los funcionarios del gobierno son designados de acuerdo con los resultados de una evaluación de personal que mide si los candidatos al servicio público tienen las aptitudes y capacidades necesarias para realizar sus tareas. Se espera que este sistema mejore el reclutamiento basado en los méritos y haga que el sistema de nombramientos funcione con eficacia y eficiencia. Se realiza una evaluación similar para otorgar ascensos.

Fuente: Presentación de Japón en la reunión de 2009 del Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Públicos de la OCDE.

Como el SPC actualmente no mide la experiencia, las personas con mucha experiencia tienen pocas o nulas posibilidades de integrarse a él. Por otra parte, el SPC no tiene en cuenta las carreras técnicas, sino sólo los grados universitarios. Éstos son problemas que contravienen el espíritu de la Ley del SPC, cuya finalidad es desarrollar servidores públicos como *profesionales* y no sólo *profesionistas*.¹⁹ Dar la misma importancia a los grados de experiencia que a los grados educativos proporcionaría un medio para escapar de los criterios de selección puramente académicos y fomentar la diversidad en la fuerza laboral pública, así como la igualdad de oportunidades para ingresar al SPC. Sin embargo, parece que la Secretaría de la Función Pública trabaja actualmente en la incorporación al SPC de un Catálogo de Equivalencias para todos aquellos candidatos que no tengan formación académica. Esto sin duda aumentaría el grado de inclusión del SPC y evitaría la discriminación; ayudaría a atraer candidatos experimentados y fomentaría la diversidad en la composición de la fuerza laboral. Para reforzar esta iniciativa, México podría sacar útiles lecciones de países miembros de la OCDE como Bélgica y Corea. Por ejemplo, un avance reciente en Bélgica ha sido el reconocimiento de las “competencias adquiridas en otros lugares”. Aunque los candidatos no tengan el diploma necesario, pueden ser seleccionados para funciones específicas si demuestran las competencias que se requieren.

Recuadro 3.9. Reclutamiento y selección en Bélgica y Corea

Bélgica. Recientemente se han hecho esfuerzos para sustituir los requisitos de calificación educativa (diplomas) por requisitos de competencia. Esto significa que las personas pueden recibir nombramientos para funciones específicas si pueden demostrar las competencias necesarias (competencias adquiridas en otros lugares, EAC, por sus siglas en inglés) aunque no tengan el diploma necesario. La lógica de las EAC significa que los candidatos que no tienen el diploma apropiado, pero que cuentan con las competencias necesarias (adquiridas por experiencia, capacitación, etcétera), tienen la oportunidad de participar en los procedimientos de selección.

Recuadro 3.9. Reclutamiento y selección en Bélgica y Corea (*continuación*)

A veces, en virtud de la experiencia, las personas están dispuestas y aptas para desempeñar ciertas funciones, sobre todo en empleos donde no hay suficientes trabajadores, pero por una u otra razón no disponen de los diplomas o certificados necesarios. En tal caso el ministro del Servicio Público puede decidir invalidar la obligación de tener el diploma o el certificado necesario para ejercer o solicitar esos empleos. SELOR, la dependencia federal de reclutamiento y selección, organiza entonces pruebas para evaluar si se dominan las competencias (genéricas y específicas) que corresponden al nivel de certificación requerido, pero que se adquirieron fuera del sistema. El certificado es válido durante cinco años (acordado en la Negociación Colectiva 2009-2010).

En 2008 se puso en marcha un proyecto piloto como parte de un proceso para hacer la transición del grado de experto en TIC. Las lecciones aprendidas con este proyecto permitieron aplicar la lógica de las EAC en un ámbito más amplio en 2009.

Sin embargo, este procedimiento encontró resistencia en Bélgica, pues los diplomas se consideran más objetivos y una barrera contra el nepotismo. Hasta ahora, esta filosofía de competencias rara vez se ha implementado.

Corea. En los procesos de reclutamiento y selección, la gestión de competencias se utiliza en exámenes de selección. Las pruebas para la selección de nuevos servidores públicos consta de varias etapas, cada una de las cuales utiliza diversas herramientas de selección para evaluar las competencias y los conocimientos. En una serie de exámenes de ingreso al servicio público para un puesto de nivel 5, el primer examen (la Prueba de Aptitud para el Servicio Público o PSAT, por sus siglas en inglés) evalúa las características y competencias básicas necesarias de los servidores públicos; el segundo examen mide los conocimientos profesionales, y el tercer examen valora las competencias, actitudes y valores mediante entrevistas y discusiones en grupo. El modelo de competencias se aplicó recientemente en todo el proceso de selección. Por ejemplo, en el tercer examen de entrada al nivel 5, el gobierno identifica competencias específicas de cada nivel y categoría de puesto aplicando enfoques cualitativos y cuantitativos, luego construye mapas y una enciclopedia que describen las competencias identificadas. En las entrevistas se implementa la evaluación de competencias mediante la aplicación de la Entrevista de Actos Conductuales (BEI, por sus siglas en inglés) y las tácticas del Centro de Evaluación (AC, por sus siglas en inglés).

Fuente: OCDE (2010c), *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*, OCDE, París.

Esta filosofía de las competencias sólo se puede aplicar a los procesos de selección en caso de escasez en el mercado de trabajo de la formación requerida. Por otro lado, la experiencia de Corea muestra que la gestión de competencias se puede utilizar en la selección de mandos medios.

La creación de una institución especial de reclutamiento

La dependencia de comités técnicos de selección para organizar concursos de reclutamiento tiene varias desventajas. Los miembros del comité quizá no tengan las aptitudes y competencias necesarias para evaluar la experiencia y las competencias de otras personas, y la pertenencia al comité de selección del superior jerárquico con derecho de veto ha generado desconfianza en el proceso. La Secretaría de la Función Pública tiene que desarrollar lineamientos para establecer procesos de selección más sofisticados. Los

comités técnicos de selección podrían hacer en efecto un mejor trabajo con respecto a las aptitudes técnicas para desempeñar el cargo, pero también hay que considerar otros aspectos, como la facilidad de trato con otras personas. Para aumentar la credibilidad y la sofisticación de los procesos de selección, México podría confiarlos a un órgano central de reclutamiento. Una institución independiente encargada del proceso de reclutamiento ciertamente daría lugar a un proceso más transparente y sofisticado. Una posibilidad sería facultar a un órgano existente, como CONOCER, para llevar a cabo el proceso de reclutamiento; otra sería crear una nueva institución. Cualquiera que sea el caso, deberían redactarse términos de referencia claros para esta institución, que dificultaría abusar del artículo 34 o declarar desierto el concurso. La Secretaría de la Función Pública conservaría su papel de institución normativa con respecto a las reglas y los lineamientos generales para establecer procesos de reclutamiento y selección más sofisticados, y para generar un marco de competencias compartido para todo el proceso. La institución central de reclutamiento se encargaría de la ejecución del proceso y de apoyar el trabajo de otras entidades en la gestión de competencias. Esta institución se financiaría con el presupuesto federal o con aportaciones de las diversas dependencias que utilizaran sus servicios. De hecho, la institución central de reclutamiento podría considerarse un centro de servicios compartidos, ya que ofrecería apoyo a las secretarías y las dependencias que participan en el SPC. Sus servicios podrían incluso extenderse para ofrecer otros servicios de apoyo, como TIC, adquisiciones, comunicaciones y finanzas. El personal de GRH de las diferentes secretarías y dependencias que participan en el SPC podría delegarse o transferirse a esta institución para llevar a cabo el proceso de reclutamiento. La dependencia belga SELOR y el Consejo de Nombramientos Públicos de Irlanda podrían ser ejemplos para el gobierno mexicano en el diseño de la institución de reclutamiento.

Recuadro 3.10. Instituciones y procesos de reclutamiento en Bélgica e Irlanda

En **Bélgica**, los criterios de reclutamiento se acuerdan entre SELOR (la oficina federal de selección) y la institución reclutadora, y se especifican las aptitudes y tipos de empleados que ésta desea reclutar. SELOR anuncia el puesto, recibe las solicitudes, evalúa a los solicitantes para verificar que cumplan los requisitos formales, realiza pruebas y exámenes y elabora una lista categorizada de los solicitantes que han aprobado el proceso de selección y cumplen los requisitos para un puesto permanente en el servicio público.

Las principales ventajas de SELOR son su profesionalismo y su independencia de las instituciones de reclutamiento. Es una dependencia moderna de reclutamiento que utiliza métodos de vanguardia y ha se ha especializado en la certificación de competencias y metodologías. Ha invertido en instalaciones y equipo modernos, desarrolla activamente su uso de Internet y parece ir a la vanguardia en el desarrollo y uso de procesos de reclutamiento con apoyo electrónico. Se financia con el presupuesto federal y ha podido ampliar sus actividades sin aumentar el financiamiento.

Irlanda tiene un sistema basado en la carrera y un reclutamiento más descentralizado. El reclutamiento de los servidores públicos permanentes en el gobierno es gestionado por el Servicio de Nombramientos Públicos (PAS, por sus siglas en inglés). El proceso es similar al de Bélgica. Los exámenes han pasado de pruebas abstractas a otras que simulan más la realidad del empleo, ejercicios estratégicos, pruebas de competencia y, en menor medida, análisis de logros. El proceso genera una lista categorizada de candidatos aprobados que reciben ofertas de empleo a medida que los puestos quedan vacantes. Los empleadores tienen posibilidades limitadas en cuanto a qué persona seleccionar, o los solicitantes eligen a dónde ir.

Recuadro 3.10. Instituciones y procesos de reclutamiento en Bélgica e Irlanda (continuación)

El PAS también realiza exámenes competitivos para los niveles ejecutivos en el sector de los gobiernos locales, el de salud (incluidos médicos especialistas, administradores, personal de enfermería y de oficina), la policía y otras dependencias del Estado. También realiza búsquedas de ejecutivos con un reclutamiento a la medida de las necesidades.

Irlanda difiere de Bélgica en que cuenta con un marco de descentralización. Los departamentos y las instituciones gubernamentales pueden realizar su propio reclutamiento, siempre y cuando el PAS los haya declarado suficientemente competentes y observen el Código de Práctica del gobierno para el reclutamiento. Se espera que éste sea un proceso de aprendizaje que lleve a realizar cada vez más reclutamientos a nivel descentralizado.

Fuente: OCDE (2007b), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Belgium 2007: Brussels-Capital Region, Federal Government, Flemish Government, French Community, Walloon Region*, OECD Publishing, París; y OCDE (2008b), *OECD Public Management Reviews: Ireland 2008: Towards an Integrated Public Service*, OECD Publishing, París.

México también podría analizar la posibilidad de utilizar prestadores externos de servicios para la organización e implementación de los concursos. En tal caso, sería esencial garantizar que estos prestadores de servicios fueran lo bastante competentes y confiables. Por eso se recomienda que la institución central también tenga el mandato de autorizar a los prestadores de servicios para competir por la obtención de contratos públicos de selección. El gobierno de Chile, por ejemplo, confía a empresas privadas el proceso de selección de altos ejecutivos. Se presenta una lista de finalistas a los responsables de las dependencias para que elijan de ella al mejor candidato.

Adopción de perfiles de puestos

Una opción para establecer un proceso de reclutamiento flexible, orientado al desempeño y prospectivo para el SPC sería que las autoridades mexicanas consideraran la adopción de perfiles de puestos. Éstos pueden ser un medio eficaz para que los ejecutivos y el personal piensen en sus funciones, lo que es importante en determinado puesto o conjunto de puestos, y de qué manera contribuye el empleo a lograr los objetivos de la institución. Los perfiles de puestos pueden ser una herramienta de reclutamiento eficaz para atraer talentos. Dicen mucho sobre la cultura de una institución: a qué clase de personas quiere atraer, lo que espera de su personal y cuánta libertad les da para usar su iniciativa.

La creación de perfiles de puestos es una manera de combinar una declaración de lo que se espera de un empleo con una concepción de lo que quien ocupe el puesto debe aportar en aptitudes, experiencia, conductas y otros atributos necesarios para hacer bien el trabajo. Es un enfoque que ayuda a las instituciones a pensar en los resultados que esperan de los puestos, así como lo que buscan en quien hará el trabajo.

El perfil de puesto se refiere entonces al **empleo**: la finalidad del puesto, por qué existe y qué resultados se espera lograr para la institución; y la **persona**: las características que la institución busca en la persona que lo desempeñará. Cuando se implementan bien y se utilizan como parte de un conjunto integral de estrategias y procesos de gestión de recursos humanos, los perfiles de puestos son una herramienta de gran potencial.

Los perfiles de puestos difieren de las tradicionales descripciones de puesto en dos aspectos importantes: *i)* se centran en los productos o los resultados que se espera obtener del puesto más que en las tareas o funciones por realizar, y *ii)* incluyen una declaración de las aptitudes y los atributos personales necesarios para el puesto. Mientras que las tradicionales descripciones de puesto tienden a ser tratadas como elementos aislados, los perfiles de puestos se prestan a integrarse con otros elementos de la gestión de recursos humanos y con exigencias institucionales y de gestión más amplias.

Los perfiles de puestos se utilizan tanto en las instituciones públicas como en las privadas. Donde se han adoptado en el servicio público, generalmente han sido producto de reformas de gestión encaminadas a desarrollar una cultura de rendición de cuentas y buen desempeño como parte de cambios más amplios de la gestión de recursos humanos. En un contexto de reforma del servicio público, los perfiles de puestos pueden ser una herramienta eficaz para contribuir a cambiar mentalidades y conductas. Por ejemplo, la rendición de cuentas y las áreas de resultados clave pueden definirse de manera que insistan en el cliente y la mejora del servicio. Al respaldarlos con una buena definición de las competencias, la capacitación del personal y la gestión eficaz, se pueden lograr verdaderos cambios.

Los perfiles de puestos se utilizan en el proceso de reclutamiento y selección tanto para el reclutamiento externo como para el interno o los ascensos. El desarrollo de un perfil de puesto requiere que la institución analice críticamente lo que el empleo implica y que lo refleje en los requisitos que debe cumplir quien ocupa el puesto. También puede permitir que una institución logre una correspondencia más precisa al reclutar o ascender empleados. Los perfiles de puestos pueden ser una herramienta eficaz de reclutamiento, no sólo en lo que respecta a definir lo que busca la institución, sino también como parte de la “oferta de empleo” que el empleador presenta, lo que contribuye a atraer a los candidatos adecuados.

Muchas instituciones utilizan las competencias como parte de sus perfiles de puestos, a fin de definir y medir las aptitudes, capacidades y conductas que se consideran necesarias para el empleo. Si se utiliza de manera adecuada y se apoya con los métodos de evaluación apropiados, un conjunto de competencias genera un método de evaluación riguroso y razonablemente objetivo para discernir si un candidato tiene probabilidades de ser eficiente en el empleo. Las competencias requeridas se definen en el perfil de puesto; por ejemplo, entre las competencias de conducta se podrían incluirse elementos como la capacidad de trabajar en equipo o de establecer redes; si hay responsabilidades de gestión, las competencias normalmente incluirían aptitudes interpersonales y de liderazgo; otros ejemplos de competencias podrían ser el pensamiento estratégico, la atención al consumidor o las aptitudes analíticas. Dependiendo del tipo de empleo, se podrían incluir en el perfil tanto competencias generales como específicas.

Los perfiles de puestos también pueden contribuir a otros aspectos de la gestión de recursos humanos. En efecto, si una institución está preparada para invertir los recursos y el esfuerzo necesario para desarrollar perfiles de puestos, éstos deberían integrarse con otras políticas de GRH para obtener todos los beneficios posibles. Por ejemplo:

- los perfiles de puestos, sobre todo cuando se utilizan junto con marcos de competencias, pueden ofrecer un marco para evaluar el desarrollo del empleado y sus necesidades de capacitación, diseñar programas de desarrollo y capacitación, y orientar el presupuesto de capacitación;

- se pueden utilizar como parte de la gestión de la trayectoria profesional y de la planeación de la sucesión, para trazar posibles rumbos de la carrera y dar a los empleados una imagen clara de los requisitos de los diversos empleos;
- son útiles para contribuir a la planeación de los recursos humanos al permitir a la institución formarse un punto de vista de las cambiantes necesidades de aptitudes;
- si una institución desarrolla un conjunto de perfiles de puestos genéricos, éstos pueden apoyar la movilidad y la flexibilidad en la contratación de personal, sobre todo si se dispone de ellos en línea con herramientas que facilitan su uso por parte de los ejecutivos;
- los perfiles de puestos se pueden vincular con la gestión del desempeño porque establecen los resultados clave que se esperan de los empleos y ayudan a que los empleados sepan qué competencias se requieren. A la inversa, la información desarrollada en el contexto de implementación de un sistema de gestión del desempeño también puede resultar útil para generar perfiles de puestos, como en el ejemplo que se presenta más adelante;
- los perfiles de puestos se pueden utilizar en las evaluaciones, en los casos en que se crean perfiles generales y se utilizan como marcos de evaluación comparativa.

Por ello es importante considerar cómo han de integrarse los perfiles de puestos con otros aspectos de la gestión de los recursos humanos. Por ejemplo, la información sobre los productos esperados y los ámbitos de resultados de un empleo deben ser congruentes con lo que se va a medir y evaluar en la gestión del desempeño, y las aptitudes y competencias conductuales identificadas como necesarias deberían reflejarse en los criterios de reclutamiento y selección y en el diseño de la capacitación y el desarrollo.

La creación de perfiles de puestos y las competencias no deben ser un fin en sí mismas. Son eficaces sólo como parte de un conjunto vinculado de GRH y procesos institucionales, y deberían gestionarse como tales. Los perfiles de puestos deberían reflejar las prioridades institucionales y las metas de desempeño (esto se logra con una especificación cuidadosa de los aspectos sobre los que se debe rendir cuentas y de los ámbitos de resultados más relevantes) y, por supuesto, es esencial contar con un proceso eficaz de gestión del desempeño para evaluar lo que se ha logrado, dando a los empleados información correctiva y atendiendo las deficiencias del desempeño.

Fomento de la diversidad en el SPC

Hay una tendencia creciente entre los países miembros de la OCDE a percibir la composición diversa de la fuerza laboral como un valor agregado y no como un problema. La diversidad no sólo ofrece una combinación de aptitudes, competencias, perspectivas, experiencias y antecedentes, sino que debe valorarse y aprovecharse para aumentar la eficiencia y la eficacia del gobierno y llenar las expectativas profesionales de los servidores públicos. La diversidad implica la valoración de las personas por sus propios méritos sin importar su origen étnico, nacionalidad, discapacidad, edad, género, orientación sexual y religión o creencias. La diversidad no debe verse como un fin en sí, sino como un mecanismo para lograr metas de política económica y social más amplias. La experiencia de los países miembros de la OCDE en la implementación de iniciativas de diversidad ha sido mixta. Por un lado, indica que el logro de la diversidad es un proceso de creación de confianza, de largo plazo. Sin embargo, la diversidad no puede lograrse sin antes hacer

frente a la discriminación y mejorar la calidad del empleo público, donde los méritos deben prevalecer.

En México, el artículo 21 de la Ley del SPC establece que nadie puede ser víctima de discriminación para el ingreso al SPC por razones de género, edad, capacidades diferentes (discapacidad), trastornos de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social. Éste es un primer paso para combatir la discriminación y crear una fuerza laboral diversa en el ámbito profesional público. Esto debería reflejarse en los anuncios de empleos vacantes y en la realización de los procesos de reclutamiento y selección. Si las políticas de diversidad se ponen en práctica de manera eficaz, el SPC sería un ejemplo para el sector privado mexicano, donde la discriminación por motivos de género y edad parece ser común.

El reto para México, como para la mayoría de los países miembros de la OCDE, es incorporar las políticas de diversidad a los procesos cotidianos de gestión de recursos humanos y cambiar la cultura para que pase de percibir la diversidad como un problema a considerarla una oportunidad y un valor agregado. El sistema de apropiación partidista de los cargos públicos que ha permeado las prácticas de RH en México ha sido un obstáculo para la diversidad, ya que los diversos grupos —las camarillas— que llegan a la administración pública están formados por personas que normalmente poseen los mismos antecedentes académicos, económicos y sociales.²⁰ Algunos incluso asistieron a la misma escuela y obtuvieron el mismo título. El SPC tiene el potencial de terminar con esta práctica al centrarse en las competencias y los méritos.

Uno de los primeros pasos que México podría tomar en esta dirección es hacer el proceso de reclutamiento del SPC más imparcial, transparente y flexible, para atraer personas talentosas con una combinación de antecedentes, experiencias y perspectivas. Las mejoras del proceso de reclutamiento deberían aspirar a: *i)* diversificar los canales de comunicación para llegar a un público más amplio; *ii)* motivar a las personas para que soliciten los puestos vacantes del servicio público; *iii)* relajar el proceso y los criterios de selección para hacerlos más incluyentes, sin que por ello dejen de centrarse en el análisis de las aptitudes, cualidades y competencias necesarias para un puesto, y *iv)* facilitar la integración y la retención de los recién llegados al lugar de trabajo por medio del consejo y la orientación. Las prácticas de GRH deben evitar o limitar la discriminación contra cualquier persona, garantizando la igualdad de oportunidades, sin dejar de basar el reclutamiento y los ascensos en los méritos. La experiencia de Francia podría servir de ejemplo a México, ya que el sistema de reclutamiento francés también afronta el problema del carácter excesivamente académico de algunos concursos realizados mediante exámenes, lo que se considera un obstáculo para la diversidad.

Otro requisito para la implementación y el éxito de las políticas de diversidad es garantizar un marco legal apropiado para su operación. La ley y las reglas del SPC deberían obligar a las instituciones y a los servidores públicos a buscar la diversidad en el lugar de trabajo. La experiencia de países miembros de la OCDE indica que se necesita un marco para orientar los objetivos y las prioridades del gobierno en la búsqueda de la diversidad. Las regulaciones y los requisitos que se imponen a las secretarías y dependencias para que reúnan una fuerza laboral diversa deberían ser breves, sencillos y accesibles para generar mejores resultados, como ha demostrado la experiencia de Nueva Zelanda y el Reino Unido. México también podría seguir el ejemplo de Australia y designar un coordinador de diversidad en el lugar de trabajo que sea responsable de los resultados de la política de diversidad.

Recuadro 3.11. Diversidad en el reclutamiento: la experiencia de Francia

Las autoridades francesas implementaron varias medidas para fomentar la diversidad en el servicio público y promover la igualdad de oportunidades. Estas medidas se proponen atender el problema de los trabajadores sobrecalificados y el carácter excesivamente académico de algunos concursos de selección. Cabe señalar que el servicio público francés es un sistema basado en la carrera y se accede a él por medio de concursos mediante exámenes.

El primer ámbito de acción se relaciona con la capacitación previa al reclutamiento. En septiembre de 2005 el Ministerio de la Defensa puso en marcha el esquema de segundas oportunidades para ayudar a los jóvenes de entre 18 y 21 años que tienen dificultades de integración social y profesional, que carecen de preparación profesional y están en peligro de quedar marginados. El objetivo es enseñarles normas de conducta y respeto por los demás; complementar su educación en lectura, escritura y aritmética básica, y proporcionarles los medios para entrar como aprendices en un oficio o una profesión. El reclutamiento se basa en un servicio voluntario con un contrato de seis meses sujeto a la ley pública y renovable hasta tres veces (sin ser contrato de empleo). Los reclutas reciben una compensación mensual de 300 euros, seguridad social y seguro médico.

En febrero de 2007 el gobierno francés puso en marcha la operación Patrocinio en el Servicio Público para: *i)* aumentar la información que se pone a disposición de los candidatos potenciales sobre los exámenes de ingreso al servicio público; *ii)* aumentar la disponibilidad de becas individuales provistas por algunos miembros de la red de escuelas del servicio público (RESP) para ayudar a los candidatos que más lo merecen a prepararse para los exámenes, y *iii)* dar apoyo financiero a los candidatos que más lo merecen para ayudarlos a prepararse para los exámenes. Sobre este último punto, el esquema ofrece asignaciones a las personas desempleadas y graduadas para permitirles aprobar un examen de categoría A o B con la ayuda de un tutor. Entre otras medidas se incluyen clases especiales de preparación para el examen de ingreso. La selección de los beneficiarios se hace con base en méritos académicos, criterios socioeconómicos y motivación. En 2008, 90 por ciento de los beneficiarios aprobaron el examen competitivo de ingreso al servicio público.

El segundo ámbito de acción se refiere a las medidas innovadoras en el campo del reclutamiento:

- El esquema **Reclutamiento sin Examen Competitivo** se adoptó en 2007 y permite el ingreso a la categoría C en el primer nivel del servicio público. El proceso se basa en un expediente (carta de solicitud, currículum vitae y entrevista con un comité). En 2008, 32 por ciento del personal de nuevo ingreso fue reclutado con este esquema.
- El esquema **Cadets de la République** se introdujo en 2005 para permitir a jóvenes sin grado de bachillerato prepararse para los exámenes de ingreso a la policía.
- La **Ruta de Acceso a las Carreras de la Función Pública Nacional, Regional y Hospitalaria** (PACTE, por sus siglas en francés) es una nueva forma de reclutamiento en estos tres sectores del servicio público, cuya finalidad es ofrecer a los jóvenes la oportunidad de incorporarse al empleo público como funcionarios establecidos. Este esquema se dirige a personas de entre 16 y 25 años de edad que abandonaron el sistema educativo y no cuentan con diploma, certificación profesional ni formación vocacional para una ocupación específica.

Recuadro 3.11. **Diversidad en el reclutamiento: la experiencia de Francia** (*continuación*)

- El **RAEP, Reconocimiento de la Experiencia Profesional**, es un esquema específico que incluye nuevos procedimientos de selección para el reclutamiento y el ascenso interno. En lugar de pruebas académicas, da más relevancia a los logros obtenidos por la experiencia: todo el conocimiento profesional, las aptitudes y la pericia que se adquirieron trabajando en el servicio público o en un empleo asalariado, no remunerado o voluntario y directamente relacionado con la experiencia profesional requerida para el trabajo futuro en el servicio público. Los exámenes son profesionales y no académicos, e incluyen casos prácticos, representaciones de funciones, etcétera. En el caso de los ascensos internos, la preparación profesional y la experiencia son más importantes.

Fuente: OCDE (2009c), “Fostering Diversity in the Public Service”, y documento presentado por Tony Strutt, subdirector de Estrategia, *Government Equalities Office*, gobierno del Reino Unido, a la reunión de expertos de la OCDE sobre Diversidad, 2 de octubre de 2009, París.

La planeación de la fuerza laboral puede contribuir a fomentar las políticas de diversidad al identificar los niveles actuales de contratación de personal y las competencias disponibles, y cómo se satisfarán las necesidades futuras en este sentido. Por otro lado, los planes y programas estratégicos del SPC deben aclarar la contribución de las políticas de diversidad a las metas más amplias del gobierno.

La Secretaría de la Función Pública podría actuar como centro de promoción de las políticas de diversidad. Sería responsable de desarrollar la estrategia, dar seguimiento al avance, difundir los beneficios, vincular los problemas de diversidad con la planeación estratégica de la fuerza laboral y ofrecer a las secretarías y dependencias orientación y apoyo en la implementación de sus propias políticas de diversidad. Un elemento clave es lograr el equilibrio adecuado entre la coordinación del gobierno central y la delegación de la responsabilidad de la implementación. La creación de redes de colaboración puede ayudar a fomentar el diálogo y el intercambio de información, y permitir la información correctiva sobre los principios orientadores generales y sugerencias de mejoras entre los directores de RH.

Abrir oportunidades de desarrollo profesional y ascenso

Dar a los empleados la posibilidad de **hacer carrera** es la esencia de un sistema como el SPC. El subsistema de desarrollo profesional establece la posibilidad de que los servidores públicos hagan carrera en este sector. Los comités técnicos de profesionalización son responsables del establecer caminos de avance profesional y ascenso. La obtención de un puesto más alto parece posible sólo mediante la solicitud de un puesto específico, la participación en el concurso abierto y la aceptación del empleo actual. La movilidad puede ser horizontal o vertical y, de acuerdo con la ley, los empleados públicos tienen la oportunidad de ser reasignados a una institución distinta en un puesto de nivel y perfil similares. Todos los servidores públicos de carrera tienen derecho a definir sus propios planes de desarrollo en coordinación con los comités técnicos y conforme a los perfiles del puesto de interés. Asimismo, según el artículo 43 de la Ley del SPC, los servidores públicos de carrera tienen la posibilidad de ser transferidos hasta por un año a otras instituciones públicas o privadas para aumentar sus conocimientos, aptitudes y competencias.

Los convenios de ascenso y desarrollo profesional deben revisarse

De acuerdo con los directores de RH entrevistados para este estudio, hay una falta de regulación y avance en la implementación del subsistema de desarrollo profesional. En las condiciones actuales, el SPC no proporciona los medios para el crecimiento profesional en el servicio público, y no hay mecanismos de ascenso, rotación periódica o movilidad y desarrollo profesional para los servidores públicos de carrera. Ésta es una de las principales debilidades del Servicio Profesional de Carrera mexicano. Según algunos oficiales mayores y directores de RH entrevistados para este estudio, es difícil conseguir un ascenso debido en parte a la deficiente regulación y la falta de avance en el diseño de instrumentos para evaluar el desempeño. Las dependencias recibieron la responsabilidad de desarrollar sus propios instrumentos de medición del desempeño, pero el avance es desigual. De acuerdo con los entrevistados, en algunos casos todavía se requiere un padrino para conseguir un ascenso, aunque esto no exime de tener que cumplir con el perfil del puesto previamente establecido. Sin embargo, esto no basta para garantizar que las personas ascendidas tienen las competencias necesarias para el puesto. Según el Cuarto Informe de Actividades de la Secretaría de la Función Pública, entre enero de 2007 y junio de 2010 hubo 467 movimientos laterales. Aun así, estos movimientos no son prueba de que exista un programa de desarrollo profesional.

Los servidores públicos de carrera entrevistados para este estudio señalaron que hay un sentimiento generalizado de que el personal de carrera busca más una situación de estabilidad que de avance profesional en el servicio público. Al parecer, la única aspiración de mejora se refiere a los aumentos salariales, no a la calidad profesional, lo que refleja una insistencia insuficiente en el desarrollo integral del personal. El SPC no tiene medios para incentivar la mejora continua de las aptitudes y competencias de los servidores públicos de carrera, y los mecanismos para que las personas se planteen retos son pocos o nulos. Ésta también debería ser una condición para la permanencia en el sistema. Asimismo, las autoridades mexicanas deberían aclarar que el SPC no ofrece empleo de por vida, sino las condiciones necesarias y una oportunidad para que las personas se desarrollen profesionalmente. De hecho, un gran número de países miembros de la OCDE se están alejando de los sistemas basados en la carrera y llevando a los empleados hacia los marcos de empleo general (véase la gráfica 3.8). El empleo vitalicio ya no se percibe como fuente de valor agregado a la calidad del trabajo en el servicio público.

Una de las restricciones al establecimiento de mecanismos de ascenso y la implementación de avances profesionales más o menos estructurados es el hecho de que el SPC tiene elementos de los sistemas de servicio público tanto abiertos como cerrados. Hay que seguir una dirección clara en cuanto al tipo de sistema al que se aspira. En otros países miembros de la OCDE, ambos tipos de sistema están en evolución para lograr mayor fluidez y movilidad interna. La insistencia en el desempeño y el desarrollo de competencias también está cambiando el enfoque del desarrollo profesional. Los servicios públicos que tenían estructuras de carrera cerradas, como Irlanda, han abierto oportunidades de reclutamiento externo para puestos más altos, así como oportunidades de ascenso interno, mediante el establecimiento de procedimientos interdepartamentales competitivos de selección. En otros países, como Australia y Canadá, se observa una atención creciente a la gestión del talento como medio para enriquecer la reserva de donde se selecciona a los candidatos a puestos más altos y para retener al personal talentoso.

En México y otros países miembros de la OCDE hay una insistencia creciente en el desarrollo profesional autogestionado, y un abandono de la idea de una trayectoria profesional asegurada o predecible. Para intensificar esta práctica, México tendría que invertir en el desarrollo de marcos de competencias a fin de proporcionar una estructura

para que las personas aprendan y se desarrollen, y alentarlas a planear su propia carrera y solicitar los puestos que satisfagan sus aspiraciones de desarrollo profesional. Esto presupone un diálogo de desarrollo anual relativamente sofisticado dentro del sistema de evaluación del desempeño, durante el cual empleado y supervisor discutan las necesidades de desarrollo y convengan un plan de desarrollo personal. México debería seguir fomentando los movimientos laterales, es decir, a un empleo diferente en el mismo nivel, como medio para que los servidores públicos amplíen sus competencias y adquieran experiencia. Los comités técnicos deberían ser responsables de identificar posibles trayectorias profesionales a fin de ayudar a los empleados con su planeación profesional. México podría considerar el caso del Reino Unido, cuyo marco de competencias Professional Skills for Government

Recuadro 3.12. Reino Unido: aptitudes profesionales para el marco de competencias del gobierno

El marco de competencias Professional Skills for Government (Aptitudes profesionales para el gobierno, PSG) se utiliza para puestos y carreras en el servicio público británico. Establece las aptitudes que el personal del servicio público necesita para hacer bien su trabajo a todos los niveles y sin importar dónde están adscritos. El marco de competencias PSG puede ayudar a los servidores públicos a identificar: *i)* la combinación de aptitudes y experiencia que deben tener en su puesto actual o en aquel al que aspiran, y *ii)* las aptitudes que podrían necesitar para cambiar de funciones o buscar un ascenso. Se alienta a los funcionarios a pensar en el marco en relación con su ciclo de evaluación, lo que les brinda la oportunidad de analizar las aptitudes que tienen y las que necesitan. Ésta es una herramienta valiosa para que los servidores públicos planeen su carrera.

El marco de competencias PSG se divide en cuatro áreas distintas pero que se apoyan entre sí:

- **Liderazgo:** las cualidades de liderazgo en el servicio público son esenciales para orientar la institución, dar resultados, capacitar a fin de que la institución atienda los retos actuales y futuros, y actuar con integridad.
- **Aptitudes esenciales:** todos los servidores públicos necesitan ciertas aptitudes básicas para desempeñarse con eficiencia. Por ejemplo, en el grado 7, las cuatro aptitudes esenciales son la gestión de personal, la administración financiera, el análisis y el uso de pruebas y la gestión de programas y proyectos.
- **Aptitudes profesionales:** se trata de aptitudes profesionales específicas del puesto y relacionadas con el trabajo que desempeñan los servidores públicos. Todos los miembros del servicio público necesitan ciertas aptitudes profesionales, por ejemplo, en desarrollo de políticas, ejecución operativa o asesoría experta (por ejemplo, científicos, economistas y comunicadores). Esta área del PSG se apoya en líderes de la profesión respectiva, que establecen normas de calidad para todas las profesiones del servicio público.
- **Experiencia más amplia:** en el caso de los miembros del servicio público de alta dirección (SCS, por sus siglas en inglés) y los que aspiran a él, tanto la profundidad como la amplitud de la experiencia son importantes. El conocimiento profesional profundo es valioso, pero a medida que los servidores públicos avanzan en su carrera, la amplitud de la experiencia se vuelve cada vez más importante. Los líderes de profesión encabezan el trabajo para definir la experiencia amplia en cada contexto profesional. Esta experiencia se puede adquirir dentro de la profesión, dentro de otra institución del servicio público o en otros sectores.

Fuente: www.civilservice.gov.uk, consultado el 11 de marzo de 2011.

(Aptitudes profesionales para el gobierno) representa la columna vertebral del sistema. De la experiencia del Reino Unido pueden extraerse dos lecciones principales para México. En primer lugar, este tipo de instrumento debería desarrollarse en colaboración por empleados, personal, profesiones y grupos interesados más amplios del gobierno central. En segundo lugar, esa experiencia no sólo se adquiere trabajando en el servicio público; las competencias y la experiencia adquiridas en otros lugares son igualmente valiosas. La Secretaría de la Función Pública debería encabezar este esfuerzo.

Este instrumento podría constituir un incentivo para que los servidores públicos asuman una responsabilidad activa en su desarrollo profesional. El SPC podría aclarar que los ascensos deben ganarse mediante una mejora continua y no son derechos automáticos. Esto también contribuiría a subrayar el principio de los méritos en las decisiones de reclutamiento y ascenso, que deberían basarse en reglas explícitas y específicas de méritos, públicamente entendidas y que puedan imputarse si se sospecha que hay una infracción.

Aclarar la situación de los puestos de nivel de ingreso

A fin de dar los primeros pasos hacia la implementación del subsistema de desarrollo profesional, sería necesario que las autoridades mexicanas aclararan la situación de los puestos de nivel de ingreso (enlaces). Según el artículo 23 de la Ley del SPC, los enlaces se cubren por medio de un concurso abierto que se realiza cada año, siempre que haya vacantes. Esto fundamenta los aspectos del SPC basados en la carrera, pues se espera que los candidatos que ingresan al servicio por esta vía pasen la mayor parte de su vida profesional en el servicio público. No obstante, el hecho de que esta categoría incluya personas con antecedentes profesionales, choferes y secretarías (asistentes) genera confusión en cuanto a cómo abordar este grupo. Los entrevistados expresaron que los puestos de categoría de enlace unas veces se tratan como mandos medios y otras como personal administrativo. El principio en este caso debería ser que la función y no el nivel salarial determinaran la integración al sistema. Las autoridades mexicanas podrían considerar la posibilidad de crear una categoría general llamada “analista de política” para cubrir sólo los puestos profesionales que requieren competencias intelectuales específicas. Las personas de esta categoría deberían tener la posibilidad y el potencial de llegar a ser mandos medios y superiores por medio de la movilidad y el avance profesional, lo que representaría un incentivo para el ingreso al sistema de jóvenes profesionistas. La creación de una categoría exclusiva para miembros profesionales del SPC podría mejorar con el desarrollo de una manera uniforme de identificar y describir los puestos. Las vacantes que normalmente cubren personas que tienen títulos universitarios abren una gama más amplia de posibilidades. Es importante mantener un número reducido de categorías para evitar la fragmentación y favorecer la movilidad entre secretarías. Otras funciones que normalmente se consideran en el mismo grupo que el personal profesional, como choferes, secretarías y personal de oficina, podrían agruparse en una categoría distinta llamada “apoyo técnico”, y se podrían establecer requisitos específicos para estos puestos. Sería conveniente suprimirlos del sistema e integrarlos a un servicio de carrera paralelo para el personal técnico-administrativo. Sin embargo, los empleos que requieren sólo educación básica normalmente no ofrecerían muchas posibilidades de ascenso funcional sustancial dentro de la categoría.

México podría beneficiarse mucho de la experiencia de Canadá y Francia en la estructuración de los grupos ocupacionales en la administración pública central. La lección común de estas experiencias es la de mantener un número reducido de categorías para

conservar la fluidez y la flexibilidad, mientras que al mismo tiempo se ofrecen oportunidades profesionales a los miembros del personal. En particular, el Répertoire interministériel des métiers de l'État (Registro interministerial de ocupaciones del Estado, RIME) de Francia ofrece un ejemplo útil de cómo organizar los puestos que requieren antecedentes profesionales. El RIME incluye un aspecto funcional para “estudios y evaluación de políticas públicas” (*études et évaluation des politiques publiques*) que comprende cinco puestos de referencia. En el caso del SPC de México, la categoría de funcionario de enlace podría dividirse en distintas categorías de profesionistas encargados de realizar actividades que requieren antecedentes analíticos e intelectuales. Durante el desarrollo de su carrera se podría considerar a estos profesionistas como posibles altos funcionarios y para recibir ascensos en ese ámbito.

Cuadro 3.6. **Francia: Empleos del RIME en el ámbito de estudios y evaluación de políticas públicas**

Empleo	Breve descripción
<i>Responsable de programme d'études</i> (Responsable de programa de estudios)	Define un programa de estudios dentro de su ámbito de responsabilidad, coordina su realización por parte de analistas de política y garantiza la validación y la valoración de los resultados.
<i>Chargé d'études</i> (Encargado de estudios)	Realiza o da seguimiento a la realización de estudios para describir una situación y definir las consecuencias de las políticas públicas.
<i>Responsable de production d'informations de base</i> (Responsable de producción de información de base)	En respuesta a la demanda de información de base, sobre todo estadísticas, concibe los medios de obtención, análisis y provisión.
<i>Producteur d'informations de base</i> (Productor de información de base)	Produce, analiza y pone a disposición del solicitante estadísticas y otra información de base para realizar estudios y evaluaciones.
<i>Chargé de l'évaluation d'une politique publique</i> (Analista de políticas públicas)	Analiza el impacto, la implementación y los resultados de políticas públicas; define conclusiones; propone formas de mejora.

Fuente: Ministerio de la Función Pública, gobierno de Francia (2007), *Répertoire interministériel des métiers de l'État* (RIME), DGAFP, 1a. edición, París.

Homologar la manera de describir puestos y definir trayectorias profesionales

Un SPC flexible debería permitir al gobierno estructurar el empleo y asignar al personal de manera óptima para satisfacer las necesidades operativas y adaptarse a requerimientos cambiantes. Debería ofrecer la flexibilidad suficiente en cuanto a movilidad del personal dentro de las secretarías y entre las diversas partes del servicio público para satisfacer las necesidades de los empleadores y mejorar las oportunidades profesionales del personal. La fluidez de ingreso y salida del SPC sería un aspecto importante de la flexibilidad. La tarea del gobierno consistiría en reclutar y retener al personal talentoso ofreciendo puestos y oportunidades profesionales lo suficientemente interesantes y atractivos. La implementación plena del subsistema de desarrollo profesional sería un importante avance en esta dirección. Un primer paso sería elaborar un inventario integral de puestos para identificar los empleos equivalentes en las diferentes instituciones cubiertas por el SPC. Un marco de definiciones de puestos homologados con el cual se pudieran identificar y compaginar todos los puestos del SPC representaría un paso hacia una mayor flexibilidad y una organización más rentable del personal. Para evitar la proliferación de definiciones, debe haber el mínimo número de puestos de referencia. Las definiciones de puestos podrían servir para muchos fines, entre los que se cuentan la homologación de los empleos en las secretarías con los perfiles de referencia a fin de asignarles un grado, la descripción de competencias y el reclutamiento. Esto también daría claridad a los puestos de ingreso. También se podrían desarrollar perfiles

de puestos sobre esta base. Este enfoque sería compatible con los actuales esfuerzos para adoptar la gestión basada en competencias en el SPC.

Los requisitos para contar con un SPC eficaz podrían cumplirse de diferentes formas. Una posibilidad consistiría en estudiar cuatro dimensiones interrelacionadas:²¹

- la forma de definir, clasificar y agrupar los puestos —por ejemplo, por niveles, cuerpos o grupos ocupacionales—, y la medida en que son más abiertos o más compartimentados;
- la manera en que se organiza el desarrollo profesional —puntos de ingreso por medio del reclutamiento externo, reglas sobre el avance profesional— y la medida en que se ocupan los puestos superiores mediante la promoción interna;
- seguridad laboral: en qué medida pueden los empleados esperar hacer una carrera de largo plazo en la institución;
- la forma de determinar la remuneración: cómo se clasifican los puestos para efectos de sueldo, los métodos de aumento (escalas salariales, la posibilidad de que haya un vínculo con el desempeño).

Cada una de las dimensiones influye en las otras. Por ejemplo, si hay múltiples puntos de ingreso a diferentes niveles de antigüedad, esto afectará las oportunidades de ascenso interno. Si las categorías laborales se definen de forma estricta, esto tiende a limitar las oportunidades de desarrollo profesional por medio de movilidad lateral.

A fin de crear carreras profesionales para los servidores públicos es necesario redefinir las categorías de puestos del sistema. La creación de una manera uniforme de identificar y describir los puestos debería ser un paso importante en esta dirección. También sería de gran importancia racionalizar el número de puestos homologados. Para ese fin habría que dividir la población del SPC y las funciones que ocupan en porciones manejables, tanto horizontalmente (por grupos ocupacionales y especialidades o familias de puestos) como verticalmente, por nivel de trabajo. En este último caso, México podría seguir los niveles de clasificación que se proponen en el recuadro 3.13, que establecen claramente la creciente complejidad de un puesto y el periodo más largo que se requiere para obtener resultados.

El cuadro 3.7 da algunos lineamientos sobre cómo definir los niveles de trabajo de los puestos del servicio de carrera. El reto para el SPC consiste en establecer niveles de trabajo identificables, administrativos y no administrativos, con sus propios temas y aportaciones. En niveles sucesivamente más altos, el trabajo implica cada vez mayor complejidad, horizontes temporales más largos y mayor incertidumbre. Para fines del SPC, sólo serían aplicables los niveles del 1 al 6.

Puntos clave para contribuir al entendimiento de los niveles de trabajo:

- cada nivel de trabajo identificado en el modelo es importante y esencial;
- cada nivel se centra en prioridades, contenido, plazos, información/gestión y procesos distintos;
- es un modelo para entender el reto y la complejidad del trabajo;
- es una jerarquía de complejidad en la toma de decisiones, y cada nivel ofrece el contexto del trabajo del nivel inferior;
- los niveles de trabajo se pueden utilizar para obtener claridad en torno a los motivos y necesidades de una institución.

Recuadro 3.13. Los niveles de trabajo

Todo el trabajo corresponde naturalmente con niveles claramente definidos de crecientes retos laborales. Este principio se ha establecido por medio de amplias investigaciones durante más de 30 años. Los niveles de trabajo son independientes de la cultura nacional o el sistema político. A continuación se presentan las definiciones de Elliott Jaques, quien describió los niveles como bandas anchas de trabajo. Identificó siete niveles de trabajo, de la siguiente manera:

Valor agregado para el presente: 1), 2), 3)	1) Calidad	Primera línea, resultados concretos claramente especificados.
	2) Servicio	Aportar conocimientos especializados a la solución de un caso o situación concretos eligiendo de entre opciones conocidas.
	3) Práctica	Gestión operativa (miniorganización, gente, instalación industrial, recursos, presupuesto). Gestionar costos, mejorar servicios.
Valor agregado para el futuro: 3), 4), 5)	4) Desarrollo estratégico	Lograr el propósito estratégico general del sector designado del mercado considerando la competencia y el cambiante entorno social y empresarial.
	5) Propósito estratégico	Garantizar la dirección financiera y social y la viabilidad de la empresa. Respuestas a dos preguntas esenciales: ¿A dónde va esta empresa? ¿Por qué estamos en ella?
Sistema de valores: 5), 6), 7)	6) Ciudadanía corporativa	Forjar una fuerte presencia local, nacional, regional y mundial mediante sensibilidad y receptividad a las diferencias culturales.
	7) Presciencia corporativa	Las principales instituciones sociales afectan a los países, y se crean y conforman en función de necesidades mundiales. Las decisiones tardan más de 20 años en cumplirse.

Fuente: Adaptado de Elliott Jaques (1976), *A General Theory of Bureaucracy*, Heinemann Educational, Londres.

Cuadro 3.7. Niveles de trabajo aplicables al SPC

Nivel	Enfoque esencial	Finalidad principal
6	Visión	Establecer el camino de toda la institución dentro de su contexto global. Forjar y mantener la reputación que genera confianza en todos los interesados y es la esencia de la sostenibilidad de largo plazo.
5	Propósito estratégico	Definir el propósito, la estrategia y las metas de desempeño entre direcciones o unidades de verdadera importancia estratégica, y gestionar las relaciones externas al nivel más alto.
4	Desarrollo estratégico	Convertir el propósito estratégico en una realidad operativa por medio de diseño y desarrollo de servicios y formulación de políticas. Proveer a la institución de los medios para cumplir su misión. En este nivel se puede realizar trabajo especializado centrado en la creación de conocimiento y cambios de paradigmas que van más allá de los campos conocidos, y que serían vistos como tales internacionalmente. En este nivel se realiza la rendición de cuentas de políticas nacionales.
3	Práctica	Contribuir a la eficacia sostenida, gestionarla y asegurarla a nivel departamental o de unidad. Realizar el propósito y mejorar la reputación por medio de la prestación de servicios y la provisión de productos de calidad (como informes, estudios y análisis) de manera oportuna y rentable.
2	Prestación de servicios	Ejecutar procesos, prácticas o políticas comprobados para suministrar productos y prestar servicios no repetitivos, entre los que se cuentan análisis, estudios e informes. Resolver problemas no habituales por caso o por proyecto.
1	Calidad	Suministrar productos o prestar servicios de calidad, de manera repetitiva, dentro de límites específicos y con un mínimo desperdicio de esfuerzo y recursos.

Fuente: Basado en Elliott Jaques (1976), *A General Theory of Bureaucracy*, Heinemann Educational, Londres.

Cada nivel situado sobre el nivel 1 tiene dos principales áreas de enfoque:

- crear las condiciones para que el nivel precedente sea eficaz y productivo. “Si mi jefe no crea el contexto apropiado, no puedo hacer mi trabajo.”
- un trabajo propio con una rendición de cuentas y productos propios.

En la medida que aumenta el nivel de trabajo, crece la complejidad y la incertidumbre de la toma de decisiones, así como el periodo en que las decisiones surten efecto. Asimismo, para fines del SPC, las funciones de especialista técnico deberían asignarse a determinadas secretarías o a grupos de ellas. Los administradores operativos deben concentrarse en grupos de secretarías donde los retos de gestión son similares. Las funciones estratégicas (director y director general adjunto) deben ser gestionadas en todo el servicio público mexicano por la SFP como parte de un programa de alto nivel. Es necesario evaluar el trabajo de todas las instituciones y clasificar los puestos del SPC en familias de puestos. Como estas familias abarcan varias secretarías y dependencias, es vital que cada una tenga un representante responsable de mantener el Registro de Puestos de esa familia y de ocuparlos con los candidatos apropiados. Esta función, al menos al principio, competiría a la SFP.

Al revisar la estructura ocupacional del SPC podría ser útil para el gobierno mexicano estudiar la experiencia de Canadá y Francia. Una nueva estructura de los grupos ocupacionales introducida en el servicio público canadiense en 1999 redujo en gran medida

Recuadro 3.14. Estructura de los grupos ocupacionales en la administración pública central de Canadá

En el sistema de clasificación de la administración pública central, la organización de empleados y trabajo se basa en una estructura de grupos ocupacionales. En 1999 el gobierno aprobó una estructura de los grupos ocupacionales con definiciones actualizadas. La nueva estructura contiene menos grupos (29 en lugar de los 78 que había con la estructura antigua), en algunos de los cuales se fusionan grupos más antiguos que comparten ciertas características.

Por ejemplo, se creó un grupo nuevo —Servicios Administrativos y Programáticos— con 11 de los grupos anteriores, entre los que se contaban servicios administrativos, comunicaciones, procesamiento de datos, enseres de oficina, servicios secretariales, gestión de programas y otras varias funciones. Como parte de la reforma, se revisó y actualizó el sistema de clasificación de puestos.

La Dirección General de Recursos Humanos del Secretariado del Consejo del Tesoro encabeza la modernización con las siguientes acciones:

- definir la estructura de los grupos ocupacionales;
- revisar las normas de clasificación de puestos y las de formación de todos los grupos ocupacionales;
- colaborar con las instituciones del servicio público en el seguimiento de la clasificación para dar a los directores adjuntos la información que necesitan para ejercer su autoridad de clasificación delegada;
- implementar un conjunto renovado de políticas y lineamientos de clasificación;
- crear un perfil de competencias, un plan de estudios y un programa de reconocimiento para asesores de organización y clasificación.

Fuente: Secretariado del Consejo del Tesoro, gobierno de Canadá (s.f.), “Organization and Classification”, Dirección General de Recursos Humanos, www.tbs-sct.gc.ca/chro-dprh/cla-eng.asp; consultado en noviembre de 2010.

Recuadro 3.15. Francia: Registro interministerial de ocupaciones del Estado (RIME)

El RIME, un índice interministerial de ocupaciones en el Estado, se inició en 2006. Todos los puestos figuran en él, incluidos los ocupados por personal contratado. Ésta es una forma de reunir funciones y ocupaciones y establecer una nomenclatura común. El registro identifica 23 funciones comunes divididas en categorías estratégicas, operativas y de apoyo. Con estas funciones se correlacionan 236 puestos de referencia descritos en el RIME. Los ministerios pueden utilizar las descripciones para identificar y clasificar los empleos incluidos en sus dependencias. Los puestos de referencia también ayudan a elaborar perfiles y descripciones de puestos que se pueden utilizar como base para la evaluación del desempeño.

El RIME fue bien recibido y los ministerios lo están implementado. Ha permitido un cambio de la gestión de personal a la GRH basada en el análisis de necesidades y competencias requeridas. El registro fortalece la contratación de personal con base en el análisis de las necesidades de competencias y aumenta la movilidad interdepartamental del personal al hacer posible la identificación de grupos de reclutamiento potencial. El reclutamiento está mejor orientado y la correspondencia entre los empleos y las personas está en función de las necesidades operativas de los ministerios. La capacitación también se puede organizar en torno a las competencias necesarias para los puestos de referencia.

A continuación se describen dos ejemplos de la manera en que se ha aplicado el RIME.

Profesionalización de la categoría de empleo: Finanzas

A fin de profesionalizar las categorías de empleos con capacitación inicial y continua, reclutamiento, trayectorias profesionales y movilidad, se creó un grupo de trabajo interministerial sobre la gestión de los RH. Para ello el grupo identificó las necesidades de competencias y actualizó las categorías de empleos financieros del RIME. En junio de 2008, la Dirección de Presupuesto inició trabajos encaminados a:

- identificar todos los puestos y describir los perfiles de las funciones financieras;
- aclarar las necesidades de estos empleos en cuanto a cambios de alcance de las actividades;
- crear un índice de cerca de 20 empleos financieros, en colaboración con todos los ministerios, para incluirlos en el RIME a partir de 2009;
- diseñar e implementar planes de acción de corto y mediano plazos para mejorar el reclutamiento y la capacitación y diversificar las trayectorias profesionales en el gobierno.

Este trabajo fue probado con un proyecto piloto por un comité integrado por directores de asuntos financieros, un interventor de presupuestos, y representantes de la Dirección de Finanzas Públicas, la Dirección de Personal y Adaptación al Entorno Profesional y la Dirección de Administración y del Servicio Público.

Categorías de empleos en el Ministerio de Agricultura y Pesca: el papel del Observatorio de Misiones y Ocupaciones

A fin de desarrollar sus categorías de empleo, el ministerio recurre al trabajo que encabeza el Observatorio de Misiones y Ocupaciones (OMM, por sus siglas en francés), creado en 2000.

El OMM es responsable de dar seguimiento a los avances de las misiones del gobierno en los ámbitos del ministerio y su impacto en las categorías de empleos. Por ejemplo, el OMM publica estudios prospectivos sobre grandes categorías de empleos, con la participación de un comité de orientación del estudio compuesto por personal relevante. El OMM también genera

Recuadro 3.15. Francia: Registro interministerial de ocupaciones del Estado (RIME) *(continuación)*

estudios horizontales sobre cambios de las categorías y competencias laborales o estudios sobre movilidad y trayectorias profesionales. Todos los estudios concluyen con recomendaciones dirigidas a complementar los cambios de misiones e instituciones que han cambiado la GRH.

El trabajo del OMM se utiliza en el ministerio para evaluar mejor las necesidades futuras en número y competencias de la fuerza laboral y en sus estrategias para mejorar la GRH, especialmente en los ámbitos de reclutamiento, capacitación inicial y continua y trayectorias profesionales.

En primer lugar, las descripciones de empleos actuales y futuros contribuye a dar a conocer mejor los empleos fuera del ministerio. También se utilizan como matriz de referencia para las entrevistas de contratación y las reuniones anuales de evaluación del desempeño.

En segundo lugar, el trabajo del OMM es usado para fines de capacitación continua por institutos de capacitación bajo la responsabilidad del ministerio y para diseñar políticas generales de capacitación continua.

En tercer lugar, este trabajo se utiliza para fines de movilidad y para la creación de perfiles de puestos, especialmente de los empleos abiertos a la movilidad interna.

En términos más generales, el secretario general del ministerio aseguró que se ha dado seguimiento a las recomendaciones del OMM con el establecimiento de grupos de trabajo encargados de diseñar planes de acción concretos, sobre todo en los ámbitos de reclutamiento, capacitación permanente y trayectorias profesionales.

Fuente: Ministerio de Presupuesto, Cuentas Públicas, Función Pública y Reforma del Estado, gobierno de Francia (2008), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique: Politiques et pratiques 2007-2008*, vol. 2, pp. 65-68, París.

el número de grupos al integrar los que realizan funciones similares o relacionadas. Esto racionalizó el proceso de negociación colectiva y dio a los empleados más oportunidades de movilidad y desarrollo profesionales. La dependencia central de GRH, la Dirección General de Recursos Humanos del Secretariado del Consejo del Tesoro, encabezó la iniciativa y sigue cumpliendo una función esencial de apoyo a las instituciones del servicio público en el trabajo dentro de la nueva estructura.

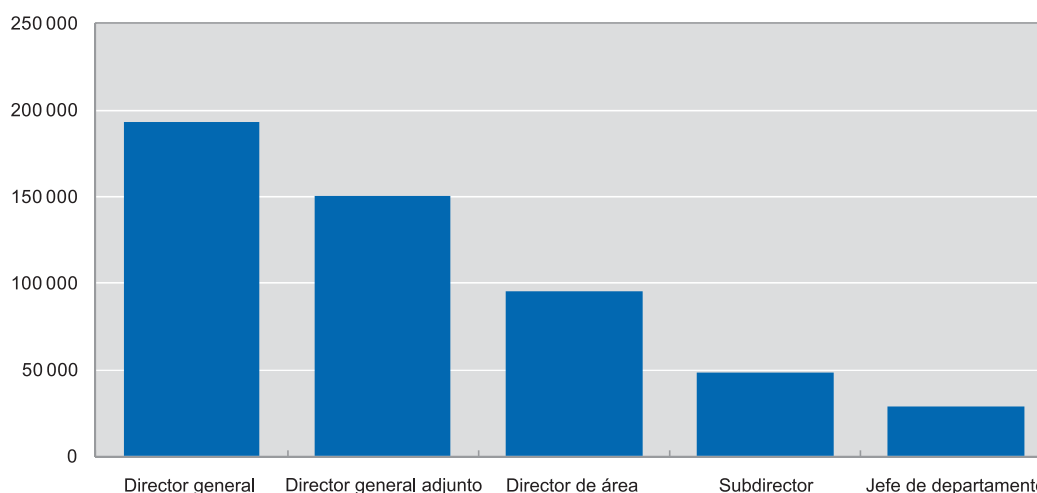
En Francia ha habido un proceso constante de reducción del número de *corps* separados en el servicio público mediante la abolición de algunos *corps* o la fusión de aquellos que tenían funciones similares en distintos ministerios. Entre 2005 y 2010 el número de *corps* se redujo casi a la mitad. Más de 80 por ciento de las fusiones afectaron a los *corps* de categoría C: empleos operativos. De manera paralela a la racionalización de los *corps*, las autoridades francesas introdujeron la noción de *métier* (oficio u ocupación) como base para gestionar los principales elementos de la carrera a fin de dar más fluidez interna al sistema. Los aspectos básicos de la GRH —como la asignación, la evaluación del desempeño, los ascensos y la remuneración— estarán menos vinculados con el estatuto de *corps* y más con el de ocupación. El ejemplo francés muestra, de manera decisiva para el caso mexicano, cómo los sistemas existentes que no daban gran margen para la gestión activa de los recursos humanos pueden evolucionar para incluir nuevos elementos que mejoran la movilidad y abren las estructuras de las carreras profesionales. El SPC mexicano debería adoptar un enfoque pragmático similar de reforma en una esfera muy difícil de cambiar desde los puntos de vista técnico y político.

Asimismo, las estructuras orgánicas son algo estáticas, lo que lleva a que en muchas instituciones haya algunos puestos que no son parte de la estructura y que, por lo mismo, no se consideran en el sistema. Las estructuras orgánicas deberían adaptarse a los programas gubernamentales y garantizar que todos los puestos que realizan trabajo sustantivo son parte del SPC (excluyendo las funciones de apoyo). Las secretarías y dependencias deberían tener la posibilidad de ajustar sus estructuras de la mejor manera posible para cumplir los objetivos estratégicos del gobierno. La Secretaría de la Función Pública debería hacer más dinámico y flexible el proceso de certificación de estructuras. Para mejorar el proceso de descentralización del SPC, las instituciones deberían estar en posibilidad de ajustar sus estructuras siguiendo los lineamientos de la Secretaría de la Función Pública, a fin de garantizar que los puestos de áreas sustantivas sigan dentro del sistema.

Integrar la política de compensación al marco del sistema de carrera

Una de las principales lagunas de la legislación actual del SPC es la falta de un subsistema de remuneración. Esto ha ido en detrimento de la gestión adecuada de la fuerza laboral en lo relativo a la planeación de los recursos humanos, los ascensos y el desarrollo profesional, las mejoras de la gestión centrada en el desempeño y el establecimiento de niveles de remuneración económicamente sostenibles y socialmente aceptables. Los salarios de los puestos incluidos en el SPC no son equilibrados. Debido a restricciones presupuestarias, no ha habido aumentos salariales en la mayoría de los puestos del sistema desde hace un lapso que va de ocho a diez años; los puestos sindicalizados, en cambio, han recibido aumentos debido a la presión de los sindicatos. Según los funcionarios entrevistados para este estudio, lo anterior ha ocasionado que algunos puestos sindicalizados de menores grados de profesionalización hayan llegado a ganar más que puestos del SPC, donde se requieren títulos académicos. Los sindicatos mexicanos son muy poderosos, y el país podría aprovechar el hecho de que los servidores públicos de carrera no están sindicalizados para explorar diferentes maneras de modernizar la estructura salarial del SPC. Al dar los primeros pasos hacia la adopción de la planeación de los recursos humanos y la definición de trayectorias profesionales, México debería hacer de la política de compensación una

Gráfica 3.12. **Compensación de los servidores públicos de carrera, 2010 (MXN)**



Fuente: Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México.

parte integral del sistema de carrera. Es necesario revisar la estructura de compensación, pues los bajos salarios de los puestos bajos y medios del SPC no contribuyen a retener el talento y son un incentivo para crear puestos fuera del sistema con niveles similares a los más altos del SPC (homologados).²²

El SPC requiere un medio estandarizado para evaluar los puestos con fines de compensación y calificación, de manera que se dé más transparencia al sistema de remuneración y se avance hacia una gestión más eficiente de los niveles relativos de compensación. Las autoridades mexicanas tienen que determinar el tipo de servidores públicos que el país necesita, y cuánto deberían ganar. La manera de determinar la remuneración (métodos y escalas salariales) se vincula directamente con la forma en que se clasifican, definen y agrupan los puestos; con el desarrollo profesional, y con la seguridad en el empleo. Al crear el subsistema de remuneración las autoridades mexicanas deberían garantizar que los paquetes de remuneración son competitivos con respecto al exterior, es decir, se encuentren en el intervalo de los paquetes que reciben quienes desempeñan trabajos similares en otras instituciones. Si la remuneración es demasiado baja, la institución perderá a sus mejores elementos en beneficio de otros empleadores; si es demasiado alta, el costo de los salarios será innecesariamente oneroso. Debería también existir equidad interna en todo el servicio público a fin de fomentar el espíritu de equipo y levantar el ánimo en las instituciones y el gobierno en general, y aumentar la credibilidad de los altos funcionarios. El principio básico de la clasificación de los empleos es que los puestos similares con responsabilidades, retos y condiciones laborales equivalentes deben tener la misma remuneración. La clasificación de los puestos siempre es un tema delicado. Se recomienda ampliamente establecer una comisión intersecretarial para supervisar el proceso, con asistencia técnica externa independiente. Para mantener la integridad del sistema es necesario que la Secretaría de la Función Pública se ocupe de su custodia central. Por ejemplo, en Estados Unidos, la Oficina de Gestión del Personal es responsable de establecer las normas de clasificación y orientar a las dependencias del gobierno federal en la aplicación de la metodología de clasificación.

La remuneración también debe ser culturalmente congruente, y los salarios y sueldos deberían reflejar los valores de la institución. Algunos países miembros de la OCDE — Islandia, Italia, Japón, Portugal y Suecia — están tomando medidas para modernizar sus políticas de compensación, y su experiencia podría servir de modelo a México. Suecia, por ejemplo, utiliza una clasificación de los empleos que permite comparar los sueldos entre una amplia variedad de dependencias del Estado que fijan sus remuneraciones de forma independiente. Cada puesto se clasifica en cuanto a su contenido con un código de tres dígitos (familia, clase, tipo) y con un código de un dígito por su nivel funcional. De las experiencias de otros países miembros de la OCDE se desprenden tres mensajes principales que pueden servir de lecciones a México: *i)* las reformas de la administración pública, y las específicas del servicio público, deberían cimentarse en una estructura de remuneración sólida; *ii)* las decisiones sobre el otorgamiento de bonos de desempeño debería ser transparente, y *iii)* la antigüedad no debería ser la base de los aumentos de sueldo.

Hacer más estratégica la capacitación

El SPC mexicano considera que la capacitación es un elemento importante para mejorar y desarrollar nuevas competencias y aptitudes, preparar a los servidores públicos para puestos de mayor responsabilidad y certificar sus competencias. Hasta la fecha parece que el subsistema de capacitación y certificación de competencias se ha centrado en un enfoque

Recuadro 3.16. Japón y Portugal: reforma del sistema de remuneración

Japón introdujo cambios en su sistema de remuneración en 2005. Para fomentar la gestión eficiente del personal y al mismo tiempo mejorar la moral de los empleados, el país creó un sistema de remuneración que restringiera los factores del aumento basado en la antigüedad y garantizara compensaciones justas en función de las obligaciones y responsabilidades o de los resultados del desempeño de cada funcionario. Los principales puntos de la reforma fueron:

- **reflejar los niveles salariales locales en la remuneración de los empleados públicos.** El gobierno redujo el nivel promedio de los salarios en 4.8 por ciento y adoptó sobrepagas por área para aumentar los salarios de los empleados públicos en las regiones de altos ingresos. Esta reforma se implementó gradualmente entre los ejercicios fiscales de 2006 y 2010.
- **limitar los aumentos basados en la antigüedad y aplanar la curva salarial.** El gobierno redujo los niveles salariales de los empleados públicos de edad mediana y avanzada en 7 por ciento, pero mantuvo sin cambio los de los empleados públicos jóvenes.
- **reflejar el desempeño en aumentos graduales.** El gobierno dividió en cuatro el único intervalo de incremento que existía, para flexibilizar los aumentos. Además, fusionó el aumento normal y el especial en uno solo basado en el desempeño.

Entre los temas relacionados con la revisión actual del sistema de compensación se cuentan el papel de la dieta nacional en las negociaciones y cómo delegar la autoridad sobre las negociaciones laborales (equilibrio con la democracia financiera), el alcance de los empleados que recibirán derechos laborales, el de los asuntos abiertos a la negociación y determinados en acuerdo colectivo y la preparación de las instituciones que tienen la autoridad de negociar del lado de los empleados.

Portugal introdujo cambios al sistema de remuneración como uno de los pilares de la reforma de la administración pública. Las razones eran la existencia de diversas escalas de remuneración (una escala para esquemas de carreras generales y especiales y diferentes escalas para cada uno de los cuerpos especiales); el excesivo número de niveles de pago (más de 522); un gran número de suplementos de la remuneración otorgados con frecuencia con la única finalidad de garantizar incrementos al sueldo básico; el avance en los niveles de pago cada tres años, y la falta de mecanismos de remuneración relacionados con los niveles de desempeño. Todo ello impedía la transparencia del sistema de remuneración. El nuevo sistema incluye tres partes principales:

- **Remuneración básica:** hay una sola escala de pago que incluye 115 niveles. Los niveles siempre son ascendentes, y cada categoría de carreras incluye un número variable de niveles de sueldo. Por ejemplo, las carreras de una sola categoría tienen un mínimo de ocho niveles, y en las de múltiples categorías el número de niveles varía según el número de categorías.
- **Suplementos de la remuneración:** los apoyos ya no son automáticos y permanentes, pero se han mantenido en los puestos que suponen grandes exigencias, siempre y cuando el desempeño sea bueno y constante.
- **Bonos de desempeño:** el aspecto innovador de esta reforma es que ahora es posible otorgar bonos de desempeño a los trabajadores y los mandos medios como resultado del Sistema Integrado de Gestión y Evaluación del Desempeño en la Administración Pública (SIADAP, por sus siglas en portugués). Sin embargo, los bonos deben otorgarse con base en un crédito definido con anterioridad que debe distribuirse sucesivamente por categoría, carrera, actividad, formación académica y grupos profesionales, y todas las decisiones con respecto a ellos deben hacerse públicas. Los trabajadores que han cambiado de nivel de paga durante un año determinado no se consideran para recibir bonos de desempeño ese año.

Fuente: Presentaciones de Bunzo Hirai y Yuki Yokomori, delegados japoneses, y Teresa Ganhão, delegada portuguesa, ante el Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Públicos (PEM) durante la reunión anual, en diciembre de 2010, en París.

Recuadro 3.17. Desarrollo de competencias por medio de la capacitación en países miembros de la OCDE

Australia. La Comisión del Servicio Público Australiano diseñó tres programas para apoyar la capacitación y el desarrollo en las dependencias del servicio público. En primer lugar, el HR Capability Development Programme (programa de desarrollo de capacidades de RH) se centra en el desarrollo de aptitudes que aumenten la capacidad de los ejecutivos de RH para ser eficaces en funciones estratégicas del área. En segundo lugar, publicó una guía de buenas prácticas, *Building Capability: A Framework for Managing Learning and Development in the APS* (Forjar capacidad: un marco para gestionar el aprendizaje y el desarrollo en el SPA). Este marco, cuya finalidad es fomentar una cultura de aprendizaje, constituye una fuente de criterios de auditoría para evaluaciones futuras. En tercer lugar, se estableció un Centro de Evaluación de Desarrollo Profesional para evaluar a los miembros del grupo proveedor de personal del servicio de alta dirección (SES, por sus siglas en inglés) y ayudarlos a identificar sus necesidades de desarrollo para posibles ascensos futuros al SES.

Bélgica. El gobierno belga puso en marcha los ciclos de desarrollo, que se centran en acrecentar las competencias para lograr los objetivos personales e institucionales. En ellos es esencial que haya un plan de capacitación individual para cada servidor público. El ciclo consta de cuatro fases: discusión de la función, discusión de la planeación, revisión del desempeño y entrevista de evaluación. A la última fase sigue una nueva discusión de la planeación que es el principio de un nuevo ciclo de desarrollo. En teoría, estos ciclos deberían basarse en las definiciones de los perfiles de competencias. Sin embargo, en la práctica sólo algunas instituciones utilizan los perfiles. Más aún, la capacitación certificada se ha convertido en una de las principales herramientas de gestión de competencias en el gobierno federal belga. La meta de la capacitación certificada es desarrollar las competencias de los servidores públicos para satisfacer las necesidades de las instituciones. Cuando se cumplen los objetivos de capacitación, los servidores públicos reciben una subvención de competencia además de su remuneración normal.

Dinamarca. Desde 2007, el gobierno danés ha realizado esfuerzos considerables para ampliar y calificar el mercado de programas de desarrollo de liderazgo en el sector público. Durante el mismo periodo hubo una inversión significativa en el desarrollo de competencias de todos los servidores públicos. Aun así, el principio general es que los empleadores locales deben seleccionar el programa más relevante para sus empleados. El grado de coordinación central se reduce a asesorar a los empleadores locales y asegurar que el mercado provee de programas de alta calidad a los servidores públicos.

Estados Unidos. La Oficina de Gestión de Personal (OPM, por sus siglas en inglés) sigue fungiendo como dependencia líder en la gestión de competencias, mientras que las dependencias federales utilizan un enfoque descentralizado para determinar el mejor uso de las competencias en los procesos de RH. La OPM proporciona lineamientos, entre los que se incluyen programas de desarrollo de liderazgo. Las Executive Core Qualifications (Certificación de Aptitudes Ejecutivas Básicas) sirven de guía al Instituto Ejecutivo Federal y al plan de estudios del Centro de Desarrollo de la Gestión.

Fuente: OCDE (2010c), *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*, OCDE, París.

de aprendizaje a distancia para impartir conocimientos de manera aplicable a todos los niveles del SPC sin distinguir las necesidades de funciones específicas. El portal @Campus México tiene un inventario de 126 cursos impartidos por universidades y prestadores de servicios privados. La Secretaría de la Función Pública y las dependencias que integran el SPC se han esforzado por ofrecer capacitación constante a sus empleados de carrera. En 2009 había más de 47 000 actividades de capacitación. Los servidores públicos de carrera están obligados a certificar sus competencias profesionales por lo menos cada cinco años a fin de asegurar que han desarrollado nuevas habilidades y actualizado su perfil y aptitudes. El incumplimiento de esta obligación implica la separación del sistema. Queda claro que el desarrollo de los empleados es reconocido por el gobierno mexicano como tema estratégico del servicio público; el problema está en la estrategia. Los funcionarios consultados para este estudio informaron que, en algunos casos, los empleados públicos proponen sus opciones de capacitación en función de lo que perciben como necesidades y no en consideraciones sensatas de cómo podría la capacitación beneficiar su desarrollo profesional y ayudarlos a cumplir los objetivos de sus puestos actuales (por ejemplo, por medio de una evaluación del desempeño). En muchos otros casos, los cursos de capacitación que eligen los empleados públicos no se relacionan de ningún modo con sus actividades. El creciente contenido de conocimientos del trabajo en el servicio público mexicano, como en el resto de los países miembros de la OCDE, hace indispensable el desarrollo continuo de aptitudes. Sin embargo, a medida que la capacidad de adaptación, la solución de problemas y la innovación adquieren importancia creciente para las instituciones, la capacitación en las aptitudes necesarias para determinado empleo deben complementarse con otras formas de aprendizaje para desarrollar una gama de competencias técnicas y conductuales. Los programas de capacitación deben, pues, alinearse con las necesidades estratégicas de las instituciones, ya que los cursos de capacitación no se han aplicado de manera estratégica. Con este fin, la idea de capacitación debería sustituirse —como se ha hecho en muchos otros países miembros de la OCDE— con la perspectiva más amplia de aprendizaje y desarrollo. En efecto, los gobiernos de los países miembros de la OCDE invierten cantidades considerables en aptitudes y capital humano, e insisten en la necesidad del aprendizaje permanente. Se estimula el aprendizaje y el desarrollo autónomos de los empleados, apoyados por marcos de competencia y la inclusión del desarrollo en la gestión del desempeño y el avance profesional.

A fin de hacer mejor uso de las instalaciones de capacitación, la Secretaría de la Función Pública podría elaborar un marco amplio para impartirla, aunque es importante que las necesidades de capacitación sigan siendo establecidas por los directivos junto con los empleados. Con ello se fomentaría la rendición de cuentas de los altos funcionarios en asegurar el desarrollo profesional de sus empleados. Sin embargo, si México acepta la recomendación de concentrarse más en la gestión de competencias, los directivos también deberían garantizar que las necesidades de capacitación estén alineadas con los objetivos estratégicos de las instituciones y con las lagunas de competencias que se hayan identificado. Los objetivos de todas las actividades de aprendizaje (talleres, cursos, etcétera) deberían basarse en el desarrollo de competencias específicas. En efecto, la base para definir los cursos de capacitación debería ser un análisis de deficiencias de las competencias. Se podría crear un plan de desarrollo personal para cada empleado, enumerando las competencias específicas que necesita desarrollar para mejorar su desempeño. El uso de nuevas tecnologías de capacitación, como el portal @Campus México, es una buena forma de motivar a los participantes para que aprovechen los cursos de capacitación, que reduce costos y da seguimiento a la prestación del servicio.

En la actualidad @Campus México está orientado en gran medida hacia el aprendizaje a distancia, con poca atención al fomento de verdaderas capacidades. México podría explotar más esta herramienta para hacer más estratégica la capacitación mediante el diseño de un enfoque modular de la capacitación vinculado con un marco de competencias. Sin embargo, es importante no descuidar la capacitación presencial y asegurarse de que se base en las metodologías más modernas de aprendizaje de adultos. La experiencia de Australia, Bélgica, Corea, Dinamarca y Estados Unidos en la aplicación de la gestión de competencias a los programas de capacitación y desarrollo podría inspirar a México para adoptar prácticas similares.

Los cursos tradicionales deberían complementarse con otros varios métodos de aprendizaje, como trabajos de desarrollo, orientación, tutoría, impartición de conocimientos y aprendizaje en equipo. El avance de México en el tema del aprendizaje electrónico podría facilitar este enfoque. También podría explorarse la adopción de actividades basadas en el lugar de trabajo, como la capacitación en el desempeño del empleo y las transferencias temporales a otros puestos. Esto resulta particularmente importante dado que una de las metas de la capacitación es certificar las competencias de los empleados de carrera. Este tema ha creado controversia debido a la percepción de que las capacidades son conductas observables que se pueden reproducir por medio de la capacitación. Las capacidades deben certificarse tanto para el ingreso como para la permanencia en el servicio de carrera. La práctica actual de utilizar exámenes basados en cierta bibliografía tiene por lo menos dos defectos principales: *i)* el estudio de la bibliografía no garantiza la adquisición de competencias o capacidades, y *ii)* como la certificación de capacidades es requisito para continuar en el servicio de carrera, los empleados públicos tienden a estudiar sólo para aprobar el proceso de certificación, pero no para mejorar su desempeño, lo que hace de la capacitación un fin en sí misma. Por ejemplo, una capacidad que debe certificarse es la “visión del servicio público”, que se refiere a aspectos como integridad, transparencia, rendición de cuentas y bienestar común. El problema, según lo identificado por algunos funcionarios y académicos entrevistados para este estudio, es que no hay una manera adecuada de definir qué es el bien común, cómo certificarlo, cuáles son las conductas observables ni cómo medir la integridad. Aprobar un examen basado en el estudio de una bibliografía no garantiza que se logre una conducta observable relativa al bienestar común. La Secretaría de la Función Pública debería realizar un análisis profundo centrado en la medida en que la capacitación y la certificación de competencias cumplen las necesidades de las instituciones y del SPC en general; comprobar, por ejemplo, si la certificación de capacidades ha dotado a las instituciones de niveles aceptables de competencias o si el perfil de preparación y aptitudes de las instituciones es aceptable.

Asimismo, el requisito de que cada servidor público reciba 40 horas de capacitación debe ser más específico. El tiempo, equivalente a una semana de capacitación fuera del trabajo, es loable. El problema reside en su inflexibilidad, pues no toma en cuenta que los servidores públicos en los primeros años de su carrera a menudo necesitan un número mayor de horas, y que la capacitación no necesariamente es apropiada para el trabajo de altos directivos que cumplen funciones estratégicas. También cabe señalar que los exámenes que se utilizan como parte del proceso de admisión son sólo pruebas de conocimientos y no atienden ni las aptitudes ni la comprensión. México podría considerar la posibilidad de establecer una arquitectura de capacitación que tenga en cuenta la distinción entre la capacitación para generar aptitudes (que requiere instrucción, supervisión y evaluación) y la adquisición de conocimientos (que requiere mecanismos apropiados de aplicación y pruebas de memoria y comprensión). Los comités técnicos de capacitación y certificación

de competencias profesionales tienen que establecer lineamientos a fin de facultar a su secretaría o dependencia para que desarrolle programas de capacitación. Un conjunto de programas de capacitación bien considerado influye mucho en la eficacia y la eficiencia de los trabajadores. Es parte esencial de la gestión del desempeño porque establece las normas de lo que se espera de un servidor público y proporciona los marcos de comparación con los cuales juzgar el desempeño. Algunas dependencias ya lo hacen, pero tiene que convertirse en requisito general. Un ejemplo útil para México podría ser el proyecto CAMPUS implementado en Dinamarca, orientado a introducir el aprendizaje electrónico para el desarrollo de competencias en el servicio público. La principal lección para México con base en la experiencia danesa: para que la capacitación sea más estratégica, debe estar alineada con los objetivos de las instituciones públicas desde el punto de vista del gobierno en general.

Recuadro 3.18. Dinamarca: el proyecto CAMPUS

En respuesta a las altas tasas de empleo, las crecientes expectativas de los ciudadanos en cuanto a los servicios públicos, la necesidad de fomentar la eficiencia y la eficacia del gobierno para apuntalar la competitividad internacional y satisfacer la demanda de los empleadores de aprendizaje permanente, el gobierno danés se dio a la tarea de desarrollar las competencias laborales, digitalizar los procesos de trabajo de la GRH, crear centros de servicio compartidos y fomentar la innovación en el servicio público.

En este sentido, en junio de 2007 las autoridades danesas adoptaron un enfoque empresarial del aprendizaje con el proyecto CAMPUS. La finalidad es percibir todas las instituciones públicas como parte de una empresa dedicada a la adquisición, el desarrollo y la distribución de actividades de desarrollo y aprendizaje de competencias. Después de dos años de la implementación, este verano el proyecto CAMPUS cubrirá a los 90 000 empleados del gobierno central. El siguiente paso es incluir a las instituciones autónomas de manera voluntaria, y parte del sector de educación superior. Más adelante el proyecto podría ampliarse a regiones y municipios, que representan unos 665 000 empleados. El Ministerio de Finanzas está encargado de administrar el proyecto, que se divide en dos unidades institucionales:

- la Unidad del Sistema de Gestión del Aprendizaje, encargada de establecer una infraestructura digital para el aprendizaje (ubicada en el Departamento de Gestión Gubernamental), y
- la Unidad de Aprendizaje, que se ocupa de los productos para este fin, principalmente el aprendizaje electrónico (ubicada en la Autoridad de Empleadores del Estado).

El proyecto CAMPUS da a las instituciones de la administración del gobierno central un panorama de las actividades y el gasto en capacitación en todo el gobierno, así como la capacidad de medir resultados y planear el futuro. Los directivos pueden utilizar el proyecto como herramienta para apoyar las competencias estratégicas y las entrevistas de evaluación. En cuanto a la función de RH, CAMPUS es una herramienta para apoyar el desarrollo de competencias estratégicas y entrevistas de valoración, así como un catálogo de comercialización. En el caso de los empleados públicos, el proyecto ofrece acceso a ofertas y planes de aprendizaje.

En lo que concierne al gobierno, el proyecto CAMPUS ha significado un ahorro en costos administrativos (adquisiciones, desarrollo común, viáticos, etcétera), así como una mejora de la calidad y un aumento de la cantidad de las actividades de aprendizaje, sobre todo en el entorno de recursos limitados derivado de las crisis financieras internacionales. En muchos casos el aprendizaje electrónico ahorra tiempo (de traslado, en el salón de clases, etcétera),

Recuadro 3.18. Dinamarca: el proyecto CAMPUS (continuación)

y el siguiente paso para desplegar su potencial aún más será la configuración de salones de clases virtuales para enseñanza y reuniones en el otoño de 2011. CAMPUS también permite optimizar los procesos de trabajo, dar a conocer las mejores prácticas y adoptar metodologías comunes (LEAN, AVA, etcétera). Se calcula que la digitalización total (flujo de trabajo, autoservicio, notificaciones) ahorrará 33 por ciento de costos al gobierno danés.

En el caso de las autoridades danesas, CAMPUS ha representado por lo menos cuatro cambios principales. Primero, el proyecto representa un paso de los cursos sueltos a los planes de aprendizaje, ya que el aprendizaje electrónico tiene que ser mixto y situarse localmente. Aunque no sustituye necesariamente los cursos existentes, es una forma eficaz de utilizar los recursos de manera más eficiente. Segundo, CAMPUS está cambiando los papeles de GRH del administrador al planificador. El aprendizaje electrónico requiere reconsiderar los cursos y programas de aprendizaje existentes; aumentar la colaboración con profesores y consultores internos y externos, y difundir mejores prácticas, competencias y experiencia. Tercero, el

aprendizaje electrónico ha impuesto nuevas exigencias a los cursos tradicionales, pues requiere cambiar tanto su contenido como sus formatos didácticos. Es necesario especificar los puntos de aprendizaje (los resultados que se espera que el estudiante dé), los puntos de capacitación (las aptitudes que se espera que el estudiante adquiera) y las metas institucionales (cómo puede contribuir el estudiante a los objetivos de la institución). Cuarto, el aprendizaje electrónico ha impuesto nuevas exigencias a los empleados, como la responsabilidad de estar calificado para el empleo (aprendizaje oportuno), actualizado (aprendizaje relevante) y mantener la preparación como en el caso de la repetición (aprendizaje preventivo). Por otro lado, los empleadores tienen que garantizar el acceso al aprendizaje electrónico y satisfacer los procesos y necesidades individuales de aprendizaje.

Algunas primeras experiencias del proyecto CAMPUS son:

Un Sistema de Gestión del Aprendizaje (SGA) fácil de utilizar. El SGA debe ser de uso fácil e intuitivo, sobre todo para los empleados, pero también para los altos funcionarios, el personal de RH y otros usuarios más avanzados. El SGA debe administrar cursos, pero también ser capaz de apoyar la difusión del conocimiento, el aprendizaje oportuno, los centros de conocimientos, los salones de clase virtuales y las redes sociales. Aún más importante: debe tener una función de búsqueda transversal, de manera que cualquier búsqueda presente todas las opciones pertinentes, como cursos, temas de debate, videos o ayudas laborales.

La primera impresión prevalece. Como quizá sea difícil hacer que los empleados adopten el aprendizaje electrónico, resulta crítico que la primera experiencia sea positiva y más enriquecedora de lo esperado. El verdadero criterio de éxito no es el primer curso de aprendizaje electrónico, sino el regreso a tomar el segundo.

Cursos o aprendizaje oportuno. Hay que decidir, para cada materia, si se requiere un curso entero o sólo cortos informativos de cinco o diez minutos agrupados por tema, como videos o capacitación para ayudas laborales específicas. Lo primero es un desarrollo de competencias más tradicional, mientras que lo segundo representa el aprendizaje oportuno, que vuelve al empleado competente en poco tiempo, como cuando se prepara para una reunión.

Paso a paso. La implementación del aprendizaje electrónico exige un cambio enorme en la cultura del aprendizaje, los flujos de trabajo y los valores, y puede llevar mucho tiempo. Conviene usar el poder de las mejores prácticas, o simplemente la práctica, pues cualquier experiencia puede ser inspiradora en los ministerios.

Fuente: “Digitalizing HRM and Competency Development”, presentación de Sine Martinussen, líder de proyecto de CAMPUS Learning Unit, ante el Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Públicos, diciembre de 2008.

Dadas las diferentes especialidades que se requieren en las actividades del gobierno, es comprensible que México haya invertido en el desarrollo de una red de prestadores de servicios de capacitación en la que se incluyen universidades públicas y privadas, y empresas privadas. Sin embargo, la Secretaría de la Función Pública debería garantizar que no se dupliquen los cursos de capacitación y concentrar su inversión en temas prioritarios. Deben aplicarse métodos para garantizar la calidad tanto a las universidades públicas y privadas como a los consultores de capacitación privados. Debería motivarse a las universidades para que abran cursos de gestión pública y se asocien con secretarías y dependencias para ofrecer un desarrollo especializado continuo a grupos profesionales concretos. Es necesario desarrollar mediciones para evaluar la rentabilidad de las actividades de capacitación de secretarías, dependencias e instituciones de capacitación, tanto públicas como privadas. Por ejemplo, los funcionarios de alta dirección deberían reunir información correctiva sobre cómo aplican los empleados lo aprendido para mejorar su desempeño. La Secretaría de la Función Pública no debe olvidar que enseñar aptitudes es distinto de impartir conocimientos, y que hacer esta distinción permite ver la capacitación de manera más amplia y flexible que tan sólo como cursos fuera del trabajo y capacitación a distancia.

México ya está diseñando un marco de competencias específicas para mandos medios y altos a fin de generar un entendimiento y un lenguaje comunes sobre la gestión del personal. La experiencia de los países miembros de la OCDE ha mostrado que esto puede generar cambios culturales e inyectar mayor flexibilidad y adaptabilidad al servicio público. México está utilizando tecnologías y metodologías de colaboración para construir el marco de competencias. Si los planes fructifican, será de importancia crítica hacer más transparentes y dinámicos la selección, la evaluación del desempeño, la capacitación y el desarrollo profesional de los directivos. Más importante aún, los marcos de competencias de los mandos medios y altos darían a los directivos un mejor entendimiento de la misión de la institución y de la función que desempeñan en ella. Las experiencias de Alemania, Australia y Canadá pueden ser ejemplos valiosos para las autoridades mexicanas. La Comisión del Servicio Público Australiano apoya el aprendizaje y el desarrollo del liderazgo. El Marco de Capacidades de Liderazgo de los Altos Funcionarios define las capacidades que se exigen a los mandos altos del servicio público. La comisión ofrece un conjunto de programas, eventos y servicios de desarrollo específicamente diseñados para reflejar este marco. La comisión trabaja en estrecha colaboración con las instituciones líderes y los prestadores de servicios de capacitación de toda la industria a fin de desarrollar y proveer programas diseñados expresamente para satisfacer las necesidades cambiantes de los empleados del servicio público. En Canadá, la Dirección General de Recursos Humanos ofrece programas e información que fomenta el crecimiento profesional de los altos funcionarios. Para el cargo más alto, el de viceministro (assistant deputy minister, ADM), la institución ofrece asesoría sobre tareas, ascensos y oportunidades de aprendizaje, así como estrategias de desarrollo personal y profesional. En Alemania, la *Bundesakademie für öffentlich Verwaltung* organiza cursos de desarrollo y capacitación adicional para servidores públicos federales. Sin embargo, las oficinas del servicio público federal y las de los estados federados son responsables de decidir quiénes pueden asistir a los cursos. Los programas no son obligatorios.

El modelo de competencias de los altos funcionarios de Corea puede resultar un ejemplo valioso para México. El gobierno creó un modelo de competencias específicas para los altos funcionarios y otro para el personal de nivel de director, que podría adaptarse al servicio de carrera de México. Estos marcos se definieron a nivel central, pero fueron implementados por cada ministerio, lo que podría reproducirse en el contexto mexicano.

Recuadro 3.19. Corea: evaluación de competencias de los altos funcionarios

En 2006 el gobierno coreano introdujo un marco de evaluación de competencias para los altos funcionarios del servicio público, que se utiliza para designarlos sin importar su antigüedad. Con base en el éxito operativo de los altos funcionarios, en el segundo semestre de 2010 el marco de evaluación de competencias se amplió a los funcionarios de nivel de director de división. La evaluación de competencias ha mejorado la confiabilidad y la equidad de la gestión de RH. Además, al reflejarse los resultados de la evaluación de competencias en la capacitación, la competitividad del gobierno en general ha aumentado.

Entre las competencias sujetas a evaluación se incluyen la toma de decisiones estratégicas y el compromiso con el cambio, como en el caso de los altos funcionarios, así como las aptitudes necesarias para una gestión institucional eficaz y una ejecución de políticas eficiente. La evaluación se centra en la competencia laboral que se requiere para dirigir una institución. Las competencias se organizan en torno a tres principales áreas, como se muestra a continuación:

Modelo de competencias para altos funcionarios del servicio público

Grupo de competencias	Nombre de la competencia	Definición
Pensamiento	Reconocimiento de problemas	Advertir los problemas oportunamente mediante análisis de información y encontrar sus raíces analizando diversos factores relacionados con ellos.
	Pensamiento estratégico	Establecer una visión y objetivos de largo plazo y decidir cómo lograrlos jerarquizando varias opciones para trabajar con ellas.
Trabajo	Orientación al desempeño	Buscar diversas maneras de maximizar el desempeño del trabajo y buscar la eficiencia y la eficacia en el proceso de alcanzar las metas.
	Gestión del cambio	Comprender la dirección y las tendencias de los cambios del entorno y asegurarse de que personas e instituciones se ajusten y respondan a ellos apropiadamente.
Forjar relaciones	Comunicación	Captar el significado exacto escuchando las opiniones ajenas y expresar la opinión propia de manera clara y eficaz.
	Satisfacción del cliente	Considerar a los homólogos en el trabajo como clientes y esforzarse por comprender sus necesidades y satisfacerlas.
	Consolidación de ajustes	Identificar los intereses en conflicto y las tensiones entre partes interesadas y aportar soluciones razonables y equilibradas.

Modelo de competencias para funcionarios de nivel de director de división

Grupo de competencias	Nombre de la competencia	Definición
Pensamiento	Planeación de políticas	Identificar los problemas actuales por medio de un análisis multifacético, verificar la factibilidad de las políticas por desarrollar y proponer alternativas óptimas.
Trabajo	Gestión del desempeño	Establecer metas de desempeño alineadas con misión y estrategias de la institución; revisar y gestionar procedimientos de trabajo para lograrlas.
	Gestión institucional	Elaborar planes de acción para lograr las metas, asegurar los recursos necesarios, asignar y sistematizar el trabajo considerando la institución en su conjunto y las relaciones entre los departamentos.
Forjar relaciones	Comunicación	Captar el significado exacto escuchando las opiniones ajenas y expresar la opinión propia de manera clara y eficaz.
	Coordinación e integración	Atender conflictos entre las diversas partes interesadas, y establecer y mantener relaciones de trabajo cooperativas para lograr objetivos comunes.
	Motivación	Alentar y apoyar a los subordinados para que realicen sus tareas de voluntaria y activa como miembros de la misma institución.

Fuente: Ministerio de Administración Pública y Seguridad (Ministry of Public Administration and Security, MOPAS), gobierno de Corea, “Competency Evaluation Selects Top Talents to Lead the Country into a Bright Future”, folleto, Seúl.

El mensaje clave para México con base en la experiencia coreana es que la evaluación de competencias debería introducirse de manera gradual y centrarse en un grupo específico de funcionarios. Corea empezó con los altos funcionarios y, años más tarde, cuando el programa maduró lo suficiente, decidió ampliarlo para cubrir otro grupo de directivos. México podría aprovechar su experiencia en la certificación y evaluación de competencias de los directivos para modelar un marco integral de competencias centrado en los altos funcionarios del SP: directores generales y directores generales adjuntos.

En el SPC, el establecimiento de requisitos específicos con respecto a la capacitación y el desarrollo de los más altos funcionarios facilitaría un enfoque congruente del desarrollo de líderes y directivos. Entre los requisitos deberían incluirse la inducción y el desarrollo con base en competencias esenciales. Además, a todas las personas designadas para los cargos más altos (directores generales y directores generales adjuntos) se les debería exigir participar en un programa de inducción que aborde los valores, la ética y los códigos de conducta del servicio público.

Revisión del subsistema de separación

Además de definir las condiciones de ingreso al servicio de carrera, es importante establecer condiciones claras para separarse de él; esto es garantía de que los empleados mantengan las competencias y aptitudes necesarias. El SPC incluye un subsistema de separación que especifica las condiciones para la separación del servicio de carrera por renuncia, muerte, denuncia o desempeño deficiente. De manera similar, la ley establece que la pertenencia al SPC no significa quedarse inmóvil, aunque hay una garantía que establece que los servidores públicos de carrera no pueden ser destituidos por razones políticas. La Secretaría de la Función Pública informó que durante el primer semestre de 2010 se registraron 595 separaciones del servicio de carrera. No se sabe si estas separaciones cumplían con las condiciones establecidas en el marco legal. De hecho, no hay pruebas de la existencia de lineamientos claros para la operación del subsistema de separación. Además, los servidores públicos entrevistados para este estudio comentaron que los funcionarios directivos han tenido dificultades para despedir personal de carrera cuyo desempeño es deficiente. Sin embargo, ésta no es una situación exclusiva de México; en muchos países miembros de la OCDE los empleados públicos de desempeño deficiente rara vez son removidos. Aun así, en México los funcionarios ejecutivos no tienen los instrumentos necesarios para evaluar el desempeño (a diferencia de lo que sucede en otros países miembros de la OCDE; véase el asunto más adelante). En otros casos, los funcionarios entrevistados para este estudio comentaron que se ha llegado a pedir la renuncia a algunos servidores debido a cambios de gobierno. Estos casos violan el espíritu de la ley, que busca un servicio público neutral y la profesionalización de la fuerza laboral pública. De ahí que las autoridades mexicanas deban revisar los mecanismos de separación del sistema para hacerlos eficaces.

En lo referente a despidos injustificados, los órganos internos de control —como miembros de los comités técnicos de profesionalización— deberían desempeñar un papel más activo para evitarlos. Deben realizarse investigaciones internas para garantizar que los despidos cumplan con los términos de la ley. La Secretaría de la Función Pública también podría llevar a cabo investigaciones externas para verificar la legalidad de los despidos. En Irlanda, por ejemplo, se realizan entrevistas de salida para determinar las razones de la renuncia de un empleado. En México, la Secretaría de la Función Pública podría realizar estas entrevistas para llevar un registro de las razones por las que los servidores públicos de carrera dejan el servicio. Este instrumento no sólo sería útil para certificar la legalidad

de los cambios, sino para medir la satisfacción del personal con el empleo, el ambiente laboral, las condiciones de trabajo y las maneras de mejorar.

En esta etapa no se deberían recomendar despidos por desempeño deficiente. La razón es la falta de mecanismos objetivos y procesos maduros de evaluación del desempeño, y la falta de credibilidad del proceso de evaluación en el personal. A fin de aumentar la credibilidad del sistema y del proceso de evaluación del desempeño, los funcionarios ejecutivos deben estar adecuadamente capacitados en la manera de evaluar el desempeño y presentar pruebas si éste es deficiente. El despido no debería ser la única forma de tratar a quienes tienen un desempeño deficiente. Las razones de los bajos grados de desempeño deben entenderse plenamente y atenderse como corresponda; podría haber una necesidad de capacitación adicional o de cambios en las condiciones de trabajo y el ambiente laboral.

Redoblar los esfuerzos hacia una gestión orientada al desempeño

A lo largo de las dos últimas décadas se ha observado un influjo de nuevas ideas e iniciativas en el ámbito de la gestión pública en los países miembros de la OCDE. La atención se ha centrado fundamentalmente en el desempeño institucional, y los gobiernos de los países miembros de la OCDE trabajan para desarrollar una gobernanza apropiada del desempeño, que incluya indicadores del desempeño y una presupuestación orientada al desempeño. Muchos países han observado que las modalidades tradicionales de gestión uniforme y reglamentaria del personal ya no bastan, y han adoptado tanto elementos orientados al desempeño como la delegación de responsabilidades de gestión de los recursos humanos. Dos estudios de la OCDE (2005b, 2008a) han concluido que el movimiento hacia la vigilancia del desempeño institucional se acerca más a la vigilancia del desempeño individual. Esto implica una reorientación cultural fundamental, lo que trae consigo nuevos retos. Sin embargo, uno de los retos más difíciles que enfrentan los países miembros de la OCDE es crear una cultura del desempeño en las instituciones y en todo el gobierno. Las estructuras institucionales y la capacidad administrativa existentes, la cultura prevaleciente de la administración pública, las instituciones y las estructuras de rendición de cuentas e incentivos en todo el gobierno pueden facilitar este cambio. El establecimiento de una cultura del desempeño requiere nuevas competencias gerenciales a nivel operativo y planes y estructuras de apoyo adecuados que ayuden a los empleados a alcanzar un mejor desempeño. La adaptación paralela de la gestión de los recursos humanos es un requisito previo para la gestión del desempeño y, por ende, parte esencial de las políticas gubernamentales dirigidas a una mayor rentabilidad y mejores servicios para los ciudadanos. De hecho, después de analizar las experiencias de la reforma del servicio público en países miembros de la OCDE, el Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Públicos de la organización concluyó que una actividad del servicio público más orientada al desempeño podría fomentar la rendición de cuentas y la eficiencia de la fuerza laboral (OCDE, 2010e).

Siguiendo las tendencias de otros países miembros de la OCDE, el Servicio Profesional de Carrera de México incluye un subsistema de evaluación del desempeño. La evaluación del desempeño se entiende como un método para medir los aspectos cualitativos y cuantitativos de las instituciones y las personas que les permiten alcanzar sus metas. Los objetivos del subsistema parecen integrales, pues incluyen temas como la valoración de la conducta de los servidores públicos; la entrega de recompensas a quienes tengan un desempeño sobresaliente; la obtención de información para mejorar el funcionamiento de las instituciones con respecto a la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la calidad del

servicio; la identificación de casos de desempeño deficiente y la toma de acciones para atender el problema. Aunque la ley presta atención particular a las recompensas monetarias, también reconoce la necesidad de un paquete de recompensas más amplio.

La Secretaría de la Función Pública informó que entre enero y febrero de 2010 evaluó el desempeño de 22 520 de los 22 975 servidores públicos de carrera.²³ No se cuenta con información acerca de los resultados de las evaluaciones: los niveles de cumplimiento de las metas o de desempeño deficiente; la forma en la que la capacitación ha contribuido a mejorar los niveles de desempeño individual, de equipo y de la institución; qué lagunas de competencia se advirtieron, y, lo que resulta más crucial, si el desempeño de las personas contribuyó a lograr objetivos institucionales y de qué forma. La Auditoría Superior de la Federación concluyó en su estudio de 2006 que la evaluación del desempeño se llevaba a cabo utilizando criterios casuísticos que no reflejan las verdaderas condiciones de la administración pública federal. Esta situación revela que se han logrado pocos avances en la implementación plena del subsistema de evaluación del desempeño.

Adopción de un enfoque más amplio del desempeño

El artículo 54 de la Ley del SPC define la evaluación del desempeño como un “método para medir” el logro de metas. La experiencia de los países miembros de la OCDE indica que el desempeño no es algo que se pueda medir, sino que debe evaluarse (OCDE, 2005a). Esto implica un enfoque más profundo, pues existen varios factores que contribuyen a un desempeño satisfactorio o deficiente. El desempeño de las instituciones públicas es un concepto multifacético que comprende no sólo lo que se produce, sino cómo se produce. De ahí que, en el ejercicio de la autoridad pública, también cubra los procedimientos adecuados y la aplicación correcta de leyes y otras normas. En la prestación de servicios públicos, también abarca el acceso a los servicios y la gestión apropiada de las relaciones con los ciudadanos. A nivel individual, el desempeño comprende conductas en el contexto del lugar de trabajo y cómo contribuye la persona al correcto funcionamiento del entorno laboral y al de la institución. Así, la gestión del desempeño tiene que vincular la gestión de las personas con las metas y estrategias institucionales. Se pueden distinguir cuatro niveles de gestión del desempeño:

- al más alto nivel, la gestión del desempeño está arraigada en la estrategia de largo plazo de la institución y se centra en el impacto, la utilización de recursos y la mejora del servicio público;
- a nivel estratégico, la gestión del desempeño se centra en los resultados, como el volumen y el valor de la prestación de servicios, las tendencias crecientes a la inclusión y la satisfacción del personal y los usuarios;
- a nivel de programa, la gestión del desempeño se centra en el resultado deseado de los programas y en lo que se ha logrado;
- a nivel operativo, la gestión del desempeño se interesa en la calidad de los procesos, la prestación de servicios y los resultados, pero también con las personas o los equipos de individuos de los que se esperan estos resultados.

La gestión del desempeño institucional ha incluido una extensa reorientación, de la gobernanza legal a la reforma de los procesos presupuestarios, el enfoque en los resultados, el establecimiento de metas y objetivos, la evaluación de resultados y el ejercicio de la rendición de cuentas. También ha incluido esfuerzos por desarrollar una gestión sistemática de la calidad a nivel operativo.

La gestión del desempeño a nivel individual se puede describir como un proceso para garantizar que los empleados entiendan lo que se espera de ellos evaluando su desempeño, dándoles retroalimentación y ayudándolos a mejorar. Se relaciona, y a veces se combina, con medidas que fomentan la mejora continua. Esto significa que debería considerar tanto los procesos como los resultados, y centrarse en el proceso de aprendizaje.

La meta última de la gestión del desempeño consiste en habilitar a los gerentes operativos para que trabajen con su personal a fin de alinear sus necesidades individuales, intereses y aspiraciones profesionales con las necesidades estratégicas de la institución. La atención debe centrarse en el futuro: en lo que los empleados deben ser capaces de hacer y de qué modo pueden desempeñar mejor su trabajo.

Introducción de la gestión del desempeño

El estudio de la OCDE sobre la presupuestación en México *Review of Budgeting in Mexico* (2009b) concluyó que el gobierno debería fortalecer la gestión del desempeño en la función correspondiente al personal mediante la expansión del reclutamiento, la evaluación y la compensación del personal basados en el desempeño, y el paso de un enfoque en el cumplimiento a uno centrado en el desempeño. Así, un sistema de gestión del desempeño debería estar encaminado a vincular la gestión de los recursos humanos con las metas y estrategias institucionales. Asimismo, sería recomendable que el sistema de gestión del desempeño de México se centrara más en el desarrollo que en la evaluación del desempeño per se. La idea es mejorar el desempeño y maximizar las competencias. Sin embargo, México enfrenta tres retos principales en la implementación plena del subsistema de evaluación del desempeño. En primer lugar, la evaluación del desempeño representa un cambio cultural para el cual ni el servicio público ni los servidores públicos están preparados. Según los funcionarios entrevistados para este estudio, aún hay resistencia a ser evaluado, y los ejecutivos no están ni capacitados ni motivados para realizar la evaluación. Para una cultura que no está acostumbrada a evaluar el desempeño, como la de México, el cambio a tal filosofía implica alterar las actitudes, los intereses y los incentivos de ejecutivos y empleados, y alinear los sistemas administrativos, las instituciones y los recursos hacia metas de desempeño multidimensionales. También cabe señalar que el servicio público mexicano proviene de una tradición fuertemente legalista que subraya la adhesión a las reglas y regulaciones y el castigo de quienes no lo hacen. Pasar de este sistema a uno que destaca el desempeño es un gran cambio de cultura y un proceso de largo plazo. Para ayudar a que se dé el cambio, hay que racionalizar las reglas y regulaciones internas actuales, flexibilizar la ejecución del presupuesto y los temas de gestión y personal, y cambiar las estructuras de incentivos. Se trata de un proceso complejo que implica la alteración de estructuras y acuerdos formales, así como de hábitos informales arraigados en el sistema. La experiencia de los países miembros de la OCDE plantea cuatro lecciones para México en su búsqueda de la gestión del desempeño:

- **La necesidad de un marco coherente.** La rendición de cuentas sobre el desempeño debe corresponder a la flexibilidad administrativa en la gestión del personal y los recursos financieros.
- **Apoyo político.** Es necesario para promover una cultura del desempeño y un enfoque del gobierno en general.
- **Reformas graduales.** Al aplicar este enfoque, los primeros pasos requieren poca experiencia previa, aunque cada uno genera la experiencia y la competencia necesarias para avanzar. Sin embargo, el reto consiste en mantener el impulso para

la realización de reformas de manera que las lecciones aprendidas en las primeras etapas fomenten las siguientes.

- **Generar un sentido de apropiación.** La renuencia general de algunos grupos en el gobierno central a relajar su control y permitir que el poder administrativo crezca es un problema que experimentan muchos países miembros de la OCDE. Un método de implementación gradual de las reformas podría ofrecer un camino de progreso viable.

La cultura del trabajo en equipo es crucial, pero la Ley del SPC no la fomenta. En la búsqueda de una gestión de recursos humanos orientada al desempeño, las autoridades mexicanas deberían promover una cultura de trabajo en equipo en el servicio público. El trabajo en equipo podría incluso incluirse entre los valores esenciales del servicio público. Fomenta la productividad aportando una amplia gama de competencias para enfrentar los problemas, y puede resultar decisivo para generar confianza e interacciones positivas entre los servidores públicos. La evaluación del desempeño a nivel de equipo podría ser una manera más sencilla de iniciar el largo proceso de vencer la resistencia de las personas a las evaluaciones.

El segundo reto es la necesidad de construir un marco para el sistema de gestión del desempeño. Según la Ley del SPC, la finalidad de establecer la evaluación del desempeño es garantizar que la fuerza laboral de la administración pública posea las aptitudes y competencias necesarias para las actividades que se espera que realice, y que sea capaz de mantenerlas en el transcurso del tiempo. México tendría que responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo saber qué aptitudes y competencias se requieren? ¿Para hacer qué? ¿Cómo saber si se han cumplido los objetivos? ¿Qué instrumentos pueden usar los ejecutivos para evaluar el desempeño de los empleados? Como condición previa para realizar la evaluación del desempeño, México debería fortalecer su capacidad de describir los resultados deseados de las instituciones públicas de manera suficientemente operativa. Esto dejaría a las autoridades mexicanas en mejor posición para evaluar el desempeño en los niveles institucional, de equipo y, finalmente, individual. Las expectativas de desempeño de un equipo o de una persona deben reflejar las metas institucionales.

A fin de lograrlo, el gobierno mexicano debería hacer declaraciones inequívocas acerca de los resultados que busca lograr y sus expectativas de desempeño por parte de la administración y sus empleados. Por eso es de importancia decisiva establecer una visión del servicio público y de su papel en el funcionamiento general del gobierno. Se requieren recursos financieros adecuados para lograr las metas institucionales, pero la asignación de recursos que hace la Secretaría de Hacienda debería centrarse no sólo en controlar el monto del gasto, sino también en ofrecer condiciones adecuadas y óptimas para que las instituciones públicas aspiren a un mejor desempeño. Para que la gestión del desempeño se arraigue y funcione en el contexto mexicano, las autoridades deberían redoblar esfuerzos y consolidar su capacidad para la planeación de recursos humanos y la gestión de competencias (la construcción de marcos de competencias). Los ejecutivos deberían tener suficiente discrecionalidad, especialmente en lo relacionado con las recompensas por desempeño que otorgan a sus empleados. Es una medida positiva que la Ley del SPC prevea el desarrollo de un paquete de recompensas más amplio, que incluya recursos monetarios y no monetarios. Para que el desempeño se tome en serio, México debe asegurar que se premie el buen desempeño y se atienda el deficiente, y que los resultados se difundan ampliamente dentro de la institución. Los lineamientos para otorgar estímulos y recompensas a un desempeño sobresaliente deberían, pues, definirse y publicarse.

Es crucial avanzar hacia la implementación del subsistema de evaluación del desempeño, pues se requieren sus resultados para que funcione el subsistema de separación. En efecto, el subsistema de separación considera el desempeño deficiente. Aunque no existe un país o modelo ideal para el caso, la experiencia irlandesa podría resultar útil para México por dos razones: destaca que la introducción de la gestión del desempeño es un proceso de largo plazo que sólo se puede sostener si hay una comprensión compartida de lo que se debe lograr, y la necesidad de desarrollar la capacidad de poner en operación metas y objetivos a fin de vincularlos con los puestos y las tareas.

Recuadro 3.20. Adopción de la gestión del desempeño: el caso de Irlanda

Para gestionar el desempeño laboral, la trayectoria profesional y las necesidades de desarrollo de las personas, Irlanda usa el plan Gestión del Desempeño y Desarrollo (PMD, por sus siglas en inglés), que es un proceso encaminado a establecer un entendimiento común de lo que debe lograrse y cómo ha de lograrse, así como un método de gestión y desarrollo del personal que aumenta las probabilidades de éxito.

La Iniciativa de Gestión Estratégica (SMI, por sus siglas en inglés), emprendida en 1994, identificó seis áreas principales de reforma: prestar al cliente un servicio de calidad, reducir la burocracia, delegar la autoridad y la rendición de cuentas, crear un nuevo enfoque de la gestión de recursos humanos, garantizar la rentabilidad y apoyar el cambio con las tecnologías de la información. El informe de 1996 *Delivering Better Government* (Brindar un gobierno mejor) identificaba la gestión del desempeño como la clave para mejorar la prestación de servicios de la administración pública irlandesa y destacaba la necesidad de grandes reformas en las estructuras y procesos existentes de gestión de recursos humanos. El informe declaraba: “La creación de un servicio público motivado por los resultados, alineado con las prioridades del gobierno y centrado en la calidad del servicio no es posible sin que haya estructuras de personal”.

Los departamentos y oficinas de la administración pública irlandesa elaboran declaraciones de estrategia en las que exponen las metas y los objetivos de alto nivel que desean alcanzar. Después se abocan a un proceso de planeación de actividades que traduce estas metas en objetivos por división, entre los que pueden incluirse indicadores o parámetros de medición cuantitativos y cualitativos del desempeño.

Esto les permite vincular los objetivos y la estrategia institucionales con los empleos y las tareas de los empleados, considerados de manera individual o como integrantes de un equipo. También pueden adaptar el marco general de PMD a las necesidades estratégicas de la institución a que pertenecen y usarlo para entablar un diálogo estructurado sobre desempeño y desarrollo con cada uno de los empleados. Como parte de este marco, el Centro de Gestión y Desarrollo Institucional (CMOD, por sus siglas en inglés) también ha elaborado una lista de competencias orientada a las competencias conductuales.

Fuente: OCDE (2008a), *The State of the Public Service*, OECD Publishing, París.

El tercer reto es hacer que los gerentes operativos rindan cuentas del desempeño y facultarlos para ejercer esta responsabilidad. Esto implica encontrar un equilibrio saludable entre la rendición de cuentas y la flexibilidad. La necesidad de cumplir con las regulaciones tiene que ponderarse con la libertad de los ejecutivos para hacer bien su trabajo. Relajar el control en ausencia de sistemas financieros y de gestión adecuados entraña riesgos obvios. No obstante, también se corren riesgos si estos controles no se relajan lo suficiente. El exceso de restricciones crea condiciones que no dan a los directivos suficiente libertad para

mejorar el desempeño. Delegar en cada dependencia la responsabilidad de implementar el sistema ha sido un paso en esta dirección, pero también es necesario adoptar un método gradual para acumular capacidad y experiencia. La Secretaría de la Función Pública debería complementar este proceso definiendo lineamientos sobre cómo poner en operación las metas. Los gerentes deberían tener los medios y la flexibilidad necesarios para gestionar sus equipos con una gran capacidad de respuesta que les permita alcanzar sus objetivos. La experiencia del Marco de Rendición de Cuentas de la Gestión en Canadá (véase el recuadro 3.30) ofrece lecciones útiles para el caso de México. Las autoridades canadienses han puesto gran énfasis en los resultados, el desempeño y en una mayor delegación de funciones directivas a los departamentos. Así, el Marco de Rendición de Cuentas de la Gestión tiene como finalidad garantizar la rendición de cuentas departamental de los resultados de la gestión, entre los que se incluyen los de recursos humanos.

Diseñar una estrategia de gestión del desempeño

Reorientar la gestión de los recursos humanos hacia la mejora del desempeño requiere esfuerzos paralelos y sincronizados en varios ámbitos, entre los que se incluyen las competencias administrativas y los mandatos, las evaluaciones del desempeño y los incentivos para el buen desempeño. A menudo también exige la descentralización de las escalas de salarios y otros elementos de la gestión de los recursos humanos. Estos cambios tienen que ser parte de una estrategia coherente de gestión del desempeño. Lograr esta coherencia entre distintos ámbitos de política puede representar un gran reto político para el que se requiere apoyo en este mismo sentido.

Introducir y ampliar la evaluación del desempeño, los elementos de remuneración relacionados con el desempeño y la individualización de la paga son tareas desafiantes. Exigen competencias de dirección y supervisión que los altos funcionarios normalmente no tienen. Además, existe el riesgo de realizar evaluaciones del desempeño defectuosas y una diferenciación subjetiva de los sueldos, lo que influiría negativamente en la moral y el desempeño de los empleados.

La Ley del SPC contempla vincular el desempeño con recompensas monetarias, pero, sin objetivos institucionales e individuales claros, es probable que el subsistema fracase. Se requiere una revisión del sistema de compensación antes de adoptar prácticas de remuneración basada en el desempeño. Las autoridades mexicanas deberían considerar que no es posible mejorar el desempeño simplemente con reglas establecidas y procedimientos decretados de antemano, aunque las normas, reglas y procedimientos apropiados no dejan de ser importantes. Por ello se recomienda no forzar la vinculación del desempeño con las recompensas monetarias, al menos por lo pronto. Es demasiado fácil señalar las reformas fallidas en los países miembros de la OCDE, aunque rara vez han sido suficientemente analizadas. Las razones de los fracasos en la implementación de la remuneración relacionada con el desempeño a menudo parecen ser una preparación inadecuada y una adopción precipitada. Por fortuna, en esos casos la mayoría de los ejecutivos han preferido repartir los bonos de manera más equitativa si pueden hacerlo, antes que intentar asignar bonos de desempeño con base en información deficiente o inadecuada. La OCDE ha señalado que es esencial que se cumplan ciertas condiciones previas antes de adoptar una cultura orientada al desempeño —relacionada o no con la remuneración—, sin la cual la implementación de la gestión del desempeño se enfrentaría con serios problemas. Las condiciones previas son: transparencia en la institución, mecanismos de ascenso claros y confianza en los mandos medios y altos (OCDE, 2005b). Además, la responsabilidad de la

gestión de los recursos humanos, en particular las políticas de evaluación del desempeño del personal, deberían haberse delegado lo suficiente. Es absolutamente crucial contar con un proceso bien definido de evaluación del desempeño basado en objetivos o criterios bien identificados antes de introducir cualquier vínculo entre desempeño y paga. En el contexto particular de México, se recomienda ir creando poco a poco una cultura del desempeño centrada en sistemas de ascenso relacionados con el desempeño. Esto puede ayudar a hacer converger los valores del SPC con normas de competencia y méritos, y es preferible a la introducción de elementos de paga relacionada con el desempeño.

La adopción de la gestión del desempeño exigiría un análisis integral de la estructura salarial y, como se ha dicho, su integración al SPC. Esto resulta de importancia crucial en el proceso actual de descentralización del servicio de carrera, ya que la combinación de descentralización y planes de gestión financiera inadecuados podrían llevar con el tiempo a incongruencias sustanciales en la estructura de remuneración de la administración pública, que se reflejarían en diferentes niveles de remuneración entre las instituciones. Estas incongruencias obviamente constituirían desigualdades, pero también tendrían efectos económicos negativos. Hasta ahora México no parece tener problemas de reclutamiento ni de retención, pero la diferenciación y las desigualdades visibles entre los puestos del SPC podrían crear problemas en el mediano plazo, afectando la capacidad del servicio público y obligando al gobierno a aumentar los salarios para atraer personas a los mandos medios y bajos. Esto aumentaría los costos totales y reduciría la rentabilidad.

Un cambio positivo hacia la creación de una estrategia integral de gestión del desempeño sería vincular el subsistema de evaluación del desempeño del SPC con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) establecido en los artículos 110 y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Esta ley obliga a las secretarías de Hacienda y de la Función Pública a evaluar los resultados de la ejecución de programas y presupuestos dentro de las dependencias y entidades de la administración pública federal para garantizar la eficiencia, la economía, la eficacia y la calidad. El desarrollo del SED empezó en 2007, para permitir el seguimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo. El SED tiene dos componentes principales:

- El primero es la evaluación de los programas y políticas presupuestarios. Esto implica la creación de indicadores de desempeño, llamados indicadores estratégicos, para medir los resultados de los programas. También implica la realización de diferentes tipos de evaluaciones de programas y políticas. Las evaluaciones de programas se realizan como parte del Programa Anual de Evaluación del gobierno.
- El segundo componente es la evaluación de los procesos de gestión y los servicios públicos. Se centra en mejorar los procesos de gestión dentro del sector público y la calidad de la prestación de servicios, lo que implica, a su vez, la creación de indicadores de desempeño, llamados indicadores de gestión, para medir y evaluar los procesos administrativos y los servicios públicos. Esta actividad se realiza por medio del Programa Especial de Mejora de la Gestión (PEMG).

El primer componente del SED (la evaluación de los programas presupuestarios) se realiza como parte de un Programa Anual de Evaluación del que son responsables la Secretaría de Hacienda y el CONEVAL²⁴ (el CONEVAL en el caso de los programas sociales y Hacienda en el de los demás). El segundo componente (la evaluación de los procesos de gestión) se implementa por medio del PEMG y es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública. Las dependencias y secretarías establecen los objetivos de los programas

y diseñan indicadores de desempeño. En el presupuesto anual se incluyen dos tipos de indicadores de desempeño: los indicadores estratégicos y los de gestión. Además, las secretarías son responsables de coordinar las evaluaciones.

Cada año la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL elaboran y publican el Programa Anual de Evaluación, que establece el tipo de evaluaciones que se realizarán y qué programas y políticas serán evaluados. En teoría, los resultados de los indicadores estratégicos y de gestión y los de las evaluaciones de programas deberían informar las decisiones presupuestarias para el siguiente ejercicio fiscal. La idea es, pues, considerar las aportaciones de los servidores públicos al logro de los objetivos institucionales por medio de estas evaluaciones. Sin embargo, la evaluación también debería considerar cómo contribuye el SPC al cumplimiento de los objetivos nacionales según los define el Plan Nacional de Desarrollo. Además, vincular el SED con el SPC ayudaría a planear las necesidades de fuerza laboral y determinar las capacidades humanas requeridas para cumplir los objetivos institucionales. Por eso es necesario mejorar considerablemente la coordinación entre instituciones. Las funciones y responsabilidades de las instituciones y secretarías clave —la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL— tienen que definirse con claridad e implementarse en la práctica. El estudio de la OCDE sobre la presupuestación en México *Review of Budgeting in Mexico* (2009b) también recomendó crear un puesto de coordinador o gerente del desempeño en la Oficialía Mayor de cada secretaría. Este funcionario rendiría cuentas directamente al secretario y propugnaría los esfuerzos de reforma en la dependencia. Se debería invitar a las secretarías a participar en el cambio a un enfoque del desempeño. Hay señales en el SPC (artículo 54 de la Ley del SPC) de que se ha verificado un cambio de un enfoque centrado en el cumplimiento a uno centrado en el desempeño. Sin embargo, hay que hacer más para lograr plenamente esta transición, como: *i)* crear nuevas estructuras de incentivos; *ii)* racionalizar las reglas y regulaciones internas eliminando las que sobran, y *iii)* flexibilizar la ejecución del presupuesto y los problemas de gestión y de personal.

Alinear el SPC con el Programa Especial de Mejora de la Gestión sería un paso estratégico adicional hacia la creación de una estrategia de gestión del desempeño. El PEMG reconoce la necesidad de establecer reglas simples y flexibles para la operación del Servicio Profesional de Carrera a fin de optimizar el proceso de reclutamiento, encontrar nuevos métodos para mejorar la educación a distancia y hacer que el subsistema de evaluación del desempeño aumente en efecto el nivel de desempeño de los servidores públicos con atención especial a los resultados. El PEMG tiene tres objetivos principales: *i)* maximizar la calidad de los bienes y servicios que ofrece la administración pública federal; *ii)* aumentar la eficacia institucional, y *iii)* minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades. El SPC tiene el potencial de convertirse en el instrumento para lograr estos objetivos por medio de: *i)* la planeación estratégica de los recursos humanos, no sólo en lo relativo a números sino también a costos y competencias, y facilitar la reasignación de los recursos humanos a áreas prioritarias; *ii)* evaluar la aportación de los equipos y las personas a los objetivos institucionales, identificando las oportunidades de mejora, y *iii)* fomentar la rendición de cuentas y la eficiencia en la gestión de la fuerza laboral.

Aclarar la interfaz político-administrativa

Conforme el desempeño y la eficiencia adquieren carácter urgente en la gobernanza y la administración públicas, se presta más atención a la función, las tareas y las capacidades de los funcionarios directivos de las administraciones públicas. Los mandos altos se

encuentran en la interfaz entre el ejecutivo político y la administración pública. Son responsables de la implementación adecuada de los instrumentos legales y las estrategias y medidas políticas, así como de la congruencia, eficiencia y pertinencia de la actividad gubernamental. Un aspecto clave de toda revisión de los altos funcionarios públicos es su relación con el nivel político, así como el grado de implicación política de las designaciones, los sueldos y la gestión de estos funcionarios. Sin embargo, la influencia política en materia de contrataciones puede funcionar bien, siempre que haya otros controles y contrapesos en el sistema. No hay mejor práctica en lo que respecta a la selección y gestión de los mandos altos de la administración pública. Ni siquiera es posible distinguir una tendencia en los países miembros de la OCDE, pues los altos funcionarios son producto de su sistema de administración pública y su contexto histórico, político y social específico. Sin embargo, hay varios elementos comunes en la reforma de la gestión de los altos funcionarios, como: prestar atención a la calidad de la alta dirección para mejorar el desempeño, establecer reglas específicas para seleccionar a los altos funcionarios, definir competencias y abrir el reclutamiento a candidatos externos. Un punto importante es gestionar la alta dirección como grupo separado.

Gestionar los mandos altos como grupo

Los puestos de director general, director general adjunto y director de área son los más altos del Servicio Profesional de Carrera en México. Como son parte del servicio de carrera, están abiertos a la competencia, y tienen derecho a solicitarlos candidatos tanto internos como externos. Ni la Ley del SPC ni las nuevas reglas para la operación del sistema establecen ninguna disposición específica para la gestión de estos puestos. El proceso de selección comprende el análisis de sólo dos capacidades específicas para estos puestos: liderazgo y administración. No hay pruebas de que estos puestos se gestionen como grupo para fortalecer la congruencia interinstitucional de los altos funcionarios o promover una perspectiva general de gobierno. Sin embargo, no todos los puestos de estos tres niveles se incluyen en el servicio de carrera. Los puestos homólogos que desempeñan actividades de apoyo para personas con nombramientos políticos o actividades no sustantivas no se consideran puestos del servicio de carrera.

Pese a la inclusión de estos altos puestos directivos en el servicio de carrera, la interfaz político-administrativa es difusa y un factor de polémica que mina la credibilidad del SPC. Hay argumentos en favor de la exclusión de los directores generales, directores generales adjuntos y directores de área del SPC porque se consideran muy cercanos a los secretarios de Estado y, por ende, puestos de naturaleza política. De acuerdo con funcionarios entrevistados para este estudio, a menudo se designa a los directores generales, directores generales adjuntos y directores de área por el proceso que dicta el artículo 34: evitando la competencia abierta. Aunque el nombramiento de un funcionario por el artículo 34 es temporal, queda en entredicho la neutralidad política del proceso de reclutamiento, pues las razones para aplicar el artículo 34 no se explican ni justifican plenamente. Todos los servidores públicos de carrera aspiran a un puesto directivo por ascenso. Como estas designaciones no son sistemáticamente transparentes e imparciales, y dependen de la voluntad del ejecutivo, los servidores públicos de carrera bien pueden evitar incomodar a sus superiores políticos y aumentar el riesgo de politización del SPC. Esto también puede ser perjudicial para la movilidad del sistema; como los nombramientos para los puestos directivos se politizan hasta cierto grado, el personal que ocupa puestos inferiores y los mandos medios quizá no procuren mejorar su desempeño para ascender a puestos de más responsabilidad, pues no perciben oportunidad alguna de progreso.

Es evidente que ha sido difícil para México dejar atrás el sistema de apropiación partidista de los cargos públicos que caracterizó el servicio público durante la mayor parte del siglo XX. Los puestos que solían ser nombramientos políticos discrecionales (directores generales, directores generales adjuntos y directores de área) ahora forman parte del SPC y por tanto no se otorgan con facilidad a aliados políticos o miembros de un equipo. El reto para México es crear las condiciones para alentar a los altos funcionarios a comprometerse con los intereses del Estado y con el gobierno legal, y responder al gobierno elegido y no a los intereses de un gobierno o partido político en particular. Sin embargo, se han dado los primeros pasos al incorporar estos puestos al servicio de carrera, aunque parece que se trata de un proceso de largo plazo; no sólo implica un cambio en la cultura administrativa, sino también en la cultura política. Significa no ver en la administración pública o en el servicio público el premio de ganar una elección donde los elegidos políticos deciden a voluntad despidos y designaciones. La clase política debe ver en la fuerza laboral profesional un activo con el cual cumplir las metas de la agenda política, lo cual por ende requiere toda la experiencia y el conocimiento acumulado disponibles en el servicio público. La forma como México decida abordar este problema dependerá de su contexto político y social, y de la visión del servicio público. La experiencia de países miembros de la OCDE revela algunas opciones, las cuales México tal vez desee explorar en su camino hacia la formación de un grupo de altos funcionarios profesionales. Deben tenerse presentes tres puntos: *i)* el SPC debe crear oportunidades creíbles para que los servidores públicos de antigüedad asciendan a los máximos puestos directivos con completa independencia de la aprobación política; *ii)* el gobierno debe mantener la posibilidad de reclutar candidatos externos para los mandos altos de modo que lleguen nuevas competencias y destrezas al servicio, pero el proceso competitivo debe ser transparente e imparcial, y *iii)* el gobierno debe revisar la política de compensaciones para los puestos directivos medios y altos, y debe haber un tabulador salarial especial para los altos funcionarios que tenga en cuenta la complejidad y el grado de responsabilidad de los diversos puestos directivos.

Establecer reglas específicas para gestionar los mandos altos

Uno de los primeros pasos que las autoridades mexicanas pueden dar para mejorar la gestión de los mandos altos es elaborar y aplicar una estrategia congruente. Al hacerlo, las autoridades mexicanas podrían considerar el establecimiento, como parte del SPC, de reglas específicas para la gestión de los mandos altos (directores generales, directores generales adjuntos y directores de área) como el personal no político de mayor jerarquía en la administración gubernamental central. Es cierto que el servicio público es de suyo político. Sin embargo, los países miembros de la OCDE han hallado diversas maneras de aligerar la tensión entre política y administración. Algunos países miembros de la OCDE establecieron criterios específicos para la selección y el proceso de ingreso, y los ascensos y convocatorias a menudo se confían a una institución profesional o los realiza el gobierno político bajo supervisión del Congreso. El uso de herramientas de gestión del desempeño se aplican ante todo a la gestión de los mandos altos. Si México ha de avanzar hacia una gestión más orientada al desempeño, la calidad de los altos directivos es crítica. Esto a todas luces implica mantener los tres máximos puestos dentro del alcance del SPC. Estos puestos fijan la dirección de largo plazo del servicio público y del marco operativo y las condiciones propicias para formar capacidad con la cual apoyar a futuros gobiernos, cualquiera que sea su orientación política, en los niveles inferiores de la institución. Como la dirección estratégica en algunos casos tiene una

duración de una década o más, colocar estas funciones en una situación política de corto plazo reforzaría el cortoplacismo que la adopción del SPC debía eliminar. Además, al dar tintes políticos a estas funciones administrativas, la dirección del SPC cambiaría con cada secretario, lo que dejaría a los niveles operativos del servicio público sin dirección de largo plazo. Otra razón para mantener a los directores generales y a los directores generales adjuntos en el SPC es motivar a la gente a incorporarse al servicio público y forjarse una carrera en él. Los ciudadanos ajenos a los partidos o grupos políticos deben tener la posibilidad real de llegar a puestos directivos del servicio público gracias a su desarrollo profesional o por competencia abierta y directa. Si el SPC se limita a algunos puestos de mandos medios y profesionales, se socava la motivación para ingresar al SPC. Esta medida favorecería las políticas para promover la diversidad, la movilidad social y el carácter incluyente en el servicio público. El SPC debe manejarse de manera que permita a la gente hacer carrera en el servicio público sin importar sus antecedentes socioeconómicos, y tener posibilidades reales de llegar a ocupar una dirección sin la necesidad de ser políticos. Otra opción para México sería dejar de manera temporal a los directores generales fuera del SPC, pero incluir a los directores generales adjuntos y a los directores de área. Así se aligerarían las tensiones con quienes lleguen por la ruta política. Los directores generales a la larga deberían reincorporarse al SPC, una vez que esté lo bastante maduro y las reglas para seleccionar a los altos funcionarios se hayan puesto a prueba, asimilado y blindado contra la intervención política. Esta disposición debe declararse con claridad en la ley, y efectuarse revisiones sistemáticas de las reglas para evaluar el grado de avance. Sin embargo, debido a la naturaleza política de estos tres puestos directivos, puede considerarse cierto grado de participación política, pero con un grado proporcional de escrutinio externo.

La selección de altos funcionarios en los países miembros de la OCDE ha sido objeto de múltiples reformas y se ha vuelto más transparente en muchas naciones. Como no hay mejores prácticas al respecto, algunos modelos podrían servir de inspiración a México. El sistema de Alta Dirección Pública (ADP) chileno sirvió para reducir las acusaciones de corrupción al disminuir el número de nombramientos políticos y basar las designaciones en los méritos. Cuatro mensajes principales se derivan del modelo chileno: *i)* es necesario definir el número de puestos y el tipo de funciones que el sistema debe cubrir; *ii)* la

Recuadro 3.21. Gestión de los altos funcionarios en Chile

En 2003 el gobierno chileno, con el acuerdo de todos los actores políticos (partidos políticos de oposición, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil), creó el sistema de Alta Dirección Pública (ADP), un sistema central de puestos directivos del servicio público, con el fin de modernizar y transparentar más la administración pública, y atender las acusaciones de corrupción en los niveles superiores. El propósito de la ADP fue establecer un grupo profesional de altos funcionarios cuya contratación se basara en concursos públicos. Chile tiene un grupo laboral conocido como altos directores públicos. La ADP encarga la mayor parte del proceso de selección a empresas especializadas. Un poco más de la mitad de los 200 servicios de la administración pública nacional participan en la ADP. Tienen 102 puestos en el primer nivel jerárquico (encargados de servicio, directores generales) y 735 en el segundo (directores regionales, encargados de división). El sistema se aplicó poco a poco, pues la adhesión al sistema de la ADP no genera de inmediato el concurso; esto ocurre cuando un puesto queda vacante. Hasta 2008, 61 por ciento de los puestos cubiertos por la ADP se habían ocupado por concurso abierto.

Recuadro 3.21. Gestión de los altos funcionarios en Chile (*continuación*)

La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) es responsable de la gestión de la ADP. Sin embargo, el Consejo de Alta Dirección Pública se encarga de garantizar la transparencia, confidencialidad y ausencia de discriminación del proceso de selección. Lo presiden el director de la DNSC y cuatro miembros propuestos por el presidente de Chile y aprobados por el Senado. El proceso de selección, que tarda más o menos cuatro meses, comienza con la publicación de la vacante en los medios. Una empresa especializada comisionada por el consejo analiza los *curricula vitae* de los candidatos y prepara una lista para el consejo o un comité de selección (bajo la supervisión del consejo). La competencia profesional, integridad y probidad son algunos criterios del proceso de selección. Después, el consejo o el comité selecciona a los mejores candidatos para una entrevista y prepara una lista final para que la autoridad competente haga el nombramiento final. Los altos funcionarios seleccionados mediante el sistema de ADP se nombran para un periodo de tres años, y el nombramiento puede renovarse por dos términos iguales más. Aunque los funcionarios se seleccionen mediante la ADP, el presidente puede removerlos debido a un desempeño deficiente o a una pérdida de confianza.

El sistema de ADP se basó en la experiencia internacional. En particular, la experiencia de países miembros de la OCDE como Australia y Nueva Zelanda influyó en gran medida en el modelo chileno. El sistema se considera uno de los principales logros de la modernización de la administración pública chilena. Un efecto fue la disminución de nombramientos políticos en el gobierno central; en la actualidad representan sólo 0.5% de la fuerza laboral pública total. También se argumenta que la presencia de mujeres en puestos directivos aumentó con este sistema; ellas ocupan 32% de los puestos, en comparación con 15% en el sector privado chileno.

Sin embargo, el sistema de ADP enfrenta al menos tres retos importantes. En primer lugar, debe extender su cobertura a más servicios. Aún hay casi 100 servicios públicos cuyos puestos directivos no forman parte del sistema de ADP. En el gobierno central en su conjunto hay 3 114 puestos directivos en los niveles jerárquicos primero y segundo, de los cuales sólo 837 forman parte del sistema. En segundo lugar, el sistema tiene que hallar la manera de agilizar el proceso de nombramiento final a cargo de las autoridades políticas. Una propuesta fue dejar la decisión final al consejo y no a las autoridades políticas. Por último, en algunos casos, la ADP no ha logrado ocupar las vacantes debido a la falta de candidatos; los potenciales candidatos no consideran atractivas las condiciones laborales de puestos técnicamente complejos y políticamente problemáticos con bajos salarios y falta de apoyo político.

Fuente: R. Costa y M. Waissbluth (2007), “Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: balance y perspectivas”, documento presentado para análisis en el Consorcio Libertad y Desarrollo.

incorporación a la ADP es gradual; *iii*) es posible emplear contratistas externos para efectuar el proceso de selección, y *iv*) un comité independiente se encarga de supervisar el proceso.

Una segunda opción que puede inspirar a México es el servicio de alta dirección de Estados Unidos. Los mensajes clave provenientes de esta experiencia son que: *i*) es posible tener un número limitado de puestos públicos directivos reservados para la designación política en presencia de descripciones laborales claras, y permitir que se nombre y se despida con libertad a los funcionarios; *ii*) pero debe depender de un cuerpo de funcionarios públicos en activo, y reclutarse por concurso abierta centrado en las habilidades, experiencia y potencial directivos que los puestos específicos requieran.

Recuadro 3.22. Altos funcionarios en Estados Unidos

Estados Unidos es muy institucional, pero también tiene una participación política más abierta. Sus acuerdos se caracterizan por el control presidencial sobre las funciones del ejecutivo, en combinación con una activa supervisión por parte del Senado. El número de designaciones políticas es relativamente grande, pero hay características especiales que contribuyen a mantener un equilibrio adecuado entre la sensibilidad política y la competencia neutral.

Tras cada elección presidencial, el Congreso publica una lista de puestos en las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno federal, que puede estar sujeta a nombramientos sin concurso. La lista actual contiene 7 996 puestos en todo el país, de los cuales 1 141 requieren el acuerdo del Senado con el nombramiento del presidente. Los méritos de estos candidatos suelen ser por tanto objeto de un muy atento escrutinio, aunque no haya concurso formal.

Entre los puestos que requieren acuerdo del Senado están los secretarios de las 15 oficinas del Gabinete, los secretarios adjuntos, subsecretarios y secretarios asistentes, asesores generales de esas oficinas, y algunos cargos de las oficinas independientes y no regulatorias de la rama ejecutiva y de las oficinas regulatorias.

El servicio de alta dirección (SES, por sus siglas en inglés) es un sistema de personal que cubre los puestos de políticas de alto nivel, supervisión y dirección de la mayoría de las instituciones federales. El SES incluye la mayoría de los puestos del servicio público superiores a cierto nivel. Hoy en día, la Oficina de Gestión de Personal (OPM, por sus siglas en inglés) autoriza 8 328 puestos del SES. Cerca de la mitad de los puestos del SES se reserva para servidores públicos. La razón principal es la creencia de que la necesidad de garantizar la imparcialidad requiere empleados de carrera. Los puestos restantes del SES pueden cubrirse con aspirantes de carrera o de otro tipo.

Los nombramientos de carrera se efectúan mediante un proceso competitivo, con anuncios públicos, calificación y clasificación de los aspirantes elegibles, aprobación de la oficina de calificaciones profesionales del aspirante seleccionado, y una revisión y aprobación posteriores de las calificaciones ejecutivas y administrativas del candidato propuesto, de las que se ocupa la Junta de Revisión de Calificaciones del SES. Un aspirante designado de carrera trabaja un año como periodo de prueba. Al término de este periodo la persona designada adquiere derechos de antigüedad, y el SES puede removerlo sólo por causas justificadas o por desempeño deficiente.

Hay reglas especiales que protegen a las personas designadas de carrera de favoritismo. No puede efectuarse una evaluación del desempeño a una persona designada de carrera antes de transcurridos 120 días desde el inicio de una nueva administración. No puede reasignarse a una persona designada de carrera sin su consentimiento antes de transcurridos 120 días desde el nombramiento de un nuevo encargado de la oficina, ni puede transferírsele sin su consentimiento a otra oficina.

Fuente: OCDE (2010a), *OECD Reviews of Human Resources Management in Government: Brazil 2010: Federal Government*, OECD Publishing, París.

Como en muchos países miembros de la OCDE donde hay un grupo definido de personal ampliamente conocido como alta dirección pública, México podría definir un perfil de habilidades y competencias. La Secretaría de la Función Pública podría tener la responsabilidad de definir este perfil, pero dar a las secretarías e instituciones participantes del SPC la oportunidad de adaptarlo a sus necesidades. Cada vez más, los perfiles definidos para el reclutamiento de los altos funcionarios incluyen no sólo aptitudes de dirección, sino habilidades demostradas de liderazgo, que se definen como la capacidad de los directores de hacer que sus instituciones logren mejores resultados y apliquen reformas.

México también puede explorar la posibilidad de fomentar la movilidad interdepartamental de los altos funcionarios. La idea es promover un *ethos* más empresarial en los mandos altos del SPC. Esto crearía asimismo la posibilidad de contar con algunos directores generales provenientes del servicio y otros externos. El propósito es que el SPC sea más flexible con el fin de adquirir nuevas destrezas y competencias requeridas para sus labores. Al introducir nombramientos de tiempo limitado para altos funcionarios como directores generales se podría cumplir esta meta. En este caso, México debe decidir si garantiza o no el empleo después del término del periodo. México también debe considerar, como parte de su política, introducir mecanismos para remover a los altos funcionarios que hayan demostrado carecer de aptitudes para el servicio. El cuadro 3.8 presenta algunos ejemplos de políticas adoptadas en países miembros de la OCDE respecto de los términos de designación de los altos funcionarios.

Cuadro 3.8. Ejemplos de contrataciones por periodo determinado o duración determinada de mandato en países seleccionados de la OCDE

Bélgica	Los administradores reciben un mandato temporal de seis años, que otorga el ministro o el presidente del departamento. Sólo el presidente de la Cancillería y Servicios de Apoyo recibe un mandato que expira automáticamente al final de la legislatura.
Finlandia	Un proyecto de ley estipula que, si bien los puestos de alta dirección de la administración del gobierno central son permanentes, hay nombramientos de un periodo de cinco años respecto de tareas administrativas concretas.
Italia	Los altos funcionarios (de primero y segundo nivel) tienen un contrato por tiempo determinado. Al final del término, el funcionario puede ser designado para otro puesto, también en una administración distinta.
Países Bajos	La reforma de julio de 2000 del estatus general de los servidores públicos cambió el perfil completo de la alta dirección pública (SCS, por sus siglas en inglés), entre otras cosas al reforzar la distinción entre el grupo de alta dirección y otros miembros del SCS. Si bien todos los miembros reciben un nombramiento permanente, la asignación a una función particular es por un periodo determinado; el Gabinete nombra a los miembros del grupo de alta dirección por periodos de cinco años, con la posibilidad de extenderse dos veces por una duración de un año cada vez, después de lo cual se les debe transferir. El servicio de gobierno en general designa a otros miembros de la SCS para sus cargos por un periodo que va de tres a siete años, sin transferencia obligatoria.
Nueva Zelanda	Los funcionarios directivos (CE, por sus siglas en inglés) de los ministerios son nombrados por el Comisionado de Servicios del Estado, a menudo con ayuda de asesores de reclutamiento externos, tras publicar las vacantes. Los CE reciben un contrato de cinco años o menos, renovable hasta máximo ocho. La carrera de los funcionarios directivos no queda garantizada cuando dejan sus cargos; sus contratos no se renuevan o se dan por terminados.
Noruega	Los miembros de la alta dirección pública tienen un contrato de empleo, algunos por un periodo determinado.
Reino Unido	A los directores de instituciones se les contrata por un periodo determinado de cinco años.

Fuente: OCDE (2008a), *The State of the Public Service*, OECD Publishing, París.

La competencia administrativa debe guiar el reclutamiento y la capacitación de los altos funcionarios. Se debe gestionar a los mandos altos como grupo, y dárseles oportunidades sistemáticas de reunirse como grupo de manera periódica en cursos, seminarios y otras reuniones con el fin de promover la cohesión. Su participación en el grupo debe ser uno de los valores que guíen su reclutamiento, renovación de contrato y ascenso. Los esfuerzos para mejorar la gestión del desempeño deben dedicarse ante todo a este grupo, y pueden adoptarse herramientas especiales para reconocer una buena gestión. Es importante que, en el nivel superior, los directores generales, los directores generales adjuntos y los directores de área tengan un desarrollo amplio en varias secretarías. El servicio público británico ofrece un claro ejemplo de gestión eficaz de los altos funcionarios como grupo mediante estrategias de capacitación y liderazgo. El Grupo de Capacidades del Servicio Público de la Oficina del Gabinete es responsable del desarrollo empresarial de los altos directivos, y hay una gran inversión en una serie de programas de liderazgo para ayudarlos a concretar su potencial y desarrollar su carrera.

Recuadro 3.23. La estrategia de liderazgo en el servicio público británico

En el Reino Unido, el servicio público está encabezado por el secretario del Gabinete. El servidor público más alto de un departamento es el secretario permanente. Cada uno apoya al ministro del gobierno que encabeza su departamento, y quien es responsable ante el Parlamento de las acciones y el desempeño del departamento. El secretario permanente es el funcionario responsable de las cuentas del departamento, y las rinde al Parlamento. Debe asegurarse de que su departamento gasta de manera adecuada el dinero que se le asigna.

Todos los miembros del Grupo Permanente de Gestión de Secretarios (PSMG, por sus siglas en inglés) son primeros secretarios permanentes; otros, secretarios permanentes y directores generales seleccionados (el segundo rango superior del servicio público). El PSMG se reúne una vez al trimestre para tratar asuntos de importancia estratégica para el servicio público, como:

- asuntos de recursos humanos, como aptitudes, sueldos y pensiones;
- alta dirección;
- eficiencia, como reingeniería de procesos, servicios compartidos;
- reputación;
- relaciones de los empleados;
- riesgos;
- gestión financiera;
- normas y valores, y
- capacidad del servicio público en su conjunto.

Desarrollar líderes es de importancia capital para el éxito del servicio público británico. Hay tres tipos de líderes en el servicio público, cada uno con una función vital que desempeñar:

- líderes individuales y de equipos, quienes aseguran que todos los servidores públicos cumplan sus objetivos, y manejan las alianzas con otras instituciones;
- líderes colectivos, en una institución o departamento, que fijan la dirección e impulsan el cambio, y
- líderes empresariales, en todo el servicio público, tienen una visión más general: contribuyen a formar la capacidad necesaria para superar los retos que el servicio público y el país enfrentan.

La estrategia de liderazgo

Los propósitos son: *i)* crear un servicio público eficaz y moderno que proporcione un servicio de competitividad mundial y se reconozca en el Reino Unido y en el extranjero como fuente de consejos expertos sobre políticas; *ii)* prepararse para el porvenir sin descuidar la continuidad, y *iii)* entender por qué es necesario cambiar y quién puede guiar el avance.

Desarrollar habilidades de liderazgo es una prioridad. El marco de liderazgo es el núcleo de Professional Skills for Government (aptitudes profesionales para el gobierno). Determina lo que se espera de los altos funcionarios en lo tocante a resultados, formación de capacidad y fijación de dirección. También destaca lo que pueden hacer los funcionarios para mejorar sus habilidades de liderazgo. El liderazgo debe apuntalarse en cuatro aspectos:

Recuadro 3.23. La estrategia de liderazgo en el servicio público británico (continuación)

- ritmo: dar respuesta ágil a los problemas y proporcionar las soluciones adecuadas para el largo plazo;
- pasión: ser un entusiasta proveedor de servicios públicos de alta calidad para todos;
- orgullo: enorgullecerse de lo que se hace y asegurarse de que el país se enorgullezca de su servicio público;
- profesionalismo: en la manera de formular políticas y prestar los servicios.

Un aspecto básico del liderazgo es garantizar la continuidad del trabajo del servicio público mediante la identificación y preparación de candidatos para ocupar los empleos más exigentes conforme se presenten las vacantes. El Grupo de Capacidades del Servicio Público (CSCG, por sus siglas en inglés) ayuda a los departamentos a identificar nuevos puestos, probables vacantes y sucesores potenciales, y se asegura así de que todos los departamentos conserven la capacidad de alcanzar sus objetivos. El CSCG también apoya al secretario del Gabinete y al Comité de Alta Dirección (SLC, por sus siglas en inglés) en la planeación de la sucesión de los secretarios permanentes y directores generales (los 200 mandos más altos). Esto implica dar a los individuos la asesoría y el apoyo que necesitan para gestionar su carrera y satisfacer sus necesidades de desarrollo personal.

Un objetivo básico de la Oficina del Gabinete es fortalecer el servicio público para asegurar su organización eficaz y que cuente con las habilidades, valores y liderazgo para cumplir con los objetivos del gobierno. Con ese fin, la Encuesta de la Alta Dirección Pública (SCS), realizada por el servicio público, se propone evaluar el desempeño. La encuesta es un censo de todos los miembros de la SCS y forma parte del compromiso del Acuerdo de Servicios Públicos para medir la mejora de percepción de liderazgo y aptitudes. En la encuesta más reciente, se pidió a los miembros de la SCS sus opiniones en cinco áreas básicas:

- trabajar en la SCS;
- calidad del liderazgo de la SCS;
- qué mejoras se necesitan;
- qué avances se han registrado desde la encuesta de 2004;
- compromiso de los empleados.

El Grupo de Capacidades del Servicio Público (CSCG) de la Oficina del Gabinete es responsable del desarrollo empresarial de:

- los secretarios permanentes;
- los directores generales;
- los directores;
- los miembros del Esquema de Desarrollo de Alto Potencial.

El CSCG colabora con la Escuela Nacional de Gobierno (NSG, por sus siglas en inglés) para ofrecer un conjunto de programas para la SCS que se centran en las aptitudes básicas necesarias para apoyar el cumplimiento, formar capacidad, impulsar el cambio y mejorar el liderazgo. Estos programas preparan a la gente para los empleos más difíciles de la Alta Dirección Pública.

Fuente: www.civilservice.gov.uk; consultado en diciembre de 2010.

Un programa de búsqueda de talentos

México también podría considerar el establecimiento de un programa de búsqueda de talentos gestionado por la Secretaría de la Función Pública para identificar trabajadores sobresalientes, impulsar su desarrollo profesional y garantizar que los más talentosos ocupen los puestos más desafiantes. Este programa también ayudaría a evitar el favoritismo y el nepotismo; pero es esencial un proceso transparente. El SPC de México debe reconocer que desarrollará sus planes de sucesión de los puestos más altos y de la gente que los ocupe en un periodo de décadas. Un servidor de carrera de gran potencial que se incorpore a los 25 años puede tener una vida profesional de unos 40 años. En el SPC mexicano, como en otros países miembros de la OCDE, los servidores públicos de carrera tienen que ofrecer un compromiso de largo plazo con el servicio; a su vez, requieren un compromiso de largo plazo por parte del gobierno. No obstante, sería necesario señalar que formar parte del programa no es la única manera de ocupar puestos directivos. La ventaja de este programa es que permitiría al gobierno mexicano formar a sus futuros cuadros de directivos profesionales. El Programa de Avance Rápido británico puede servir de modelo debido a su flexibilidad y diversidad en cuanto a personas y áreas cubiertas. Este programa no sólo es una carrera política: pone un acento especial en el contacto directo con el público. Se espera que los participantes sean servidores públicos más eficientes si también experimentan por sí mismos qué aceptación tiene una política entre personas de comunidades y antecedentes diversos, y el efecto que ejerce en su vida. Es crítico, pues, marcar una clara separación entre los servidores públicos de carrera y los reclutados sólo para puestos específicos. En la práctica, esto significará otorgar condición permanente a los funcionarios clasificados como servidores públicos de carrera. Debe ser posible entrar en el sistema desde fuera a cualquier edad.

Recuadro 3.24. El Programa de Avance Rápido del servicio público: Reino Unido

El Avance Rápido del servicio público es un programa de gestión de talentos para graduados que tienen el potencial de convertirse en los futuros líderes del servicio público. Está clasificado entre los cinco primeros lugares de la guía del *Times* de los 100 mejores empleadores de graduados. Una razón de la popularidad del Avance Rápido es que permite a los graduados ejercer un efecto real en la vida del Reino Unido y, a menudo, del mundo. Los participantes del programa:

- aportan soluciones innovadoras para algunos de los mayores problemas que la sociedad enfrenta hoy en día;
- trabajan en el centro de los asuntos actuales y de las principales agendas gubernamentales;
- se comprometen directamente con el público, con lo que ayudan a prestar servicios de alta calidad a personas de comunidades y antecedentes diversos.

El Avance Rápido también permite a los participantes acumular una amplia experiencia en un periodo muy breve. Los participantes del programa comienzan su carrera con una serie de asignaciones o puestos. Se trata de diversos empleos dentro de cada departamento, cada uno de los cuales dura de 12 a 18 meses. Los puestos dan a los participantes la oportunidad de desplazarse entre proyectos y áreas de trabajo para ganar experiencia en diversos grupos de carreras. Muchos departamentos también ofrecen oportunidades de transferencia, por lo que los participantes tienen la posibilidad de trabajar en otro departamento gubernamental, el sector público más amplio, Europa o incluso empresas o industrias.

Recuadro 3.24. El Programa de Avance Rápido del servicio público: Reino Unido (*continuación*)

El Avance Rápido de Graduados está abierto a personas de cualquier disciplina. Se subdivide en cuatro opciones: *i)* departamentos centrales, que incluyen algunos de los principales departamentos gubernamentales, como educación, salud, transporte, medio ambiente, control de la criminalidad (excepto el Ministerio de Asuntos Exteriores); *ii)* ciencia e ingeniería, abierta a graduados en ciencias, ingeniería, matemáticas, computación y otras disciplinas exactas; *iii)* servicio diplomático, y *iv)* el Parlamento, donde los graduados asisten a los legisladores sin participar en los vaivenes políticos.

Hay otros cinco programas del Avance Rápido destinados a especialistas y otros grupos. El Avance Rápido también ofrece la oportunidad de solicitar algunas combinaciones de esquemas:

- el Avance Rápido Analítico se dirige a economistas, investigadores sociales y estadísticos;
- el Avance Rápido de RH se dirige a las personas con interés comprobable en todas las áreas de los recursos humanos;
- el Avance Rápido de Tecnología en los Negocios está dirigido a quienes comprenden y manifiestan un gran interés en la tecnología;
- el Avance Rápido Europeo se dirige a quien busca una carrera en una institución de la UE;
- el Avance Rápido de Irlanda del Norte está dirigido a quienes buscan colocarse en ese país.

Fuente: Civil Service Fast Stream (s.f.), <http://faststream.civilservice.gov.uk>; consultado en diciembre de 2010.

El Programa de Cadetes de la Administración Pública de Israel también puede servir de modelo para México. Este programa se orienta no sólo a la mejora del liderazgo en el servicio público, sino a dar a los jóvenes de escasos recursos la oportunidad de incorporarse al servicio público, por lo que se trata de un programa de movilidad social.

Recuadro 3.25. Programa de Cadetes de la Administración Pública: Israel

Con el fin de fortalecer las reservas de administradores del servicio público, el grupo ATIDIM y la Universidad Hebrea de Jerusalén iniciaron el Programa de Cadetes de la Administración Pública. El programa pretende mejorar el sector público israelí en general y, de manera más específica, el servicio público, así como expandir sus horizontes mediante la integración de profesionales de alto nivel provenientes de comunidades marginadas, los cuales han cursado estudios académicos y capacitación orientados a metas.

El programa ofrece un grado excepcional de licenciatura de la Facultad de Políticas Públicas de la Universidad Hebrea. El plan de estudios se concentra en el desarrollo de habilidades y herramientas de liderazgo y en calificar y capacitar a los graduados para puestos clave en el servicio público, como en ministerios, autoridades legales, instituciones oficiales y ayuntamientos. Durante sus estudios, los alumnos reciben becas —costo de los cursos, gastos mensuales, una computadora portátil y tutoría— que los ayudan a financiar sus estudios y, al mismo tiempo, les proporcionan un sólido apoyo social y académico que fomenta la comunidad. Se espera que a los diez años de haber terminado sus estudios, los graduados

Recuadro 3.25. Programa de Cadetes de la Administración Pública: Israel (*continuación*)

formen el núcleo directivo de funcionarios en puestos de jefes de departamentos y superiores. La capacitación dura ocho años e incluye prácticas en el servicio público. Este programa competitivo se inició en 2003 con 33 estudiantes, y llegará a un máximo de 50 alumnos por clase. Hay en la actualidad 170 participantes, de los cuales 60 trabajan en dependencias gubernamentales. Sin embargo, para llegar a ser funcionario directivo del servicio público no es necesario formar parte del programa.

Fuente: Universidad Hebrea de Jerusalén (s.f.), “Atidim — Cadets for the Public Service”, <http://public-policy.huji.ac.il/eng/atidim.asp?cat=98&in=0>; consultado en diciembre de 2010.

Hacia una reforma fructífera de la GRH

Evaluación de la implementación del SPC

La estrategia de implementación del Servicio Profesional de Carrera en México se ha vuelto uno de los principales obstáculos para la profesionalización de la fuerza laboral pública. Se esperaba que los resultados se materializaran en un periodo muy breve y el gobierno no consideró que algunos subsistemas del SPC dependen de la existencia y el funcionamiento de otros subsistemas para poder ponerse en práctica. Dos ejemplos notables son el subsistema de planeación de recursos humanos, que depende de que esté en funcionamiento el subsistema de evaluación del desempeño para que le suministre información sobre personas y labores, y el subsistema de ingreso, que depende en gran medida del Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSP). Por tanto, tratar de avanzar en todos estos subsistemas al mismo tiempo no era una posibilidad práctica; de ahí la necesidad de revisar la estrategia de implementación.

Al principio, la implementación del Servicio Profesional de Carrera gozó de un fuerte apoyo político, pero en la práctica la implementación resultó abrumadora, sobre todo por la falta de experiencia técnica, capacidad y herramientas adecuadas de RH. Con la llegada de la nueva administración en 2006, se renovó la voluntad política hacia el SPC, se avanzó en la definición de capacidades y se revisaron las reglas para la operación del sistema. El acento actual en la descentralización dio la impresión de que la gente puede contravenir el sistema esgrimiendo el artículo 34 de la Ley del SPC para ocupar los cargos más altos e interpretándolo de manera muy laxa.

La Ley del SPC estipulaba la implementación del sistema: *i)* la Secretaría de la Función Pública, encargada de la formulación de políticas y la provisión de lineamientos y herramientas para la operación del SPC; *ii)* el Consejo Consultivo, órgano de apoyo para el SPC encargado de opinar sobre las políticas y subsistemas que operan el sistema y proponer mejoras, y *iii)* los comités técnicos, uno en cada institución participante, responsables de la implementación y la práctica de las políticas.

Hace poco la implementación del Servicio Profesional de Carrera se estancó. Los funcionarios entrevistados para este estudio dieron algunas razones posibles:

- La responsabilidad de desarrollar el SPC está en manos de la Secretaría de la Función Pública, cuya autoridad está abierta al cuestionamiento por parte de otras secretarías e instituciones gubernamentales. La secretaría no tiene facultades sobre las demás instituciones, a las que se dio también la flexibilidad de actuar a su arbitrio.
- El Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSP) no contiene información sobre todas las personas cubiertas por el SPC, ni toda la información pertinente sobre los aspirantes, incluidas sus competencias.
- Falta voluntad política para que funcione el Consejo Consultivo; sus reuniones son puramente formales y no cuenta con toda la información necesaria para cumplir su función.
- Fueron insuficientes el tiempo y el esfuerzo dedicados a los expertos asesores y a las partes interesadas en las etapas de diseño e implementación previa.
- El ritmo planeado de la implementación fue demasiado ambicioso. De acuerdo con el artículo 4 transitorio, todo el sistema debería haber estado en plena operación apenas tres años después de la publicación de la ley.
- Varios aspectos fundamentales —herramientas para elaborar los perfiles de los empleos, catalogar aptitudes y evaluar las competencias de las personas— necesarios para el funcionamiento del SPC no se aplicaron ni se pusieron a prueba adecuadamente.
- La manera como se introdujo el SPC era contraria a algunos aspectos culturales de México. Por ejemplo, hay un deseo de certidumbre; el SPC ha de ser transparente y predecible para quienes están sujetos a él, y por ende los elementos de cada subsistema deben tener una validez clara para ellos. Esto significa que la forma de elaborar los perfiles de los empleos debe ser imparcial, y debe notarse que las personas nombradas para un cargo al menos hayan sido candidatos fuertes en lo relativo a méritos. Hay una preferencia por trabajar en equipo en lugar de hacerlo en forma individual, por lo que son importantes las habilidades para incorporarse y trabajar en equipo.
- Las personas entrevistadas para este informe comentaron que algunos actores políticos importantes no apoyan el SPC. El servicio de carrera no es una prioridad para el electorado ni para los políticos.

Aparte de estos problemas, parece que hay un entendimiento claro de los elementos de una institución profesional. La Ley del SPC es en general muy completa y aborda la mayoría de los temas que se esperaba de una institución administrativa de primera línea, si bien quedan fuera algunos subsistemas importantes (como el de remuneración, y desarrollo y compensación institucionales).

Con el fin de avanzar en la implementación y consolidación del SPC, México necesita: *i)* atender la gobernanza del sistema; *ii)* revisar la Constitución y el desempeño de las instituciones establecidas para gestionarla; *iii)* revisar los criterios que subyacen a la medición del trabajo y la capacidad de la gente para realizarlo; *iv)* separar el consejo político del consejo y la gestión administrativos, y *v)* establecer una gestión adecuada de datos (recopilación, registro y uso de la información) para atender los nombramientos, la capacitación y el desarrollo profesional del personal. Para ser eficaz, toda acción debe ser congruente con la cultura política de México.

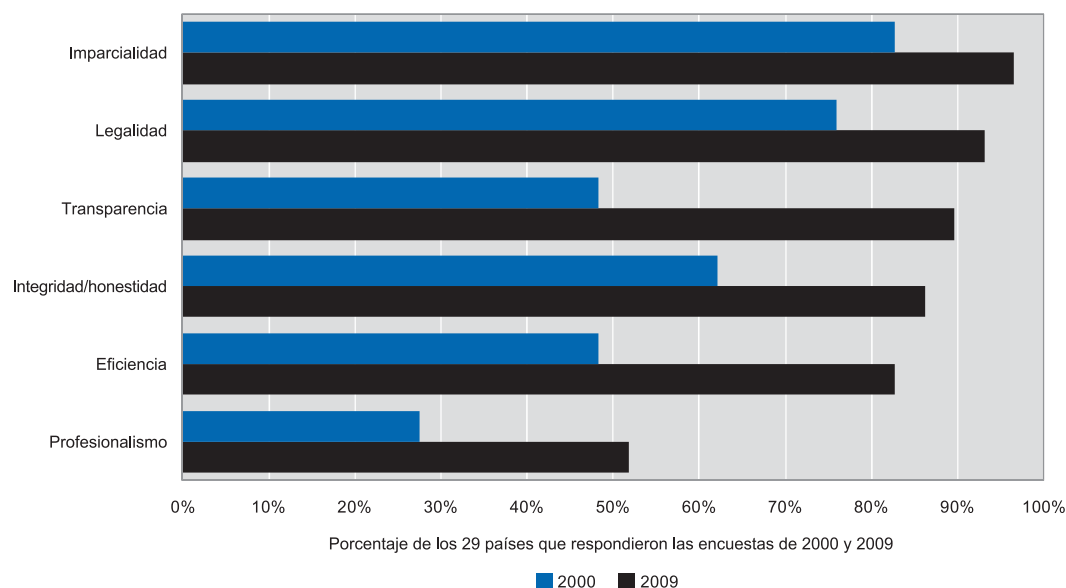
Hay que reforzar valores básicos

Los valores arraigados en la cultura del servicio público, que guían el comportamiento de los servidores públicos, son una parte importante del gobierno. Los valores del servicio público —como el respeto por la legalidad, la integridad y la neutralidad política— se encuentran entre las características distintivas de una sociedad democrática. Como tales, tienden a consagrarse en la legislación aplicable al servicio público o en las constituciones con el apoyo de códigos de conducta, y protegidos por procedimientos y sanciones administrativos. Los valores bien definidos que dan lugar a prácticas gubernamentales congruentes son esenciales para mantener la confianza en el gobierno. Reflejan lo que el servicio público trata de lograr, ayudan a definir objetivos colectivos e individuales, y mantienen la cultura general del servicio público.

En los países miembros de la OCDE, estos valores básicos abarcan valores tradicionales como la integridad, la imparcialidad, la legalidad, la probidad y el mérito, y valores más recientes, como la eficiencia, la transparencia, la diversidad y la orientación al usuario. Los valores tradicionales suelen girar en torno a tres principios esenciales: garantizar la ética y la integridad en el servicio público, asegurar la continuidad del servicio público y garantizar la legalidad de las decisiones. Estos valores han justificado un marco de empleo para los servidores públicos que difiere del de los empleados sujetos a las leyes laborales generales en la mayoría de los países miembros de la OCDE.

Ampliar la definición de los valores básicos del servicio público —como forma de incrementar la confianza de los ciudadanos en el gobierno— es ya un objetivo estratégico clave en muchos países miembros de la OCDE. Asimismo, con la introducción de una mayor flexibilidad administrativa en la administración pública y menos control de los insumos y procesos, las naciones procuran incorporar estos valores a los procesos de gestión. La gestión basada en valores se considera una manera más eficaz de mantener los valores básicos en el servicio público que los controles que obstaculizan el avance hacia una administración basada más en el desempeño.

Gráfica 3.13. Valores básicos del servicio público más citados en países miembros de la OCDE, 2000 y 2009



Fuente: OCDE (2009a), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, París.

La Ley del SPC en México es clara en su especificación de los principios orientadores: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, mérito e igualdad de género. La Constitución general de la república y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos también reflejan estos principios como valores básicos del servicio público. No obstante, hay pocas pruebas de que esos principios o valores guíen el funcionamiento del servicio público, y mucho menos el SPC. De hecho, las prácticas de GRH no son congruentes con estos principios. La contradicción entre la ley y la práctica les ha impedido madurar y formar parte de la cultura administrativa. Por tanto, se recomienda que las autoridades mexicanas hagan explícita la importancia de estos principios orientadores en el funcionamiento del servicio público. Añadir un “compromiso con el estado de derecho” sería un avance en la búsqueda de una cultura de honestidad e integridad en el servicio público. Al respecto, la experiencia de Australia y Francia podría inspirar a la Secretaría de la Función Pública para organizar talleres sobre valores básicos del SPC como parte de las deliberaciones acerca de las reformas del servicio público; esto subrayaría su carácter básico. En Francia se realizó en 2008 una encuesta de opinión pública sobre los valores del servicio público, junto con debates y mesas redondas en las que participaron tanto servidores públicos como otras personas (Silicani, 2008, citado en OCDE, 2010a). En Australia, un estudio de los valores básicos fue parte central de la revisión de la legislación del servicio público, y la nueva Ley del Servicio Público de 1999 manifiesta de manera explícita estos valores básicos. La Secretaría de la Función Pública mexicana ya comenzó a trabajar en el cambio de paradigma para gestionar el SPC. El nuevo modelo recupera los principios y valores de una versión humanista de una política pública de RH respecto del **ser** y el **hacer** de la administración pública. Los retos que el SPC enfrenta no se refieren sólo a diseño e implementación, sino que también son culturales. Tras décadas de un sistema de gobierno de un solo partido, cambiar la cultura administrativa, sus hábitos, valores y principios, tardará un buen tiempo. Problemas como la politización de los asuntos administrativos, el clientelismo, el centralismo y la ilegalidad aún están presentes en la cultura del servicio público, todo lo cual dificulta en gran medida el desarrollo y la consolidación de un sistema de servicio público que funcione bien y se base en los méritos.²⁵ Por tanto, la importancia de este modelo, como veremos más adelante en este capítulo, reside en que pretende abordar estos elementos conductuales y de actitud con el fin de fortalecer la imparcialidad y la legalidad de las acciones del SPC.

México debería evaluar asimismo el grado hasta el cual las reglas y procesos de la GRH cumplen con los principios establecidos en el marco legal y la forma de alinearlos mejor, sobre todo en el proceso de reclutamiento. Esto garantizará que los planes de gestión de los recursos humanos representen un papel esencial en la institucionalización de valores. Por ejemplo, reclutar servidores públicos mediante un concurso abierto y basado en méritos (o mediante otros procedimientos de selección competitivos) garantiza la ausencia de clientelismo. En los países miembros de la OCDE, los contratos de empleo permanente y la protección contra el despido se han considerado tradicionalmente garantías de independencia y neutralidad de los servidores públicos, así como de continuidad. Las disposiciones sobre disciplina pretenden respaldar la probidad y la legalidad. La socialización profesional mediante la capacitación, procesos de gestión de carrera y los servicios para los altos funcionarios que existen en algunos servicios públicos también son importantes para imbuir estos valores. La gestión de las competencias y el desempeño sirve para destacar valores a los individuos mediante el establecimiento de criterios de desempeño y competencias.

El reto para México es la aplicación y el cumplimiento plenos del marco legal (Constitución, Ley Federal de Responsabilidades y Ley del SPC) de modo que éste llegue a ser esencial para la administración del servicio público basada en valores. Hacer públicos los malos manejos debe ser una preocupación central, como lo es en muchos otros países miembros de la OCDE. Así, el marco legal debería incluir algunos medios para obligar o alentar a los servidores públicos a que denuncien los malos manejos. Para dar más importancia al papel de los valores en el servicio público, México puede recibir cierta guía de *OECD Principles on Ethical Conduct in the Public Service*.

Alinear el SPC con las metas estratégicas de gobierno

La implementación del SPC no se cuenta entre las actuales prioridades del gobierno mexicano. Parece haber limitaciones presupuestarias para emprender proyectos costosos por el momento. Con el fin de renovar el impulso para profesionalizar el servicio público, el SPC debe alinearse con las metas estratégicas de gobierno. La crisis económica y los problemas de seguridad reciben ahora la atención, y la reforma del servicio público ya no aparece en la agenda política. Algunos funcionarios entrevistados para este estudio expresaron la impresión de que el interés político en la profesionalización del servicio público en México se desvanece con rapidez. Como no se perciben los beneficios de un sistema de carrera ni hay vínculos entre el marco legal del SPC y los programas gubernamentales, el sistema se percibe más como una adición a la carga de trabajo que como instrumento estratégico para cumplir con las metas del gobierno. El gobierno mexicano necesita darse cuenta de que, según la experiencia de otros países miembros de la OCDE, el éxito o fracaso de las administraciones públicas en el logro de los propósitos del gobierno depende en gran medida de las mejoras del ambiente más amplio en que opera la burocracia. Un servicio público que funcione bien contribuye a fomentar la elaboración y la implementación correctas de las políticas, la prestación eficaz de servicios, y la rendición de cuentas y la responsabilidad en la utilización de los recursos públicos, características todas de un buen gobierno. México, como otros países de la OCDE y del G20, experimenta una frágil recuperación de una grave crisis económica; así, la necesidad de una reforma administrativa para racionalizar las estructuras de gobierno con el fin de mejorar la eficiencia del servicio público es aún una de las reformas estructurales más importantes y necesarias para sustentar el crecimiento económico. Generará beneficios directos a los empresarios y ciudadanos comunes, y facilitará la prosecución fructífera de otras reformas. Mejorar el SPC debe tener un efecto positivo directo en la calidad de los servicios a los ciudadanos, que son esenciales para la promoción de un crecimiento económico sostenible y para el desarrollo social; también debe mejorar la capacidad y subir la moral de los servidores públicos.

Por esta razón, el gobierno mexicano debe definir un propósito de corto, mediano y largo plazos para el Servicio Profesional de Carrera (SPC). Construir tal visión exige escuchar a los ciudadanos, y a los servidores públicos en particular. Si los empleados del gobierno no participan, se pone en riesgo la viabilidad de cualquier reforma. Una consulta amplia puede mejorar la imparcialidad y fortalecer la confianza en el gobierno. La consulta con grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y otros grupos es crucial para definir el propósito del SPC, con una declaración clara de sus expectativas y resultados. Elaborar una visión para el SPC es proyectar el servicio público varios años al futuro. Es importante considerar: ¿Qué papel desempeñará el servicio público profesional en la sociedad? ¿Cuál es su contribución a los fines más amplios del gobierno? La experiencia de los países miembros de la OCDE indica que las reformas del servicio público suelen ser complejas y necesitan apertura y transparencia en cuanto a los riesgos, sacrificios y expectativas

Recuadro 3.26. Principios de la OCDE sobre la conducta ética en el servicio público

1. Los estándares éticos del servicio público deben ser claros (los servidores públicos y funcionarios políticos deben conocer los límites de un comportamiento aceptable). Los códigos de conducta sirven para este fin.
2. Los estándares éticos deben reflejarse en el marco legal (leyes y regulaciones proporcionan el marco de guía, investigación, acciones disciplinarias y procesamiento).
3. Se debe disponer de una guía ética (la socialización facilita la conciencia ética, pero se deben poner mecanismos continuos de guía y consulta interna a disposición de los servidores públicos y de los políticos para ayudarlos a aplicar los estándares éticos).
4. Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones.
5. El compromiso político debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos.
6. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y estar abierto al escrutinio (esto también destaca el papel del legislativo y de la prensa).
7. Debe haber guías claras para la interacción entre los sectores público y privado.
8. Los altos funcionarios deben demostrar y promover la conducta ética (mediante la provisión de incentivos adecuados, condiciones de trabajo apropiadas y evaluaciones del desempeño eficaces).
9. Las políticas, procedimientos y prácticas administrativos deben fomentar la conducta ética.
10. Las condiciones del servicio público y la gestión de los recursos humanos deben promover la conducta ética (esto se relaciona con los procesos de reclutamiento, ascenso y remuneración adecuada).
11. Deben ponerse en práctica mecanismos adecuados de rendición de cuentas en el servicio público (rendición de cuentas interna, así como externa para el público).
12. Deben existir procedimientos y sanciones adecuados para penalizar las conductas inapropiadas.

Fuente: OCDE (2010a), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010: Federal Government*, OECD Publishing, París.

realistas de lo que el servicio público puede lograr. Debe revisarse el marco legal para poner mayor acento en la visión estratégica y en la manera como los recursos humanos se vinculan con los objetivos nacionales más grandes. Esto generaría flexibilidad en la gestión del personal profesional, de la cual carece el sistema actual. Las áreas sustantivas deben contribuir a esta redefinición del propósito del SPC. Las diversas partes interesadas deben conocer la dirección del gobierno y la función que cumplen en ella.

El Programa para el Servicio Profesional de Carrera 2008-2012 es una búsqueda encaminada a dar nuevo impulso al servicio de carrera en el gobierno federal y dar visiones de mediano y largo plazos; define la visión y misión del SPC y fija sus objetivos estratégicos. Éstos se definieron tras consultar con servidores públicos, académicos y miembros de la sociedad civil, y analizar la experiencia internacional. El aspecto sobresaliente de este programa es que muestra la creciente importancia de las prácticas de GRH basadas en el mérito y de una fuerza laboral profesional y neutral para el gobierno mexicano. El programa se encuentra en sus primeras etapas, y el documento sigue abierto a revisión antes de su

publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, pero es un avance alentador que puede contribuir a consolidar el SPC. Sin embargo, cabe mencionar que, si bien este programa ha servido de guía desde 2008, no muchos directores de RH parecen estar al tanto de su existencia, pues no tomaron parte en los trabajos preparatorios. La cuestión central es cómo se reflejarán la visión, la misión y los objetivos en las metas estratégicas del gobierno, la planeación de instituciones y la gestión estratégica de los recursos humanos.

Recuadro 3.27. Visión, misión y objetivos estratégicos del SPC

El Programa para el Servicio Profesional de Carrera 2008-2012 define la siguiente visión, misión y objetivos estratégicos del SPC, derivados de un análisis FODA realizado por la Secretaría de la Función Pública tras consultar con varios actores que toman parte en la operación del SPC (como directores de RH y contralores internos, así como miembros del Consejo Consultivo).

Visión: el Servicio Profesional de Carrera es un punto de referencia internacional debido a su credibilidad y a su utilidad para los ciudadanos, con servidores públicos de carrera orgullosos de que se les reconozca su desempeño eficiente.

Misión: guiar la profesionalización y el desempeño de los servidores públicos de carrera para contribuir a los objetivos de la administración pública federal y sus políticas gubernamentales.

Objetivos:

1. Consolidar y fortalecer el Servicio Profesional de Carrera con base en una política nacional de recursos humanos, a fin de contribuir al logro de las metas institucionales establecidas en los acuerdos y acciones de desempeño que se negocian con regularidad y se orientan hacia la productividad.
2. Ajustar los criterios, prácticas, procesos y sistemas informáticos para lograr una operación eficaz del Servicio Profesional de Carrera.
3. Generar conocimientos y compromisos entre los funcionarios responsables del Servicio Profesional de Carrera para la adecuada operación del sistema, incluyendo metodologías y herramientas de colaboración.
4. Incrementar la aceptación del Servicio Profesional de Carrera y el papel del servicio público mediante el fortalecimiento de sus capacidades y competencias.

Fuente: Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México, Programa para el Servicio Profesional de Carrera 2008-2012, México.

Con el fin de apoyar los esfuerzos para fortalecer el SPC mediante su alineación con los objetivos estratégicos de gobierno, México podría considerar la experiencia de la Reforma Copérnico belga. A finales de la década de los noventa, Bélgica fijó la meta de convertirse en un Estado modelo y en un mejor prestador de servicios públicos y empleador de funcionarios. En esa época los ciudadanos belgas no confiaban en la administración pública debido a su organización rígida y opaca, la regulación excesiva, la falta de capacidades directivas y la escasa motivación del personal. Los mensajes clave para México son: la importancia de un replanteamiento fundamental de valores y propósitos, donde todo debe cuestionarse; la necesidad de rediseñar de manera radical las estructuras institucionales; se debe seguir garantizando la seguridad del empleo en el servicio público, pero no la función, y la necesidad de implementar cambios crecientes con base en una visión estratégica.

Recuadro 3.28. Bélgica: la Reforma Copérnico

El programa de la Reforma Copérnico fue lanzado en 1999 por la coalición socialista-liberal-ecologista recién electa en Bélgica. Era la respuesta a una crisis de legitimidad de una década en las administraciones públicas, cuya credibilidad y capacidad de prestar servicios de manera eficiente y eficaz estaban en tela de juicio. La administración federal belga padecía una falta de gestión adecuada, personal falto de motivación, recelo del cambio, erosión de competencias federales y el problema de la legitimidad respecto de los ciudadanos y la sociedad. El programa se proponía transformar la obsoleta estructura de gestión del servicio público en una estructura moderna y transparente que destacara el desarrollo del desempeño individual, en correspondencia con amplias metas institucionales. La reforma consta de cuatro pilares: nueva cultura administrativa, nueva estructura institucional, nuevas formas de trabajar y una nueva visión de la gestión de los recursos humanos.



La nueva cultura administrativa destaca la autonomía con base en el grado de cumplimiento de los objetivos, autoevaluaciones y delegación de la dirección a los ministerios. Por ejemplo, conforme a este pilar, Bélgica introdujo financiamiento de cobertura, que proporciona a los directivos una cobertura de personal fija anual y les permite una autonomía razonable en la gestión de ese presupuesto mediante la creación de un “plan de personal”.

De conformidad con el pilar de una nueva estructura institucional, el Programa de Reforma Copérnico define una nueva organización de Personal y Organización (P&O) que destaca una mayor transparencia institucional mediante un P&O horizontal en el gobierno federal, unidades “locales” de P&O en cada Servicio de Personal Federal y colaboración en una matriz virtual.

Las nuevas formas de trabajar están definidas por proyectos de “reingeniería de procesos empresariales” destinados a vincular personal, infraestructura, TI y procesos generales de trabajo para obtener mejores resultados generales. El proyecto sigue un proceso de cuatro fases y unos diez meses de duración que define y detalla la situación, objetivos, estrategias, metas y planes de implementación actuales, e incluye evaluaciones de riesgos y análisis de lagunas.

Recuadro 3.28. **Bélgica: la Reforma Copérnico** (*continuación*)

Por último, la nueva visión de la gestión de los recursos humanos se centra en el desarrollo y la gestión de competencias mediante nuevas formas de gestión de carrera, nuevos ciclos de evaluación y nuevas oportunidades de desarrollo. Las nuevas formas de gestión de carrera se proponen abordar aspectos de equidad interna, falta de desarrollo individual, dificultad de la movilidad interna y problemas para reclutar y conservar a personas talentosas destacando el contenido del empleo, fomentando el crecimiento individual en virtud del desempeño, y la transparencia del sistema, y homologando el salario con el mercado (tanto privado como público).

Por tanto, Bélgica comenzó a centrarse en la correspondencia correcta de las competencias con las funciones reales del empleo, así como en el fomento de las competencias de los empleados para estimular el desarrollo profesional. Los nuevos ciclos de evaluación subrayan un mejor desempeño mediante la maximización de las competencias. Para lograrlo, la atención se dirige al aprendizaje y el desarrollo mediante herramientas personales como corresponsabilidad y la comunicación. Por último, con el fin de otorgar nuevas oportunidades de desarrollo a los empleados del sector público, los departamentos de recursos humanos del gobierno belga ofrecen asesoría a las instituciones federales para la creación y la implementación de planes de desarrollo y también herramientas prácticas y apoyo para la capacitación.

Diez años después de lanzada la Reforma Copérnico, el gobierno ha aumentado su visibilidad, éxito, sostenibilidad e impacto generales. Ha desarrollado nuevas maneras de trabajar y se ha convertido en un mejor patrón y un mejor prestador de servicios.

Fuente: Información proporcionada por Philippe Vermeulen, delegado belga al Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Públicos.

Fortalecimiento del gobierno del SPC

Con el fin de mejorar la operación del sistema, el gobierno del SPC necesita fortalecerse para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas. La Secretaría de la Función Pública tiene la principal responsabilidad de la operación del SPC. Sin embargo, la Ley del SPC establece dos órganos para el gobierno del sistema. El Consejo Consultivo —integrado por el secretario de la Función Pública, representantes de los diversos subsistemas, los presidentes de los comités técnicos y representantes de las secretarías de Gobernación, Hacienda y del Trabajo, así como por miembros de círculos sociales, privados y académicos— debe apoyar a la Secretaría de la Función Pública en la implementación del SPC mediante recomendaciones para mejorar su operación. Según las reglas del SPC, el consejo debe reunirse dos veces al año. Los comités técnicos son cuerpos colegiados encargados de la operación del sistema en cada dependencia, con base en la guía de la Secretaría de la Función Pública. Son responsables de la planeación y los recursos humanos, aprueban los puestos exentos de formar parte del sistema, y fungen como comités de selección cuando se inician concursos abiertos para ocupar una vacante. En la actualidad ni el Consejo Consultivo ni los comités técnicos están autorizados para generar las soluciones técnicas que hacen falta, ni rinden cuentas por no hacerlo. De hecho, el Consejo Consultivo no se reúne con regularidad y no siempre cuenta con toda la información de lo que sucede en los comités técnicos. Más aún, los comités técnicos deben proporcionar los métodos y herramientas que permitan operar al SPC. Es claro que algunas herramientas no son adecuadas para el fin que deben cumplir; otras son eficaces sólo en parte, y ciertas áreas

no cuentan con ninguna herramienta en absoluto (como un sistema de calificaciones que permita la evaluación del desempeño).

Se debe responsabilizar al Consejo Consultivo de fijar los objetivos de los comités técnicos; habrá que determinar sus prioridades, pero se sugiere que éstas sean alinear las dimensiones del trabajo y las personas, y preparar el sistema para registrarlos. Todo esto puede efectuarse con la legislación vigente. El Consejo Consultivo enfrenta dos problemas: no se le dieron suficientes facultades para ejercer presión y está compuesto sobre todo por los directores administrativos, lo que lo convierte en juez y parte del sistema. Así, para que el Consejo Consultivo sea un guardián eficaz del SPC, debe abrirse al público aumentando la participación directa de la sociedad civil, los partidos políticos y otros grupos de interés en la implementación del sistema. Esto correspondería con la práctica adoptada en el servicio profesional de carrera del Instituto Federal Electoral, que está abierto al escrutinio público.

El trabajo cotidiano del Consejo Consultivo debe delegarse a un comité directivo de expertos cuya meta sea avanzar. Este comité directivo debe estar presidido por el titular de la Unidad de Políticas de Recursos Humanos de la Secretaría de la Función Pública o del director general del SPC. Los miembros (expertos) de este comité directivo deben percibir un salario. Además, en lugar de ser un simple cuerpo consultivo, el consejo puede transformarse en un cuerpo directivo —Consejo Directivo— de modo que desempeñe un papel más activo en la definición de la dirección estratégica del sistema. Debe establecerse por ley y por una legislación secundaria que este cuerpo se reúna de manera periódica, al menos dos veces al año (como lo hace en la actualidad), y que tenga un programa de trabajo con objetivos claros de mediano y largo plazos. México puede tomar como ejemplo los convenios de gobierno del servicio público en el Reino Unido. La lección básica de esta experiencia para México es la necesidad de hacer que los órganos de gobierno del servicio público cooperen y trabajen conforme a una estrategia integral de gobierno. En el caso de México, mientras que los comités técnicos deben ocuparse de sus propias secretarías, el Consejo Consultivo debe operar conforme a un planteamiento más general, pero en completa cooperación con los comités técnicos.

División de responsabilidades de la GRH

En México, las nuevas reglas para la operación del Servicio Profesional de Carrera, adoptadas en 2007, señalan la descentralización del sistema en cada secretaría y dependencia. El argumento de esto es que el SPC es demasiado grande para que lo maneje una sola entidad, y que los fracasos previos en la implementación de la Ley del SPC se debieron tan sólo a las dimensiones de la labor. Debe dejarse a cada secretaría la responsabilidad de cumplir con la ley. El Congreso también apoya la descentralización. La problema real no es la mera decisión de centralizar o descentralizar, sino cómo dividir de manera más eficaz las tareas de aplicar la Ley del SPC y gestionar la operación cotidiana del sistema. Esto no es nuevo; muchos otros países miembros de la OCDE aplican una política general de delegar la autoridad operativa de la GRH a secretarías y directivos en la medida de lo posible. El propósito es simplificar y reducir los costos de los sistemas de GRH, así como hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles.

En México, mientras la mayoría de las funciones de cada secretaría son especializadas y técnicas, en el nivel de la gestión operativa y superior (donde se definen, desarrollan y aplican los objetivos estratégicos de la administración) los problemas tienen repercusiones nacionales; hace falta congruencia entre las secretarías. Como política general, la descentralización plantea el riesgo de confundir el objetivo de un servicio profesional

Recuadro 3.29. Gobierno del servicio público en el Reino Unido

Los dos órganos clave de gobierno del servicio público son el Grupo Permanente de Administración de Secretarios (PSMG, por sus siglas en inglés) y la Junta Directiva del Servicio Público (CSSB), ambos presididos por el secretario del Gabinete. Los dos grupos colaboran para garantizar que el servicio público en su conjunto tenga una dirección clara y sea una institución coherente y eficaz. El PSMG analiza asuntos de importancia estratégica para el servicio público. Ofrece liderazgo corporativo al servicio público en su conjunto, donde se requiere una postura única. Está integrado por todos los secretarios permanentes y otros secretarios y directores generales seleccionados. El PSMG considera cuestiones de importancia en el servicio público, como altos funcionarios, eficiencia, reputación, relaciones con los empleados, riesgos, gestión financiera, estándares y valores, capacidad general del servicio público, aptitudes, sueldos y pensiones. La CSSB se centra en áreas específicas que le delega el PSMG: *i)* gestión de riesgos del servicio público; *ii)* elaboración de una estrategia para mejorar (y defender) la reputación del servicio público; *iii)* capacidad de prestación de servicios del servicio público; *iv)* futuras necesidades de fuerza laboral, y *v)* implementación de convenios de servicios compartidos. La CSSB tiene facultades ejecutivas en estas áreas.

La Junta Directiva del Servicio Público tiene por objetivo mejorar el desempeño y la reputación del servicio público garantizando que:

- la visión, papel, dirección y prioridades del servicio público se comuniquen con eficacia (tanto dentro como fuera) y que se entiendan y apliquen los valores del Código del Servicio Público;
- el servicio público identifique y gestione con eficacia sus retos y riesgos estratégicos y operativos, y que se investiguen y remedien las debilidades sistemáticas de procesos y estructuras;
- el servicio público tenga la capacidad necesaria para cumplir los objetivos del gobierno en turno, que tenga líderes eficientes, que reclute y desarrolle al personal para que cuente con las aptitudes y la experiencia necesarias, y que gestione el talento con eficiencia en todos los departamentos;
- el servicio público mantenga su reputación de institución eficaz y buen empleador;
- el servicio público cumpla con su función de concretar el Programa de Transformación del Servicio;
- los servicios corporativos en todo el servicio público sean capaces de operar con la agilidad, calidad y eficiencia necesarias para apoyar los objetivos anteriores.

Fuente: Servicio Público del Reino Unido (2009), “Civil Service Governance”, www.civilservice.gov.uk/about/leads/governance/index.aspx; Servicio Público del Reino Unido (2009), “Civil Service Steering Board (CSSB)”, www.civilservice.gov.uk/about/leadership/cssb/index.aspx; consultados en diciembre de 2010.

de carrera, que es crear y desarrollar un sistema administrativo provisto de una cultura de transparencia y capaz de prestar servicios de excelencia centrados en el ciudadano. Por tanto, se espera que la Secretaría de la Función Pública provea los mecanismos para garantizar que se observen las políticas del servicio público.

A la luz del proceso de descentralización, sería recomendable que las autoridades mexicanas prestasen atención a tres aspectos críticos: *i)* el papel de la Secretaría de la Función Pública como órgano central de GRH encargado de la operación del SPC; *ii)* el establecimiento de mecanismos confiables para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en la operación del sistema, y *iii)* capacidad de desarrollo de la GRH.

El papel de la Secretaría de la Función Pública

La Secretaría de la Función Pública (SFP) es el órgano central de GRH encargado de asegurar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la administración pública federal. En consecuencia, es la institución responsable de la implementación del Servicio Profesional de Carrera (SPC). El papel de la Secretaría de la Función Pública en la puesta en marcha del SPC parece bien definido, según los términos del artículo 69 de la Ley del SPC. Sin embargo, aún queda margen de maniobra para reforzar el papel y las funciones de esta secretaría, fortalecer su posición y otorgarle facultades suficientes para coordinar y controlar el servicio profesional de carrera. Debe tener un conocimiento profundo de su papel en la gestión del SPC. La experiencia de los países miembros de la OCDE que tienen un órgano central de GRH sería crítica para México en este sentido.

La gran mayoría de los países miembros de la OCDE tienen un órgano que aborda la GRH en el ámbito del gobierno central; actúa como impulsor de las reformas del servicio público con un enfoque general de gobierno. Esto puede implicar ser responsable de elaborar una estrategia de GRH, supervisar el avance hacia las metas, vincular los objetivos de la GRH con metas gubernamentales más amplias, informar sobre los avances y reevaluar las estrategias conforme se hacen progresos. En los países miembros de la OCDE, los órganos centrales de GRH han sido decisivos para aplicar reformas de GRH al promover la comunicación de información y las prácticas correctas, tomar medidas para evitar la duplicación de actividades, obtener aceptación de marcos y estándares, y facilitar la colaboración entre y secretarías y otras dependencias, además de que es crucial fomentar la innovación y la asunción de riesgos en la capacidad de respuesta política de la GRH. Países miembros de la OCDE como Austria, Estados Unidos, Finlandia, Irlanda, Japón, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suiza reconsideraron o redefinieron el papel del órgano central de GRH como una función más estratégica y menos administrativa. En Australia, Bélgica, Nueva Zelanda, Portugal y Suecia, este órgano coordina la gestión de los recursos humanos en departamentos y dependencias. Esto representó un desplazamiento hacia la descentralización del control de la responsabilidad de la GRH con el fin de aumentar la flexibilidad administrativa y mejorar el desempeño y la capacidad de respuesta, si bien el alcance y el ritmo de la delegación varían de un país a otro.

En general, los países miembros de la OCDE recurren a tres métodos de delegación: *i)* transferir las responsabilidades de la GRH de los órganos centrales a las secretarías, departamentos o dependencias competentes; *ii)* simplificar reglas y procedimientos cuando la delegación tiene que ver con los aspectos operativos de la GRH, mientras que la responsabilidad de las políticas más generales permanece en la administración central, y *iii)* elaborar políticas de GRH más flexibles. La administración del gobierno central nunca delega por completo la autoridad sobre la gestión de los recursos humanos, pues los gobiernos desean mantener un conjunto de valores compartidos y estructuras y procesos comunes, el cual es necesario administrar desde el centro.

La experiencia de los países miembros de la OCDE sugiere que cuando se fortalecen el papel y las funciones del órgano central de GRH, antes se necesita elaborar un marco que fije la estrategia de GRH en el contexto de los objetivos de políticas y las prioridades estratégicas del gobierno. Este marco debe proporcionar una visión de largo plazo para que el servicio público guíe todas las políticas de reforma y los programas de GRH. Una perspectiva más estratégica e integral contribuye a evitar cambios institucionales reactivos y de corto plazo. La alineación con los objetivos estratégicos de largo plazo del gobierno y otras reformas administrativas es crucial para la sostenibilidad de las reformas de la GRH. México podría

transformar el papel y las funciones de la Secretaría de la Función Pública para dar asesoría y liderazgo en GRH a las secretarías y dependencias participantes en el SPC, definir políticas de RH, responsabilizar a las secretarías y dependencias de la operación del SPC y ratificar los principios del sistema basado en méritos. Las experiencias de los países miembros de la OCDE más prometedores indican que los órganos centrales de GRH son más eficaces cuando:

- Actúan conforme a un marco administrativo que ofrece un escenario en el cual se fortalecen y evolucionan las políticas y prácticas de la GRH. Los fundamentos legales de las políticas de GRH dan al órgano central de GRH un mandato claro para sus actividades.
- Tienen un plan que les permite operar estratégicamente para alcanzar las metas del gobierno y evaluar su grado de éxito. Su capacidad de respuesta política depende en parte de esto.
- Asumen un papel de coordinación, vigilancia y facilitación en la implementación de políticas de GRH proporcionando lineamientos, soporte técnico y retroalimentación. El papel de supervisión del centro no necesariamente se orienta a la transacción; puede depender de la vigilancia y medición estratégicas de resultados y riesgos.
- Cuentan con recursos financieros y humanos adecuados para fortalecer la GRH en el servicio público. Los órganos centrales de GRH deben tener la capacidad de preparar la reforma del servicio público o de controlar la implementación de la Ley del Servicio Público.
- Cumplen una función de liderazgo en la elaboración de propuestas de reforma del servicio público, gestionan la preparación de la legislación de reforma y establecen normas homologadas de GRH sin interferir demasiado en la función tradicional de otras secretarías, sobre todo la de Hacienda.

La Secretaría de la Función Pública debe tener un conocimiento profundo de su papel en la gestión del sector público y de la importancia de equilibrar:

- la autonomía administrativa y la flexibilidad con la dirección, coherencia y transparencia del gobierno en general en todos los sistemas;
- la delegación de autoridad administrativa con la necesidad de entender cómo se ejerce la autoridad delegada. Esto requiere un régimen de rendición de cuentas robusto y sistemas de información sólidos para supervisar la salud general del servicio público.

Quizá sea necesario explorar la posibilidad de dar a la Secretaría de la Función Pública la función de proveedora de servicios, como sucede con varios órganos centrales de GRH en países miembros de la OCDE. Por ejemplo, la Oficina de Gestión de Personal de Estados Unidos provee a las dependencias de productos y servicios reembolsables de recursos humanos, como investigaciones de personal, desarrollo y capacitación en liderazgo, asistencia en contratación y reclutamiento, evaluaciones institucionales de apoyo, y asistencia en capacitación y gestión. Ésta sería una manera de resolver el creciente uso de consultorías y universidades privadas por parte de varias secretarías y dependencias para la operación del SPC.

Garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en la GRH

La Ley del SPC incluye un subsistema de control y evaluación cuyo fin es establecer mecanismos para evaluar la operación del SPC con el propósito de definir medios de mejora. Las nuevas regulaciones para la operación del SPC contemplan la elaboración de un

Programa Operativo Anual (POA) que debe incluir un diagnóstico, objetivos, líneas de acción por subsistema y metas. El Consejo Consultivo debe emitir una opinión. El POA debe ser aprobado por la Secretaría de Hacienda en vista de los recursos presupuestarios disponibles. La Secretaría de la Función Pública, mediante los órganos internos de control de cada dependencia, debe dar seguimiento a la implementación del POA para evitar deficiencias y adoptar medidas correctivas. No obstante, parece que el POA se define de manera estrecha como mecanismo de control de insumos con base en límites presupuestarios y se centra en los procesos, en lugar de hacerlo en una visión más amplia de los elementos que facilitan el funcionamiento del SPC y su contribución a las metas más vastas del gobierno. El POA tiene una perspectiva limitada y no contribuye a la planeación estratégica de los recursos humanos. Las nuevas reglas establecen que, para la evaluación del SPC, los órganos internos de control deben informar a la Secretaría de la Función Pública los resultados de las auditorías que efectúen. El problema aquí parece ser que los logros se definen en función del cumplimiento de los procedimientos y no en resultados y repercusiones. Es importante que los gobiernos pongan atención a cuánto gastan (los insumos financieros de la actividad gubernamental) y en los procesos (cómo se organizan los asuntos y con qué técnicas o estructuras institucionales se transforman los insumos en bienes y servicios). Sin embargo, esto no ofrece un panorama claro de lo que los gobiernos obtienen a cambio de todos los insumos y procesos que aportan. Los resultados (inmediatos) y las repercusiones (los efectos a la larga en la sociedad) tienen el potencial de proporcionar una imagen más clara de lo que el gobierno mexicano obtiene por su inversión en el SPC. Así, el enfoque del POA podría revisarse de modo que busque mejorar la capacidad en lo relativo a prestación de servicios, liderazgo y estrategia para cumplir con los objetivos de corto y largo plazos del gobierno. El POA debe ser un instrumento que ayude a las instituciones a actuar en áreas clave de desarrollo de largo plazo del SPC. Esta clase de evaluación puede dejarse en manos de revisores externos, con el apoyo de la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Consultivo en la función de cuerpo de revisión de capacidades.

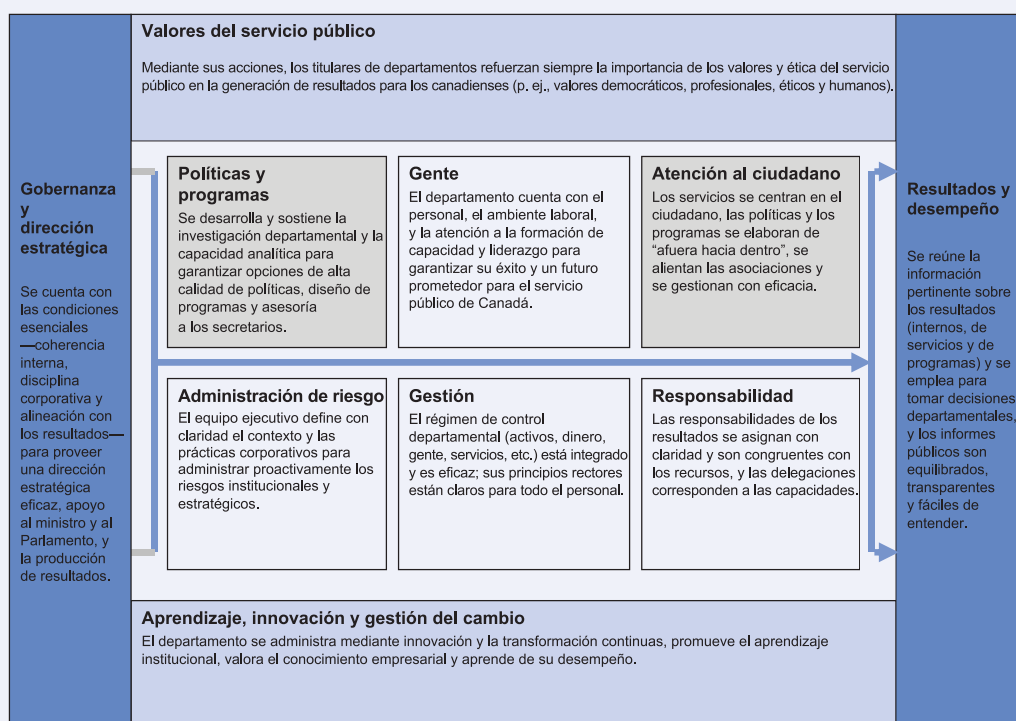
Además, en el contexto de descentralización de la operación del SPC, las autoridades mexicanas necesitan elaborar y aplicar mecanismos confiables de rendición de cuentas y transparencia para la supervisión y también para la información correctiva. Esto se debe a que el actual proceso de descentralización del SPC implica responsabilizar a las secretarías y dependencias de la operación del sistema y de las mejoras de la gestión estratégica de los recursos humanos. Es necesario asegurar la acción conjunta, estándares comunes y sistemas compartidos, por una parte, y una rendición de cuentas vertical del desempeño individual de la unidad administrativa, por la otra. El consejo, por conducto de la Secretaría de la Función Pública, puede efectuar una revisión integral del desempeño del SPC e informar sobre los resultados, las áreas de oportunidad y las medidas de mejora. El informe debe presentarse a los poderes ejecutivo y legislativo, y darse a conocer a la opinión pública. Los comités técnicos deben informar del mismo modo al consejo sobre la situación del SPC en sus respectivas dependencias. Esto ayudará a identificar oportunidades, dar publicidad a los avances positivos y aumentar el interés en el sistema. Al respecto, las experiencias de Canadá y Estados Unidos pueden servir de modelo a México.

El Marco de Responsabilidad de la Gestión (MAF, por sus siglas en inglés) de Canadá ofrece a México un valioso ejemplo de rendición de cuentas cuando se delega la autoridad de la GRH. El MAF define las condiciones necesarias para garantizar que el gobierno está en buenas condiciones y para promover la excelencia en la administración pública. El MAF efectúa evaluaciones anuales de la mayoría de los departamentos y dependencias, y emite informes públicos sobre el estado de la administración, incluida la GRH.

Recuadro 3.30. El Marco de Responsabilidad de la Gestión en Canadá

En el contexto de un mayor acento en los resultados y la gestión del desempeño, y de una mayor delegación de las funciones administrativas en los departamentos, el gobierno canadiense elaboró un Marco de Responsabilidad de la Gestión (MAF, por sus siglas en inglés) para garantizar la rendición de cuentas departamental sobre los resultados de la gestión, incluida la de los recursos humanos. El MAF está estructurado en torno a 10 elementos básicos que colectivamente definen la “administración” y establecen las expectativas de una buena administración de un departamento o dependencia. Fija indicadores y medidas claros con los que es posible calibrar el desempeño con el tiempo para ayudar a directivos, ministros adjuntos y dependencias centrales a evaluar los avances y fortalecer la responsabilidad de los resultados de la gestión.

El MAF forma parte de los esfuerzos del gobierno por apartarse de las reglas prescriptivas y de la pesada regulación central para dedicarse a la supervisión basada en riesgos y la responsabilidad de los resultados. El gobierno, mediante evaluaciones anuales del MAF, identifica las fortalezas y debilidades administrativas de cada departamento y dependencia y, en última instancia, de todo el gobierno. El proceso de evaluación genera un convenio sobre planes de acción de mejora de la gestión y, finalmente, informes públicos sobre el estado de la administración. La evaluación del MAF ahora también se aplica a las evaluaciones de desempeño de los ministros adjuntos.



El componente humano (gente) del MAF proporciona una estructura común para evaluar la gestión de los recursos humanos en departamentos y dependencias. Determina la visión, expectativas, indicadores básicos de desempeño y medidas asociadas para una administración sólida de los recursos humanos. Se centra en resultados básicos de fuerza laboral, lugar de trabajo, liderazgo e infraestructura de RH, así como en medidas asociadas. Los resultados son:

- una fuerza laboral talentosa, profesional, representativa, comprometida y productiva, con las competencias y valores requeridos para satisfacer necesidades presentes y futuras;

Recuadro 3.30. El Marco de Responsabilidad de la Gestión en Canadá (continuación)

- un lugar de trabajo sano, seguro y justo, que permite a los empleados trabajar con eficiencia en un ambiente de apoyo, y una cultura de excelencia;
- un liderazgo y una capacidad de administración fuertes para dirigir con eficacia a las instituciones y al personal en un ambiente complejo y dinámico;
- una infraestructura eficaz, que facilita una planeación institucional eficiente con el apoyo de una gestión estratégica y facilitadora de los recursos humanos, y alcanza un alto grado de satisfacción del cliente.

Los indicadores básicos del desempeño de la gestión del personal proporcionan una base sólida para que los directivos de todos los niveles, incluidos los ministros adjuntos y profesionales de los recursos humanos, conformen sus regímenes de responsabilidad para lograr una gestión de recursos humanos de buena calidad, y evalúen los resultados empresariales y de recursos humanos de sus instituciones.

Fuente: Secretariado del Consejo del Tesoro, gobierno de Canadá (2009), “TB Management Accountability Framework”, www.tbs-sct.gc.ca/mafcrg/index-eng.asp; consultado en diciembre de 2010.

En el mismo tenor, la Oficina de Gestión de Personal de Estados Unidos ofrece un ejemplo claro de cómo responsabilizar a las dependencias de las mejoras de la gestión estratégica de los recursos humanos al proporcionarles dirección y apoyo consultivo; supervisar el cumplimiento de leyes y regulaciones del servicio público y el uso adecuado de la flexibilidad y la autoridad, y proveerlas de herramientas, recursos, guía, educación y evaluación para mejorar las operaciones de RH.

Recuadro 3.31. Sistema de alineación estratégica de Estados Unidos: los recursos humanos como socio estratégico

Con el fin de que los dirigentes se responsabilicen de los resultados, la Oficina de Gestión de Personal (OPM, por sus siglas en inglés) alineó elementos clave del sistema de recursos humanos con indicadores de desempeño.

Elemento clave de RH: el sistema de recursos humanos de la dependencia participa proactivamente en los esfuerzos de planeación estratégica y de la fuerza laboral de la dependencia.

Indicadores de eficacia

- El personal de RH consulta con directivos y supervisores de toda la dependencia sobre diversas cuestiones administrativas.
- El personal de RH asesora y guía a los directivos sobre estrategias de capital humano adaptadas para satisfacer las necesidades institucionales.
- El personal de RH evalúa y anticipa necesidades de los clientes (directivos, supervisores, empleados y solicitantes), desarrolla funciones y servicios para apoyar y satisfacerlas, garantiza la calidad de los servicios y comunica requerimientos de programas a los clientes.
- El personal de RH incluye las funciones pertinentes en la revisión y el desarrollo de programas y recibe invitaciones de las funciones pertinentes a reuniones y retiros institucionales para identificar cuestiones de RH y asesorar sobre ellas.

Recuadro 3.31. Sistema de alineación estratégica de Estados Unidos: los recursos humanos como socio estratégico (continuación)

- Las Encuestas Federales de Capital Humano y otras encuestas o entrevistas señalan que los miembros del personal de RH se consideran asesores internos, y las estrategias de capital humano apoyan la misión más amplia de la dependencia.
- Las políticas describen el proceso y los procedimientos para comunicar problemas de los clientes, resolver la insatisfacción del cliente y atender los comentarios del cliente.
- RH mide y comunica el valor de los productos y servicios que proporciona mediante mecanismos de información correctiva.

Indicadores de cumplimiento

La dependencia responsabiliza a directivos y funcionarios de recursos humanos de una GRH eficiente y eficaz en apoyo de la misión de la dependencia y de acuerdo con los principios de un sistema de méritos.

Elemento clave de RH: el sistema de gestión de recursos humanos de la dependencia incluye personal con las destrezas y competencias necesarias para asociarse con los ejecutivos y directivos en la planeación estratégica.

Indicadores de eficacia

- La dependencia utiliza estudios de las necesidades de desarrollo y de evaluación del personal de RH para identificar lagunas de competencias.
- La dependencia tiene estrategias (p. ej., automatización, contratación externa competitiva, reclutamiento, tutoría y capacitación) para llenar las lagunas del personal de RH y dar a los directivos la asesoría y las herramientas que necesitan para operar.
- El personal de RH realiza revisiones de programas, encuestas a los clientes y evaluaciones periódicas de sistemas de información y otras funciones de apoyo para identificar áreas de mejora.
- El análisis de la dotación de personal incluye consideraciones como proporción de atención de RH, distribución del personal de RH por serie/grado/nivel salarial, grado/nivel salarial promedio del personal de RH, tiempo de servicio, capacitación completada, elegibilidad para el retiro, proporción de supervisión de RH, y proporción entre las acciones y el número de miembros del personal.

Elemento clave de RH: el sistema de recursos humanos de la dependencia tiene un sistema de información capaz de proporcionar datos pertinentes y confiables para tomar decisiones de capital humano con base en hechos.

El personal de RH se asocia con los directivos para:

- Efectuar estudios de la fuerza laboral y analizar los resultados; los datos sirven para tomar decisiones.
- Usar todas las funciones y características del sistema actual de la dependencia para facilitar la administración eficaz de la fuerza laboral (p. ej., procesos e informes sobre transacciones de personal, datos de consultas) y proporcionar informes sistemáticos a los directivos.
- Participar de forma adecuada (es decir, según el nivel en la institución) en las iniciativas de la dependencia y de la OPM para apoyar la iniciativa de la oficina Integración de Recursos Humanos de Empresa, que apoyará la gestión de los RH en todo el gobierno.
- Participar de forma adecuada en otras iniciativas de gobierno electrónico, como las nóminas electrónicas y la modernización del sistema de retiro.
- Usar el sistema de información de RH para promover el autoservicio del empleado y el acceso de los directivos a una amplia variedad de información e indicadores de capital humano.

Fuente: Oficina de Gestión de Personal, gobierno de Estados Unidos, www.opm.gov; consultado en diciembre de 2010.

Desarrollar la capacidad para la GRH

En el contexto de la descentralización de la operación del SPC, las autoridades mexicanas deben garantizar que las secretarías y dependencias competentes tienen la capacidad necesaria para cumplir sus nuevas responsabilidades. La experiencia de países miembros de la OCDE indica que una manera de hacer esto es profesionalizando la función de RH en toda la administración pública central. Esto significa que se debe dar a profesionales de los RH la oportunidad de desarrollar una carrera tanto dentro como fuera del servicio público. Las autoridades mexicanas pueden considerar la función de RH como parte del servicio profesional de carrera. Es cierto que la GRH forma parte de los servicios de apoyo a funciones sustantivas del gobierno, pero administrar los recursos humanos de la administración pública central es parte de las actividades fundamentales de la Secretaría de la Función Pública. Los profesionales mexicanos de RH deben colaborar con sus instituciones para alcanzar un liderazgo fuerte, formar capacidad y apoyar a los directivos para que obtengan lo mejor de su personal. Para conseguir los propósitos del gobierno, debe mejorar la capacidad institucional; una manera de contribuir a lo anterior es con la transformación de los servicios de RH en toda la administración pública central, comenzando por la propia Secretaría de la Función Pública y siguiendo por todas las instituciones que forman parte del SPC. Debe darse a las direcciones de RH de cada secretaría y dependencia una función integral en la facilitación del cambio y el apoyo a la mejora de la prestación de servicios de todas las instituciones gubernamentales. En este sentido, México puede analizar la posibilidad de hacer que el director general del SPC a la larga forme parte del servicio de carrera, mientras que el titular de la Unidad de Políticas de Recursos Humanos de la Secretaría de la Función Pública podría seguir siendo un funcionario de designación política.

Para que la función de GRH sea estratégica, la experiencia tradicional de RH debe combinarse con el conocimiento de cómo puede ayudar a cumplir las metas estratégicas de la Secretaría de la Función Pública y del gobierno. Así, es necesario que expertos de RH tengan acceso a diversas trayectorias profesionales, semejantes a las de los demás profesionistas. En otras palabras, la trayectoria de carrera de RH debe permitir a los profesionales de RH conservar sus puestos, transferirse horizontalmente para ganar experiencia, asumir una función más importante o (temporalmente) salir del servicio público. Por tanto, la Secretaría de la Función Pública puede considerar la elaboración de un perfil para la profesión de RH. En este sentido, la experiencia de la Oficina del Gabinete del Reino Unido en el establecimiento de estándares profesionales de RH como parte de su Agenda Gubernamental de Aptitudes Profesionales podría servir de modelo a México. Lo importante es definir lo que se espera de los profesionales de RH y cómo medir su desempeño. Los Estándares Profesionales de RH fijan los requerimientos de los profesionistas de RH en cuatro áreas básicas: *i)* conocer el oficio; *ii)* comprobar experiencia en RH; *iii)* actuar como agente de cambio, y *iv)* forjar credibilidad personal. Cada una de estas áreas se calibra en tres niveles de experiencia, que son acumulativos.

La necesidad de convenios eficaces de gestión del cambio

No hay una fórmula única para efectuar reformas fructíferas en la administración pública. Cada país tiene características peculiares propias. La organización y la cultura de sus servicios públicos se moldean con el tiempo en virtud de sus circunstancias singulares. Las reformas administrativas previas habrán dejado su marca. El marco legislativo en que opera el servicio público es distinto en cada jurisdicción. Hay diversas prioridades,

Cuadro 3.9. **Estándares profesionales de la Oficina del Gabinete del Reino Unido**

Áreas básicas	Estándares profesionales	Resultado de desempeño eficaz
Conocer el oficio	Conocer la institución y saber cómo los RH pueden contribuir mejor a su éxito	– Conocer y comunicar las prioridades de la institución y apoyar a los directivos correspondientes colaborando en su favor. – Alinear las políticas y servicios de RH con las operaciones de la institución. – Usar información del personal para asistir en toma de decisiones pertinentes. – Demostrar cómo las prácticas de RH y la gestión eficaz del personal ayudan a los directivos pertinentes a cumplir con sus metas.
Comprobar experiencia en RH	Conocer y generar prácticas de RH adecuadas para la institución que conduzcan al éxito institucional.	– Prestar servicios de RH de manera profesional, responsable, accesible y rentable. – Usar información para las decisiones de RH y hacer mejoras en su interior. – Comprometer, facultar y desafiar a los directivos pertinentes para que administren a su personal con eficacia. – Actualizar y desarrollar conocimientos profesionales continuamente. – Garantizar confidencialidad, ejercer RH según elevados estándares éticos.
Actuar como agente de cambio	Hacer que ocurra el cambio institucional.	– Comunicarse con eficacia para ayudar a que ocurra el cambio. – Demostrar una actitud positiva hacia el cambio. – Utilizar el cambio y proyectar técnicas de administración para desarrollar y cumplir planes de RH.
Credibilidad personal	Demostrar personalmente los valores de la institución, construir confianza en los socios de la institución y contribuir proactivamente al éxito institucional.	– Escuchar, cuestionar y comunicarse de manera influyente y convincente. – Presentar información clara y concisa en respuesta a las dudas. – Producir resultados a tiempo y conforme a los estándares acordados. – Reforzar los valores y comportamientos deseados de la institución con el ejemplo. – Demostrar antecedentes de servicio al cliente, cumplimiento y capacidad.

Fuente: Oficina del Gabinete, gobierno del Reino Unido (2009), *HR Professional Standards Handbook*, Londres.

diferentes coaliciones de intereses en acción y distintas capacidades para diseñar y aplicar las reformas. Por tanto, es esencial fundamentar todo análisis de reformas en situaciones específicas. Sin embargo, la comparación es útil como medio para aprender de la experiencia de otros países. La larga experiencia y amplia variedad de reformas del servicio público de países miembros de la OCDE proporcionan una rica fuente de información para anticipar y atender problemas y retos que suelen surgir.

De hecho, aplicar el SPC es un proyecto administrativo de cambio de gran escala. No es posible generar los cambios en un periodo breve. Por tanto, planear la implementación es cuestión de entender las interrelaciones entre los órganos aplicadores y jerarquizarlos de modo que los proyectos que dependen de los resultados de otros proyectos se aborden una vez cumplidos éstos.

Es necesario revisar el enfoque de la implementación

Una de las principales razones de que el SPC esté ahora bajo presión es la deficiente estrategia de implementación definida en las primeras etapas del proceso de reforma. Dussauge Laguna (2011, p. 8) sostiene: “...tras décadas de un sistema ‘de virtual reparto de los cargos públicos entre los partidarios políticos’, la nueva legislación tal vez haya ido demasiado lejos en muy poco tiempo, pues dejó un mínimo margen para que los partidos políticos designaran a correligionarios en la estructura burocrática”. Invariablemente, el cambio genera oposición, y el impulso de la reforma debe mantenerse en el tiempo mientras se pone en marcha una estrategia de implementación. Los funcionarios de la Secretaría de la Función Pública, directores de RH de las secretarías y dependencias participantes y académicos mexicanos (Dussauge Laguna, 2011; Fócil, 2009; Méndez, 2008; Haro Bélchez, 2007) consideran que el proceso de implementación no ha sido el óptimo. Hasta la fecha ha

sido demasiado amplio. En el momento de la reforma las autoridades mexicanas tenían la ambición de aplicar todos los subsistemas a la vez, ya que el artículo 3 transitorio establecía que todos los servidores públicos que ocuparan un puesto cubierto por el SPC tenían que aprobar una serie de exámenes para obtener un contrato permanente o el estatus de servidores de carrera, y el artículo 4 transitorio, que la implementación completa no debía tardar más de tres años. Se esperaban resultados positivos también en el corto plazo. No se secuenció la reforma; la experiencia de otros países miembros de la OCDE revela que la secuenciación es muy importante para que suceda la reforma. Esto tiene que ver con las interdependencias entre las reformas y la manera como se ajustan entre sí diversos elementos de la GRH para dar una dirección coherente y fuerza adicional a las acciones de reforma. El proyecto de aplicar cambios en más de 70 instituciones, entre secretarías y dependencias, que constan de más de 37 000 servidores públicos, era demasiado ambicioso para gestionarlo con eficacia. El resultado fue que algunas funciones (como gestión del desempeño, capacitación y reclutamiento) se aplicaron antes de que se pusieran en marcha los subsistemas de apoyo. De hecho, uno de los principales obstáculos para la implementación fue que no se efectuó gran parte del trabajo básico de preparación antes de que comenzara la implementación.

El ritmo de avance estuvo determinado por las dependencias más lentas y menos comprometidas. Intentar aplicar todos los elementos de la Ley del SPC a la vez resultó ser una empresa demasiado grande, pues no se abordaron los elementos técnicos de la implementación, que son críticos para su éxito. Una manera más eficaz habría sido seleccionar una secretaría piloto y después ampliar cada elemento del programa a otras secretarías y dependencias una vez bien puesto en marcha. Así, deben revisarse de nuevo varios sistemas y herramientas para garantizar que son viables; y es necesario repensar el método de implementación.

Los políticos, servidores públicos y ciudadanos mexicanos deben percatarse de que las reformas de la GRH son procesos de larga duración y que los resultados quizá no sean visibles durante varios años. Al revisar su enfoque de la implementación del servicio de carrera, el gobierno mexicano puede considerar con provecho las diversas herramientas de políticas que a algunos países miembros de la OCDE les han servido para planear, aplicar y sostener las reformas.

Cuadro 3.10. Desafíos y posibles herramientas de políticas de la reforma de la administración pública

Desafíos básicos	Herramientas de políticas
Fase de planeación de la reforma	
– Llenar lagunas de información y elaborar un plan de acción claro con objetivos intermedios medibles y resultados finales	– Sistemas independientes de experiencia y evaluaciones preliminares
– Crear apoyo para la reforma: clientes y servidores públicos	– Debates y estrategias de consulta públicos
	– Aprovechar el momento: explotar las crisis
Fase de implementación	
– Construir liderazgo y compromiso político con la reforma	– Mandatos electorales claros
– Superar la resistencia al cambio y crear un sentido de apropiación de las reformas	– Compensar a quienes pierdan
– Desarrollar la capacidad y el conocimiento	– Aplicar reformas complementarias
	– Contratos y experimentación
	– Planes de capacitación y escuelas de administración pública
	– Comunicación
Fase de sostenimiento	
– Evitar reveses en las políticas	– Mecanismos de evaluación
– Evaluar la reforma y el éxito	– Instituciones independientes y permanentes
	– Ombudsmen y comités de alto nivel

Fuente: OCDE (2009e), “Supporting Administrative Change: Greece”, documento de trabajo H6, sin publicar, OCDE, París.

La principal herramienta usada por países miembros de la OCDE en la fase de planeación fue la organización de debates y consultas públicas de gran escala, como la Conferencia nacional sobre los valores, las misiones y las funciones del servicio público y la función pública de Francia en 2007, y los debates y consultas organizados en España en 2006 con el fin de crear consenso para la reforma del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

En la administración pública federal mexicana, la introducción del SPC ha sido una especie de revolución que llegó a transformar la cultura administrativa. De hecho, con el tiempo, los cambios de la GRH afectan a la cultura y los valores del servicio público; por tanto, la resistencia es de esperar. Es esencial examinar con cuidado el impacto probable de los cambios para asegurar que envíen un mensaje congruente respecto del comportamiento deseado de directivos y personal, y para supervisar que su efecto garantice la congruencia con los valores del servicio público.

En el caso del SPC de México, el calendario de implementación era demasiado ambicioso para un cambio tan grande. Con el fin de diseñar una mejor estrategia de aplicación, México debe considerar la adopción de un procedimiento gradual, preparando la reforma mediante la creación de un sentido de los retos que enfrenta el servicio público. Esto exige formar liderazgo para que la reforma venza la resistencia al cambio. La experiencia de países miembros de la OCDE revela que es muy importante secuenciar las reformas. Esto tiene que ver con las interdependencias entre las reformas y la manera como distintos elementos de la GRH se combinan para dar una dirección coherente y mayor fuerza a los esfuerzos de reforma. La secuenciación es en gran medida contextual; las decisiones sobre cómo plantear las reformas dependen de lo que ya se ha hecho, de identificar los medios óptimos para implantar el cambio y sus obstáculos más grandes, de problemas de capacidad para aplicar distintos tipos de reforma, y de aprovechar las oportunidades. Hay un elemento de análisis y uno de pragmatismo. Por tanto, es arriesgado generalizar sobre la experiencia en otros países. Las estrategias de reforma de la GRH han variado mucho. Sin embargo, se observan cuatro lecciones principales:

- Una de las lecciones aprendidas tras varias décadas de reforma en países miembros de la OCDE es que, si bien todas las reformas del servicio público deben incluir la atención a la GRH, es muy importante centrarse primero en la forma como deben funcionar las instituciones públicas y después diseñar las prácticas adecuadas de GRH. Por ejemplo, algunos países intentaron poner la gestión del desempeño del personal en el centro de sus reformas antes de que la gestión del desempeño institucional funcionara adecuadamente. Por desgracia, estas reformas no sólo fracasaron, sino que socavaron la credibilidad de la gestión del desempeño y el etos colectivo.
- Una lección clave relacionada es que las reformas deben aprovecharse unas a otras; esto se logra mejor si se cuenta con un plan de acción general de las reformas en lugar de una serie de iniciativas desarticuladas. Por ejemplo, antes de descentralizar la GRH para dar más facultades a los directivos —como parece suceder en México—, es necesario que se cuente con los sistemas presupuestarios y de responsabilidad adecuados, que se desarrollen las capacidades de dirección necesarias y que se arraigue con firmeza una cultura de responsabilidad administrativa. Un sistema muy centralizado de GRH dificulta aplicar prácticas individualizadas de GRH, como la gestión del desempeño.
- Es crítico identificar a quienes ganan y quienes pierden con la reforma para compensar a estos últimos y para que quienes ganan con ella la hagan propia. La compensación de los perdedores potenciales con frecuencia sirve para ganar apoyo para la reforma, o al menos para reducir la resistencia a ella. Está claro

por la experiencia de países miembros de la OCDE que no es posible aplicar las reformas sin los incentivos correctos. La compensación puede ser financiera (mejorar o reestructurar las remuneraciones) o no financiera (mejorar los empleos para que sean más satisfactorios o mejorar el capital humano de los servidores públicos para aumentar su empleabilidad y su valor en el mercado de trabajo).

- Reformar la gestión de la fuerza laboral pública es en gran medida un proceso de construcción de confianza, para el cual se necesita una estrategia integral de gestión del cambio. En el caso de México, la próxima elección presidencial, en 2012, sin duda tendrá lugar antes de que se puedan atender todas las carencias actuales del sistema; esto puede perjudicar la imagen del SPC ante los ojos de una nueva administración. En consecuencia, es necesario abordar los elementos del SPC que puedan aplicarse sin herir susceptibilidades políticas y que sean sólidos en cualquiera de los diversos resultados electorales posibles.

Diez años después de su implementación, la Reforma Copérnico belga generó varias lecciones que pueden ser muy útiles para las autoridades mexicanas en su esfuerzo para reformar la cultura del servicio público.

Recuadro 3.32. Bélgica: lecciones aprendidas tras una década de la Reforma Copérnico

Diez años después de la implementación de la Reforma Copérnico, se aprendieron algunas lecciones críticas para el éxito o el fracaso de una reforma del servicio público. La importancia de estas lecciones es que la Reforma Copérnico requirió un replanteamiento fundamental del propósito del servicio público. La reforma llevó a una reestructuración radical de las instituciones gubernamentales, que pasaron de una jerarquía piramidal a nuevas estructuras —instituciones sin fronteras, basadas en procesos— que rompieron con el pasado. Los cambios integrales se basaron en la visión estratégica del gobierno. Algunas de las lecciones principales son:

- se requiere una visión integral basada en las necesidades del cliente;
- la capacidad y la madurez del cambio institucional dictan el tamaño, la ambición y el ritmo del proceso de cambio;
- deben determinarse prioridades;
- los resultados deben ser visibles para el ámbito político, los servidores públicos y los clientes;
- deben emplearse los recursos disponibles (no se ofrecerán otros);
- los interesados deben participar para combatir la resistencia, la fatiga del cambio y la pérdida de confianza;
- es esencial escuchar la voz de la institución y desafiar a la gente;
- dar tiempo al tiempo y mantener la operación;
- deben adaptarse los métodos de trabajo;
- las herramientas son medios útiles, no el propósito;
- deben garantizarse el patrocinio de la junta estratégica y el apoyo político;
- el trayecto es tan importante como el objetivo.

Fuente: Información proporcionada por Philippe Vermeulen, delegado belga al Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Públicos, con ocasión del estudio de México.

La Ley del SPC y su implementación han atravesado dos administraciones que han sido protagonistas o seguidoras entusiastas del SPC. La implementación trascenderá la siguiente elección presidencial, en 2012, y es probable que el nuevo gobierno ofrezca menos apoyo político. Afrontar un cambio de gobierno cada seis años puede implicar una serie de rectificaciones de rumbo, como sucedió en 2006, o dar por resultado un cambio completo de las ideas subyacentes a las políticas nacionales. Por tanto, es necesario abordar primero los problemas de implementación que den resultados robustos, sea cual fuere el programa detallado de un nuevo gobierno. Un servicio público profesional de carrera debe reconocer que desarrollará sus planes de sucesión a los puestos más altos y formará a quienes hayan de ocuparlos en un lapso de décadas. Un servidor público de carrera de gran potencial que se incorpore a los 25 años de edad puede aspirar a una vida profesional de unos 40 años, por lo que la implementación del SPC debe contemplar múltiples periodos presidenciales. Cada nueva administración debe ser capaz de ver las ventajas de apoyar el SPC y convencerse de que funciona. Existe la posibilidad de que, si no se ve que el SPC funciona, un nuevo gobierno no lo apoye. Aun así, la cantidad de trabajo que queda por hacer para la implementación probablemente se extienda más allá de 2012. Por ende es esencial que se dediquen esfuerzos a las partes de la implementación que quizá no sean visibles, pero sí esenciales para su funcionamiento; entre ellas se encuentran el registro de empleos y un registro complementario del personal, el marco de gestión de competencias para los mandos altos y medios, el catálogo de puestos del SPC, así como los conceptos y medidas necesarios para crear dichos registros. Esto debe definirse como prioridad absoluta.

Es necesario construir el sentido de propiedad de la reforma desde el principio invitando a los interesados a participar en la concepción y la fase de planeación. La participación de los interesados es asimismo esencial en la fase de implementación. Es poco probable que los afectados hagan suya una reforma a menos que tengan una idea clara de hacia dónde va, qué se propone lograr, cómo se aplicará y, sobre todo, cómo les afectará en lo personal, qué papel se espera que ellos desempeñen en el proceso y qué apoyos recibirán para hacer frente al cambio. México puede aprender de sus experiencias en la creación del sentido de propiedad. El proceso de reforma administrativa mexicana de mediados de la década de los noventa es un ejemplo interesante de la forma de crear un sentido de propiedad en los servidores públicos, ya que reconocía la necesidad y las ventajas de sacar lecciones de las experiencias tanto nacionales como exteriores. En esa época, el gobierno federal organizó reuniones nacionales de desarrollo administrativo una o dos veces al año para dar a los gobiernos estatales y municipales, secretarías federales y empresas estatales la oportunidad de intercambiar experiencias relativas al proceso de modernización administrativa. El efecto de estas reuniones fue doble: revelaron la importancia de la crítica interna y externa, y ayudaron a crear un sentido de propiedad del proceso de reforma, pues se permitió a los servidores públicos de distintos órdenes de gobierno dar su opinión e información correctiva.

Reformar los sistemas de GRH exige una reforma administrativa más amplia

Quizá la lección más importante de la experiencia de países miembros de la OCDE sea que las reformas de la GRH no deben plantearse como iniciativas de modernización separadas (Huerta Melchor, 2008). Deben basarse en una visión general de la manera como debe operar el gobierno con el fin de enfrentar los retos que surjan, y deben ser consecuentes con los valores del servicio público y otras reformas de la administración pública. Las reformas estratégicas de la GRH deben moldearse desde el centro del gobierno y representar una visión clara de los vínculos entre las características del sistema de GRH —

como la forma de reclutamiento, organización y motivación del personal— y los objetivos y prioridades del servicio público.

Los países miembros de la OCDE descubrieron que el fracaso en la integración de la GRH a las reformas de la administración pública genera muchas dificultades para la implementación de las reformas, debido a incongruencias entre las reformas de la gestión del personal y las referentes al presupuesto, la gestión del desempeño o una mayor consulta con los ciudadanos. La GRH a menudo tiende a rezagarse porque las reformas estructurales de RH suelen herir susceptibilidades políticas y estar sujetas a los ciclos políticos, y en ocasiones suponen tortuosas negociaciones con los sindicatos. Además, la GRH, más comúnmente llamada “gestión de personal”, puede verse como una función administrativa en lugar de un elemento estratégico básico, y la sola función de personal puede carecer de capacidad suficiente para contribuir a reformas estratégicas.

Hacer de las TIC un socio estratégico en la reforma de la GRH, pero no el fin

Como muestra el capítulo 2, referente al gobierno electrónico, las autoridades mexicanas dependen más de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) para incrementar la eficiencia y la eficacia del desempeño gubernamental. Sin duda el uso de las TIC podría mejorar no sólo la reforma de la GRH, sino la eficiencia de los procesos de GRH. En este informe se han presentado varios programas que utilizan herramientas de las TIC en la operación del SPC: *RH-Net*, *@Campus*, *trabajaen.gob.mx*. Si se utilizan con eficacia, estas herramientas tienen el potencial de colocar la función de RH en general y el SPC en particular en una posición más estratégica, pues fomentarían la innovación, la productividad y el acento en el cliente, y prestarían los servicios de manera más ágil. Sobre todo, el uso de las TIC en la GRH proveería información más confiable y de mejor calidad sobre las estadísticas del empleo público.

Sin embargo, la experiencia de otros países miembros de la OCDE, como Bélgica y Dinamarca, que han utilizado ampliamente las TIC para la GRH, tiene mensajes importantes para México. El uso de TIC en la GRH debe verse como un socio estratégico, pero no como un fin en sí mismo. Es importante que las instituciones evolucionen y eviten el estancamiento. No hay que subestimar el efecto de las TIC en la cultura del servicio público.

Con el fin de aprovechar al máximo las TIC en la GRH, la Secretaría de la Función Pública debe ser clara en cuanto a los objetivos estratégicos de su utilización y desarrollar la capacidad para hacerlas operativas. La estrategia de TIC-GRH debe ponerse a prueba antes de que la usen las secretarías y dependencias pertinentes, para evitar confusión y falta de confianza en las aplicaciones. Es crítico que la estrategia de TIC-RH esté alineada con las necesidades operativas del gobierno. En otras palabras, hay que contar con una visión —anticipada al menos cinco años, según la experiencia de Bélgica— sobre la GRH y sobre la forma como las TIC pueden contribuir a materializar dicha visión. Son críticos la comunicación y el diálogo con otros actores claves. Toda institución y directivo debe poseer las solicitudes de empleo, no sólo el personal de RH. Por ejemplo, las TIC pueden ser una herramienta de desarrollo de competencias estratégicas y entrevistas de evaluación. Un mensaje final para México es que si la función de RH se va a digitalizar, la Secretaría de la Función Pública debe asegurarse de que agregue valor a la gestión de la fuerza laboral pública, y con mayor razón al SPC. Las TIC deben contribuir a restaurar la confianza en el sistema, aumentar la responsabilidad y la transparencia, y mejorar la eficiencia de los diversos procesos de GRH. Sería necesaria una evaluación periódica del efecto de las TIC en la GRH.

Hacia la propagación de las mejores prácticas de RH

Aprender “a aprender” y mejorar con base en la experiencia

Hay en la actualidad una sensación de desencanto entre los servidores públicos mexicanos con el SPC. Las dificultades técnicas, el recurso constante a los nombramientos mediante el artículo 34, la falta de transparencia y de procesos de selección con base en los méritos, y el hecho de que el SPC se inscribe en la agenda política, han generado cuestionamientos sobre la necesidad del servicio de carrera. México ya acumuló una experiencia en la operación e implementación del SPC que provee lecciones útiles para ajustar el sistema según se requiera.

La inclusión de un subsistema de evaluación y control del SPC es un paso positivo, que se debe poner en práctica desde una perspectiva más amplia, como ya se dijo. La experiencia de otros países miembros de la OCDE sugiere que elaborar marcos y metodologías de evaluación para una supervisión constante y una valoración sistemática de las iniciativas gubernamentales sobre gestión de la fuerza laboral es crítica para apoyar la eficiencia, la eficacia y el aprendizaje continuo. Sin embargo, en el caso del SPC de México, es importante no centrar las evaluaciones sólo en el cumplimiento de las regulaciones, sino en el desarrollo y los resultados. Los programas operativos anuales deben establecer marcos de referencia o indicadores con los cuales evaluar el funcionamiento del sistema. Elaborar una estrategia para la propagación de las mejores prácticas e investigaciones de RH debe ser responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública. Los planes actuales para reactivar la Red de Directores de RH y construir una nueva red de instituciones cuyo sistema de personal se basa en los méritos (SRE, INEGI, IFE y SSP, entre otras)²⁶ parece un avance positivo en esta dirección. Es una manera de incentivar más prácticas laborales de cooperación en el desarrollo de políticas de GRH y una cultura de negociación colectiva. De hecho, la creación de una red de aprendizaje en colaboración parece el primer paso que da el gobierno mexicano, bajo el liderazgo de la Secretaría de la Función Pública, hacia lo que llama “un nuevo paradigma” del servicio profesional de carrera tanto en el **ser** como en el **hacer** institucionales. El principio que guía esta red es transformar el SPC en un sistema flexible y dinámico, descentralizado en secretarías y dependencias pertinentes, cuya implementación sea progresiva y se base en el diálogo con todos los interesados.

Cuadro 3.11. **Hacia un nuevo paradigma del Servicio Profesional de Carrera**

Paradigma actual	Nuevo paradigma
El SER institucional	
– El Ser subordinado al Hacer	– Ser y Hacer en armonía y sinergia entre sí
– La gente como recurso	– La gente ejerce su libertad y desarrolla sus capacidades
– Carece de pasión, energía y compromiso	– Alto grado de pasión, energía y compromiso
– Pérdida del significado de la vida en el trabajo	– El trabajo tiene un significado trascendente
– Potencial humano bloqueado	– Potencial humano sin trabas
El HACER institucional	
– Pérdida de la ilusión de predicción y control	– Actuar con confianza aun ante la incertidumbre
– Mayor ansiedad, temores y agresividad hacia la institución	– Se promueve el autocontrol
– Adicción a “recetas” externas	– El riesgo se enfrenta con determinación y solidaridad
– Capacidad interna minada para crear los resultados requeridos	– Hacer y aprendizaje permanentes
	– Mayor capacidad colectiva para enfrentar crisis y complejidad

Fuente: Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México (2010), *The Professional Public Servant: Towards a Transcendent Public Service*, presentación en Powerpoint durante la reunión anual del Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Públicos, diciembre de 2010, París.

De hecho, en varios países miembros de la OCDE, el órgano central de la GRH recibe el apoyo de otros grupos o redes orientados a reformas, que ayudan a identificar prioridades, proponen reformas específicas y son partidarios de la reforma en general. Las redes que el gobierno mexicano planea construir pueden tener autoridad administrativa sobre los recursos humanos o constituir foros de discusión de experiencias e intercambio de información. Esta práctica, si se implementa con eficacia, permitiría una evaluación sistemática de la operación del SPC. La experiencia de los países miembros de la OCDE al respecto es de importancia crítica. Un buen ejemplo de la manera de organizar estas redes es el programa finlandés Finwin, que reunió a altos funcionarios de varios ministerios y dependencias para participar en una serie de seminarios con el fin de llegar a un entendimiento y visión compartidos respecto de los futuros retos y cómo afrontarlos. El programa Finwin facilitó la propagación de información y el intercambio de lecciones positivas y negativas sobre la reforma en distintas áreas y órdenes de gobierno. El programa, dirigido a altos servidores públicos y representantes de los empleados, facilitó el diálogo horizontal sobre una visión común. Además de seminarios, se celebraron cafés y talleres de aprendizaje para complementar las discusiones sostenidas en los seminarios.

Recuadro 3.33. Liderazgo para la reforma: estrategias de desarrollo en países seleccionados de la OCDE

Finlandia. La iniciativa de liderazgo Finwin se centró en crear un entendimiento y una visión comunes en 150 instituciones, entre ministerios y dependencias, de diversas ramas administrativas, que eran muy independientes en sus operaciones. El mensaje fue que todos los esfuerzos debían encaminarse a un propósito común. El programa se dirigió a funcionarios y representantes de empleados de primer nivel. Comenzó en junio de 2007 y terminó en mayo de 2008, con unos 1 200 participantes. El programa se organizó en torno a seminarios, que sirvieron como foros de discusión sobre temas como el bienestar en el trabajo, innovaciones sociales, funciones del sector estatal y reforma de la administración regional. Otros foros incluyeron cafés y talleres de aprendizaje que complementaron las discusiones sostenidas en los seminarios. El programa se concentró en la capacitación de los funcionarios directivos para gestionar el cambio. Se proponía darles una visión común y las aptitudes de comunicación y liderazgo necesarias para enfrentar un ambiente cambiante. El programa facilitó el diálogo horizontal. Los altos directivos de distintos ministerios y dependencias tuvieron la oportunidad de discutir hacia dónde iban, qué querían para el futuro, dónde estarían en un plazo de diez años, y el nivel deseado de calidad. Los seminarios les dieron la oportunidad de intercambiar experiencias y temores respecto del futuro y los retos por venir.

Reino Unido. Desde 1999 el servicio público está sometido a una reforma importante. La Oficina del Gabinete define las aptitudes de liderazgo necesarias para el siglo XXI a fin de establecer programas que garanticen la adquisición y retención de dichas aptitudes. Se implementaron dos proyectos para definir las aptitudes de liderazgo: *i)* identificación de un conjunto de competencias básicas, y *ii)* el Proyecto de Liderazgo de la Alta Dirección Pública. Se efectuaron seminarios y talleres de liderazgo con el fin de sondear opiniones y establecer los parámetros de estos proyectos, y asistió la mayoría de los altos funcionarios. Se supone que los servidores públicos directivos deben tener los conocimientos y la habilidad para comunicar la visión más amplia, ser receptivos y sensibles ante el personal, y estar abiertos al cambio y al aprendizaje.

Estados Unidos. La Oficina de Gestión de Personal (OPM, por sus siglas en inglés) supervisa el desarrollo del liderazgo. Una de sus estrategias es elaborar una lista de Calificaciones Ejecutivas Básicas (ECQ, por sus siglas en inglés), que se supervisan y ajustan continuamente

Recuadro 3.33. Liderazgo para la reforma: estrategias de desarrollo en países seleccionados de la OCDE (*continuación*)

para adecuarse a los requerimientos vigentes. Los esquemas de capacitación se basan en estas ECQ, las cuales están diseñadas para fomentar el pensamiento creativo y la capacidad de negociación, de relación con el personal, de manejar tecnologías de la información cada vez más complejas, de mejorar la visión para los negocios y de reconocer talentos particulares entre el personal. La OPM estableció la Oficina de Desarrollo Ejecutivo y Directivo (OEMD, por sus siglas en inglés) para organizar programas de evaluación, seminarios de capacitación y oportunidades de aprendizaje continuo. La OEMD también participa en asociaciones con dependencias y departamentos de la administración federal para examinar y mejorar las habilidades de liderazgo de acuerdo con sus requerimientos específicos.

Fuente: OCDE (2001), *Public Sector Leadership for the 21st Century*, OECD Publishing, París; Huerta Melchor, O. (2008), "Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework", *OECD Working Papers on Public Governance*, núm. 12, OECD Publishing, París; Oficina de Gestión de Personal, gobierno de Estados Unidos (s.f.), www.leadership.opm.gov, consultado en diciembre de 2010.

En la preparación para el relanzamiento del Servicio Profesional de Carrera, la Secretaría de la Función Pública está trabajando en la elaboración de un nuevo Modelo de Ser un Servidor Público, que implica la necesidad de ir más allá del cumplimiento, con la incorporación de un enfoque de beneficio mutuo en la meta mayor de servir a la sociedad. El modelo tiene cuatro componentes básicos:

1. El servidor público tiene un carácter fundamental de ética, creencias y servicio, además de principios y valores con tres esferas integrales: *i)* persona en evolución; *ii)* líder humano y visionario, y *iii)* directivo eficiente y eficaz.
2. La Red Nacional de Aprendizaje de los Servidores Públicos es un foro cuyos miembros interactúan, intercambian experiencias y aprenden de manera activa, individualmente y en grupo, a fin de desarrollar más la práctica de ser un Servidor Público.
3. La Red Nacional de Instituciones del Servicio Público crea sinergia y colaboración entre instituciones, y fomenta la unidad mediante acuerdos esenciales y la creación de un espacio para la libre expresión de todos los miembros.
4. La Unidad de Facilitadores de Ser Servidores Públicos promoverá la salud, el desarrollo y el aprendizaje de los tres componentes previos del modelo, mediante elementos como el *Manual de Recursos Humanos* (que incluye la ley y la legislación secundaria del SPC), la Universidad Virtual del Servidor Público, colaboración virtual y tecnologías de difusión del conocimiento, así como otros recursos fundamentales.

Este modelo supone una postura más humanista en la gestión de la fuerza laboral pública perteneciente al SPC. Una vez que opere plenamente, este modelo puede apuntalar una visión moderna de los fundamentos de la GRH, como oportunidades de desarrollo por el aprendizaje. No considera a los empleados públicos meros recursos, sino seres humanos, por lo que reconoce la necesidad de desarrollo, motivación y comunicación abierta con todos los miembros del personal. Una de las ventajas de este modelo es que presta especial atención a la creación de condiciones para el aprendizaje institucional, tanto de equipo como individual, que puede abrir oportunidades para

el desarrollo de competencias y habilidades por medio de la creación de una nueva capacitación. De manera crucial, este modelo ve en las competencias, más que conocimientos, valores y actitudes esenciales para que un servidor público desempeñe adecuadamente su función.

Aunque este modelo es un comienzo positivo en la renovación del espíritu del SPC, no debe considerarse una panacea para todos los retos que enfrenta el sistema. Persisten problemas importantes, como la revisión de la estructura institucional; la renovación de la cultura administrativa para dar más autonomía a la gestión, ofrecer una nueva visión del control y responsabilizar a la administración respectiva del desarrollo de los empleados y de promover una comunicación abierta.

La experiencia de México en la profesionalización de la fuerza laboral pública también puede servir de modelo a otros países miembros y no miembros de la OCDE. Por tanto, es fundamental dar a conocer esta experiencia en foros internacionales como el Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Públicos del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE. La participación de México en este tipo de grupos expertos de difusión del conocimiento es de gran relevancia, no sólo para que otros países aprendan de la experiencia mexicana,²⁷ sino también para México. Tomar parte en discusiones en el ámbito internacional tiene al menos dos valiosas ventajas: *i)* fomenta el diálogo sobre políticas mediante el intercambio sistemático de información con colegas sobre la implementación de instrumentos de políticas de GRH, y *ii)* forma capacidad, pues formar parte de estos foros, donde se intercambian las mejores prácticas, es un proceso de enseñanza mutua.

Ampliar los principios de la profesionalización

A todos los servidores públicos federales

Ala larga, México debería considerar la ampliación de los principios de profesionalización contenidos en el SPC a todos los servidores públicos.²⁸ Como se ha dicho, el SPC cubre apenas 74 de las 274 instituciones de la administración pública federal: aproximadamente 36 000 servidores públicos de un total de 1.6 millones. Si bien es un programa pequeño en cuanto a cobertura, su efecto en la administración pública más amplia es considerable: puede revolucionar la manera como se gestiona el personal en el gobierno mexicano. Los principios del SPC de méritos, imparcialidad, eficiencia, igualdad, objetividad y legalidad también deben reflejarse en la gestión de toda la fuerza laboral pública, independientemente del tipo de contrato laboral. Todos estos esfuerzos deben considerar a los sindicatos, para hacerlos aliados de la profesionalización. Gestionar toda la fuerza laboral pública de manera más elaborada y estructurada tiene el potencial de generar ganancias en eficiencia y construir una fuerza laboral de tamaño, composición, competencias y habilidades adecuados para la prestación de servicios. Facilitaría la reasignación de personal en función de las prioridades del gobierno. Otra posibilidad es que México adopte un sistema de carrera paralelo para personal de apoyo técnico, a partir de la experiencia de países miembros de la OCDE. Por ejemplo, en Eslovenia la Ley de Servidores Públicos (CSA, por sus siglas en inglés) divide el servicio público en dos grupos principales: funcionarios y servidores públicos profesionales técnicos. Los funcionarios realizan labores sustantivas, tareas administrativas, inspecciones y procedimientos administrativos, y ocupan lo que la CSA llama puestos (puestos administrativos).²⁹ Los servidores públicos profesionales técnicos efectúan labores auxiliares para asegurar el desempeño ininterrumpido de tareas públicas

por parte de órganos o entidades de la administración pública. Las ventajas serían que la gestión de toda la fuerza laboral pública sería más estratégica, lo que facilitaría la planeación y elevaría la eficiencia. A los trabajadores sindicalizados les proporcionaría oportunidades de desarrollo profesional, mejores sueldos y acceso a empleos más estimulantes.

A los gobiernos locales

Como parte de la propagación de las mejores prácticas de GRH, la experiencia y los conocimientos podrían darse a conocer a los gobiernos locales para fomentar el desarrollo de políticas de RH basadas en méritos en sus administraciones. El alcance de este estudio es el SPC de la administración pública federal, por lo que este informe no trata la gestión de los recursos humanos en los órdenes subnacionales de gobierno. Sin embargo, es importante apoyar y proveer las condiciones para el desarrollo de prácticas semejantes en los órdenes subnacionales de gobierno, ya que los servidores públicos de México en su mayoría trabajan en ellos (véase la gráfica 3.8). De hecho, la OCDE (2008c) observó que en casi todos los países se da por supuesto que los gobiernos nacionales tienen responsabilidades residuales en el desarrollo económico y social del país y en el bienestar de los ciudadanos, aunque las funciones correspondientes sean responsabilidad de los gobiernos subnacionales. La necesidad de una capacidad y profesionalismo suficientes en los gobiernos subnacionales crecerá conforme se incrementen las responsabilidades. Las decisiones que toman los gobiernos subnacionales también pueden tener una influencia importante en la capacidad del gobierno nacional para manejar sus propias responsabilidades, como la estabilidad macroeconómica y social, el crecimiento sostenible y la igualdad social. La fragmentación de las inversiones públicas y la prestación de servicios públicos también implican desafíos importantes para mantener la coherencia, las perspectivas generales de gobierno y la eficiencia agregada del servicio público. Los gobiernos subnacionales son responsables sólo de su jurisdicción ante los electores, quienes pueden tener distintas prioridades que la mayoría de los ciudadanos del país. Por lo general tienen responsabilidades más limitadas que los gobiernos nacionales.³⁰

Los gobiernos subnacionales promueven el crecimiento económico en su jurisdicción y compiten por inversiones generadoras de empleo. También compiten por mano de obra calificada y móvil, y ofrecen condiciones de vida lo más atractivas posible para estas personas y sus familias. La creciente movilidad tanto del capital como del trabajo intensifica esta competencia. Los gobiernos subnacionales compiten asimismo con el gobierno nacional por mano de obra para el empleo público, mientras que todos los gobiernos compiten con las empresas privadas y las instituciones sin fines de lucro. Las funciones y los servicios que los gobiernos subnacionales proporcionan pueden afectar variables como crecimiento y empleo en su propio territorio, pero no se suele responsabilizar a estos gobiernos (la excepción son sus propios electores) de la forma como dichas variables afectan al avance nacional. En este sentido, en México, como en otros países miembros de la OCDE, es necesario formar en las administraciones locales la capacidad y el profesionalismo suficientes para que puedan cumplir con responsabilidades y contribuir al crecimiento económico nacional. Con el fin de ampliar el SPC a los gobiernos estatales y municipales, se aplicó un programa piloto en el estado de Yucatán con el apoyo del gobernador. Cabe señalar que muchos gobiernos estatales y municipales ya tenían políticas y prácticas bien desarrolladas distintas de la ley federal. Sin embargo, de los 31 gobiernos estatales y la miríada de gobiernos municipales de México, sólo el estado de Zacatecas ha adoptado las políticas para implementar un servicio profesional de carrera.

Conclusión y recomendaciones básicas

Un servicio público de desempeño deficiente es uno de los síntomas más persistentes de una administración pública poco eficaz. México dio los pasos correctos hacia la profesionalización del servicio público federal con la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (SPC). Tras décadas sin reglas claras para la profesionalización de la fuerza laboral pública, la creación del SPC es un logro de la administración pública mexicana. Hoy en día, el SPC se encuentra en un proceso de consolidación; esto debe ser una prioridad para el gobierno mexicano, de modo que construya un servicio público eficiente y eficaz. El SPC tiene el potencial de contribuir al desarrollo de las prácticas democráticas de México, fomentar el crecimiento económico, apoyar la competitividad internacional del país, fomentar una mejor prestación de servicios públicos y, de este modo, mejorar el desarrollo social. El SPC reintrodujo conceptos como meritocracia, profesionalización, planeación y estabilidad en el vocabulario de la administración pública. Fortalecer el SPC no debe ser un proceso aislado, sino parte de una reforma más amplia de la administración pública con vistas a mejorar el gobierno público. Por gobernanza pueden entenderse los acuerdos formales e informales que determinan la manera de tomar decisiones y tomar acciones públicas, desde la perspectiva del mantenimiento de los valores constitucionales del país frente a problemas, actores y ambientes cambiantes.

Sin embargo, las fallas de diseño, la deficiente estrategia de implementación y las lagunas normativas han impedido el desarrollo de un sistema funcional basado en méritos. El problema crítico de México es restaurar la confianza en el SPC y en el gobierno en su conjunto. La confianza es un activo intangible necesario para el funcionamiento del servicio público. La confianza también es necesaria para que el gobierno pueda emprender las reformas necesarias para restaurar la sostenibilidad del sistema a largo plazo. Las acciones en curso para introducir un nuevo paradigma del SPC con un enfoque más humanista a fin de crear sinergias para la cooperación entre los interesados y para el intercambio de información y experiencias son avances favorables y alentadores hacia el restablecimiento de la confianza en las políticas de personal basadas en méritos. Este nuevo enfoque es la respuesta a una cultura política que aún se niega a cambiar e intenta mantener el sistema de reparto de cargos entre partidarios políticos, el cual no respeta ni reconoce los beneficios de un sistema de meritocracia, sino que privilegia las cualidades personales. La experiencia de otros países miembros de la OCDE puede ser de ayuda para México en su búsqueda de un SPC más imparcial y dinámico. A partir de esa experiencia pueden hacerse las siguientes recomendaciones.

El Servicio Profesional de Carrera debe basarse en una sólida planeación estratégica de la fuerza laboral.

El gobierno mexicano debe invertir en el desarrollo de su capacidad para comprometerse con la planeación estratégica de la fuerza laboral. Esto es esencial para anticipar posibles acontecimientos futuros y mantener una fuerza laboral bien estructurada, de tamaño adecuado, que pueda satisfacer las necesidades cambiantes del servicio público de manera rentable. La planeación de los recursos humanos debe basarse en una buena contabilidad en lo relativo a números y costos. Para ello se puede desarrollar un enfoque integral de la planeación de la fuerza laboral mediante su vinculación con la planeación estratégica de las instituciones, en la cual se incluyen pronósticos y planeación de operaciones, presupuestación, responsabilidad y mecanismos de información para directivos y para la gestión estratégica de los recursos humanos. Debe considerarse la definición de una

forma estandarizada de medir y registrar los retos de capacidad y trabajo del personal. La planeación de la fuerza laboral debe formar parte del marco de gestión del desempeño de las instituciones, que es esencial en el contexto de la descentralización.

Igualdad, transparencia y acento en el mérito deben ser las características esenciales para ingresar en el SPC y para ser ascendido.

México debe aclarar el tipo de sistema de servicio público que necesita: basado en la carrera o en el puesto. Esto arrojaría luz sobre la cultura del sector público que México necesita para cumplir objetivos de políticas más amplios. Si se tiene en cuenta el contexto particular de México, un sistema basado sobre todo en el puesto quizá sea más adecuado, ya que permite mayor flexibilidad. La idea central de un sistema basado en la carrera, en el que se espera que los funcionarios permanezcan en el servicio público durante toda su vida laboral restringiría la flexibilidad, pero eso no significa que un sistema basado en el puesto impida el desarrollo profesional de los funcionarios. La permanencia en un SPC basado en el puesto debe estar determinado por el desempeño y no por decreto. Se contrataría al aspirante más idóneo para cada puesto por reclutamiento externo o ascenso interno, con especial atención a consideraciones técnicas. La imparcialidad en el reclutamiento se aseguraría insistiendo en la aplicación de procesos abiertos y competitivos, centrados en los méritos, para ocupar cada puesto, y una sólida evaluación del desempeño individual. Las decisiones de reclutamiento o ascenso en el SPC deben basarse en reglas explícitas y específicas de méritos, que se den a conocer públicamente y que puedan cuestionarse si se sospecha alguna irregularidad. Con el fin de recuperar la credibilidad del proceso de reclutamiento, México debe aclarar las designaciones exentas del concurso abierto (artículo 34) y hacer públicos todos los nombramientos hechos por esta vía. Elaborar un marco de gestión de competencias —comenzando por los altos funcionarios— flexibilizaría la gestión del personal y la basaría más en los méritos.

Confiar la realización del proceso de reclutamiento a un órgano independiente aumentaría la credibilidad y el refinamiento del proceso. La creación de un banco de talentos puede acelerar el reclutamiento. Elaborar un marco de gestión de competencias contribuiría a hacer que la gestión del personal fuese más flexible y basada en los méritos. Pensar en términos de competencias debe volverse una forma de vida en las instituciones de la administración pública, desde la planeación hasta la selección del personal, así como guiar y recompensar su desempeño. México también puede considerar la conveniencia de adoptar la elaboración de perfiles de empleos como opción para construir un proceso de reclutamiento flexible, orientado al desempeño y progresista. El SPC también debe promover la diversidad en la composición de la fuerza laboral. Para adquirir talentos, la diversidad de experiencias también debe valorarse y reconocerse públicamente como insumo importante del servicio público. Esto significa definir competencias e identificar los criterios de ascenso que no están definidos en sí mismos por las trayectorias profesionales tradicionales en el servicio público.

Dar a los empleados posibilidades reales de desarrollo profesional y ascenso debe ser central en el SPC.

Actualmente no hay programas para el desarrollo profesional ni la rotación periódica en el SPC. Parece que las relaciones personales siguen siendo la manera de obtener un ascenso, incluso en puestos incluidos en el SPC. Establecer trayectorias profesionales y categorías de empleos tiene implicaciones importantes para la flexibilidad y la gestión rentable de la

fuerza laboral. La implementación del subsistema de desarrollo profesional permitiría a las autoridades mexicanas estructurar el empleo y distribuir el personal de manera óptima para satisfacer necesidades operativas y adaptarlo a requerimientos cambiantes. Esto proporcionaría la flexibilidad suficiente, en lo relativo a movilidad del personal dentro de secretarías y dependencias del SPC, para satisfacer las necesidades de los empleadores y mejorar las oportunidades profesionales del personal. La fluidez de movimiento hacia dentro y hacia fuera del servicio público es otro aspecto importante de la flexibilidad. Un buen programa para implementar el subsistema de desarrollo profesional también aseguraría que el servicio público reclutara y conservara los talentos que necesita ofreciendo empleos, oportunidades de avance profesional y condiciones laborales lo bastante interesantes y atractivos.

Una de las primeras acciones que pueden emprenderse es aclarar el nivel del puesto de ingreso (enlace). Esto podría lograrse creando una categoría genérica llamada analista de políticas, que abarque puestos que requieren competencias intelectuales específicas y tienen la posibilidad de llegar a ser mandos medios o superiores. Las funciones técnicas o administrativas, hoy en día también consideradas como funcionarios de enlace, podrían agruparse en una categoría de apoyo técnico fuera del SPC.

A fin de formar una estructura orgánica más coherente y ordenada, y de posibilitar el desarrollo de trayectorias profesionales entre los funcionarios, es necesario redefinir las categorías de empleos del sistema. Debe ser una prioridad racionalizar el número de categorías “homologadas”. Las estructuras orgánicas son más bien estáticas; por tanto, es necesaria su adaptación de acuerdo con los programas gubernamentales que garanticen que todas las áreas sustantivas son parte del SPC.

Integrar una política de compensación al marco del SPC debe verse como una manera de gestionar la fuerza laboral por lo que hace a su planeación, desarrollo profesional, ascensos, gestión del desempeño y establecimiento de niveles salariales económicamente sostenibles y socialmente aceptables. La cuestión central para el SPC no es sólo el tipo de servidores públicos que se necesita, sino cuánto se les debe pagar.

La capacitación también debe administrarse de manera más estratégica alineándola a las necesidades operativas de las instituciones. Las necesidades de capacitación deben basarse en un diagnóstico de lagunas de competencias en cada institución. Los cursos tradicionales deben complementarse con otros varios métodos de aprendizaje, como asignaciones de desarrollo, asesoría, tutoría, difusión de conocimientos y aprendizaje en equipo. El progreso de México en el aprendizaje electrónico facilitaría esta estrategia.

El gobierno mexicano también debe revisar los mecanismos de separación del sistema para hacerlos más eficaces. El problema clave al respecto es asegurar que se conserven las habilidades y competencias necesarias para alcanzar las metas del gobierno.

Para aumentar el dinamismo y la imparcialidad del SPC, deben emprenderse acciones para centrar la atención en la gestión del desempeño.

La gestión del desempeño debe vincular la gestión del personal con las metas y estrategias institucionales. Esto significa alejarse de la tradición legalista de México. Sería aconsejable que la gestión del desempeño de México se centrara más en el desarrollo que en la evaluación del desempeño en sí misma. La idea es mejorar el desempeño y maximizar las competencias. Elaborar un marco para un sistema de gestión del desempeño que describa los resultados deseables de las instituciones públicas de manera suficientemente operativa, con resultados y efectos claros, colocaría a México en una mejor posición para evaluar el

desempeño en los niveles institucional, de equipo e individual. México debe garantizar que se recompense el buen desempeño y se atienda el desempeño deficiente, para acrecentar la credibilidad del sistema. Los directivos operativos deben responsabilizarse del desempeño, pero también se les debe facultar para que lideren esta área.

Aclarar la interfaz político-administrativa es fundamental para evitar la politización y aumentar la credibilidad del SPC.

Gestionar a los altos funcionarios como grupo separado sería una opción. Esto mejoraría la congruencia interinstitucional de los altos directivos y promovería una perspectiva del gobierno en general. Pueden establecerse reglas específicas para la gestión de los altos funcionarios —directores generales, directores generales adjuntos y directores de área—; por ejemplo, criterios específicos para el reclutamiento, la selección y los ascensos, y un perfil de habilidades y competencias. México también puede explorar la posibilidad de alentar la movilidad interdepartamental de los altos directivos con el fin de fomentar un etos más empresarial en los mandos superiores del SPC. La gestión de competencias debe guiar el reclutamiento y la capacitación de los altos directivos, quienes asimismo deben recibir la oportunidad de reunirse de manera periódica como grupo en cursos de capacitación y diversas reuniones para promover la cohesión. Establecer un programa de avance para identificar y desarrollar profesionalmente a las personas talentosas y asegurar que las más capaces ocupen los puestos más desafiantes es otra opción para promover la gestión de los altos directivos.

Para garantizar una reforma fructífera de GRH, se debe revisar la estrategia de implementación del SPC.

En la administración pública federal mexicana se conocen bien los elementos de una institución profesional. La Ley del SPC es en general muy completa y aborda la mayoría de los aspectos esperados en una institución de primera línea. No obstante, la estrategia de implementación se definió de manera deficiente y se estancó. Ante todo, algunos aspectos de la introducción del SPC iban en contra de las costumbres culturales de México, y el ritmo planeado de implementación era demasiado ambicioso. De importancia decisiva es un enfoque más gradual de la implementación que incluya consideraciones de la manera como deben funcionar las instituciones públicas y establezca la secuencia de actividades. A fin de generar confianza, se necesita una estrategia integral de gestión del cambio. Compensar a quienes pierdan y crear un sentido de propiedad de la reforma debe formar parte de la estrategia para ganar apoyo. La estrategia de implementación debe garantizar que los valores básicos del SPC están bien definidos para generar confianza. Las TIC tienen el potencial de impulsar el proceso de reforma de la GRH, pero deben verse como herramientas, no como fines en sí mismas.

Para volver a colocar la profesionalización del servicio público en la agenda política, hay que alinear el SPC con las metas estratégicas de gobierno.

Por esta razón el gobierno mexicano debe dar al SPC un propósito de corto, mediano y largo plazos. Es de vital importancia elaborar una visión para el servicio de carrera basada en un consenso amplio con miembros de las comunidades política y académica, servidores públicos y sociedad civil. Esto ayudaría a proyectar el SPC varios años al futuro. Es importante considerar: ¿Qué papel desempeñará el servicio público profesional en la sociedad? ¿Cuál es su contribución a los propósitos más amplios del gobierno?

Recuadro 3.34. En vísperas del próximo proceso electoral

El mensaje principal de esta revisión es que México debe redoblar sus esfuerzos para fortalecer el Servicio Profesional de Carrera (SPC) de modo que se instituya una cultura de los méritos en el servicio público. La evaluación de este estudio indica la necesidad de un esfuerzo sostenible de largo plazo por parte del gobierno mexicano para promover y fortalecer el SPC. Las recomendaciones se proponen dar opciones de políticas en varios frentes de la gestión de los recursos humanos para apoyar al gobierno mexicano en esta empresa. Considerando que dentro de poco México se verá inmerso en la carrera a la siguiente elección presidencial, sería aconsejable no abocarse a cambios del SPC que pudiesen crear polémica. Los esfuerzos deben centrarse en los aspectos técnicos necesarios para operar el sistema y que contribuyan a su credibilidad de modo que preparen el terreno para una entrega suave del SPC a la nueva administración.

Sin embargo, conviene hacer algunas advertencias: *i)* las reformas de GRH son procesos de larga duración y los resultados no siempre son políticamente visibles; *ii)* no obstante, es indispensable el respaldo político para evitar reveses en las políticas; *iii)* la transparencia en todo el proceso de reforma y las evaluaciones sistemáticas son esenciales para generar confianza, y *iv)* es de suma importancia para el éxito del sistema el compromiso de todas las partes interesadas.

¿Qué hacer en el corto plazo?

Efectuar una revisión profunda de los procesos de reclutamiento y selección. En el corto plazo, la Secretaría de la Función Pública puede definir y acordar con todos los directores de RH las reglas de designación conforme al artículo 34, aclarando los términos y condiciones de implementación. No debe quedar margen para una interpretación laxa del artículo 34. Esto enviaría un mensaje respecto del compromiso del gobierno con la transparencia y la meritocracia. Elaborar un marco de gestión de competencias para los altos funcionarios (directores generales, directores generales adjuntos y directores de área) puede formar parte de los esfuerzos para aumentar la transparencia en el reclutamiento de los altos directivos. Las instituciones harían partícipes al personal y a los directivos en la definición de competencias y, de manera importante, en su revisión periódica para garantizar que aún son pertinentes. No conviene complicar las competencias, y los directivos deben recibir capacitación para acrecentar sus competencias, para lo cual es fundamental aprovechar @Campus.

Con el fin de apoyar la mejora de los procesos de reclutamiento y selección, **debe darse prioridad a la consolidación de la base de datos del capital humano del SPC.** Se puso en operación el Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSP), pero no contiene suficiente información sobre sus funciones para usarlo con fines de los dos mecanismos principales de la planeación de RH: planeación de los recursos humanos y planeación de la sucesión. En todo caso, no contiene información sobre las competencias del personal del SPC (un banco de talentos) para permitir una oferta de personal acorde con la demanda de la administración gubernamental. Es necesario revisar la estructura del RUSP y modificarla para que contenga la información sobre las funciones del SPC en las dependencias y secretarías participantes.

Deben comenzar los trabajos para elaborar un Catálogo de Puestos del SPC con base en los perfiles de puestos. Éste es el principal instrumento para la operación de un servicio de carrera. Los trabajos deben comenzar con un análisis de los puestos, el cual proporciona a una institución la información necesaria para elaborar un perfil de puesto. El análisis de puestos debe revisar el contenido del puesto, las áreas básicas de responsabilidad y las áreas básicas de resultados. También debe analizar las habilidades y capacidades necesarias para realizar el trabajo con éxito en lo que se refiere a competencias conductuales y técnicas. El análisis de puestos no debe verse como algo que sea mejor dejar por completo en manos de especialistas o asesores externos en GRH. Si bien se requiere capacitación en análisis de puestos, y debe

Recuadro 3.34. **En vísperas del próximo proceso electoral**
(continuación)

utilizarse una metodología congruente, es esencial que los directivos y el personal participen en el proceso. Es importante desarrollar experiencia interna en el análisis de puestos y en la elaboración perfiles de puestos, así como contar con métodos y herramientas sencillos que los mismos directivos pueden utilizar y en los que el personal puede confiar.

Como parte del Catálogo de Puestos del SPC, la Secretaría de la Función Pública puede comenzar por **definir una manera estandarizada de medir y registrar la capacidad de la gente (competencias) con conceptos, definiciones y medidas comunes**. Esto debe incluir una medida de la complejidad del trabajo, como carga de trabajo, requerimientos de capacidad intelectual y aptitudes, naturaleza de la responsabilidad y destrezas y conocimientos específicos de las funciones. Esto significa que la información sobre las dimensiones del trabajo y las características del personal deben ser congruentes. Esta información debe ser la base para: *i)* la planeación de la fuerza laboral; *ii)* la planeación de la sucesión de directivos; *iii)* el desarrollo profesional y ascensos sistemáticos; *iv)* una capacitación adaptada a las exigencias del trabajo; *v)* una gestión y evaluación del desempeño que sean objetivas y tengan relación con el trabajo; *vi)* un sistema de evaluación que pueda aplicarse objetiva y sistemáticamente a aspirantes tanto externos como internos; *vii)* un sueldo, prestaciones e incentivos relacionados con el mercado externo, la equidad interna y la cultura del servicio gubernamental, y *viii)* la transparencia.

Deben continuar los esfuerzos para construir redes de colaboración. Este informe concluye que reviste importancia decisiva crear un sentido de propiedad de la reforma en quienes van a gestionarla. Por tanto, es esencial invitar a los directores de RH a participar en las discusiones respecto de los siguientes pasos en la mejora del SPC; tienen experiencia de primera mano sobre lo que funciona y lo que puede mejorarse. La colaboración entre directores de RH ofrece nuevas formas de acometer una estrategia más coherente de solución de problemas.

Analizar, revisar y publicar el Programa del Servicio Profesional de Carrera. Es fundamental que este documento se discuta con todas las partes interesadas que participen en la operación del SPC, miembros de los partidos políticos para ganar apoyo, académicos para mejorar sus aspectos técnicos, y ciudadanos para aclarar expectativas. El documento debe reflejar las preocupaciones y expectativas de todos los interesados. Es de suma importancia publicar este documento para hacerlo oficial y enviar el mensaje de que el SPC tiene una dirección clara y de que se han aprendido las lecciones de los primeros años de implementación.

Es necesario reforzar el gobierno del SPC para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.

Con ese propósito, se podría dar al Consejo Consultivo la responsabilidad de fijar los objetivos de los comités técnicos. Además, para fungir como guardián del SPC, el Consejo Consultivo debe abrirse al público aumentando la participación directa en la implementación del sistema de la sociedad civil, los partidos políticos y otros grupos de interés. El trabajo cotidiano del Consejo Consultivo puede delegarse en un comité directivo de expertos cuyo propósito sea avanzar en la implementación del SPC.

Con el fin de avanzar en la reforma, se necesita una clara división de responsabilidades y mayor capacidad para la GRH.

A la luz del proceso de descentralización, sería aconsejable que las autoridades mexicanas atendieran tres problemas críticos: *i)* mejorar el papel de la Secretaría de la

Función Pública como órgano central encargado de definir las políticas de RH y de guiar la operación del SPC; *ii*) establecer mecanismos confiables para garantizar la responsabilidad y la transparencia en la operación del SPC y como medio para obtener información correctiva, y *iii*) formar capacidad para la GRH mediante la profesionalización de la función de RH en toda la administración pública central.

Aprender a aprender y propagar las mejores prácticas de RH son factores esenciales para consolidar el proceso de profesionalización.

Elaborar marcos y metodologías de evaluación para la supervisión constante y la evaluación sistemática de las iniciativas del gobierno sobre la gestión de los recursos humanos es vital para apoyar la eficiencia, la eficacia y el aprendizaje continuo. Elaborar una estrategia para la propagación de las mejores prácticas de RH debe ser responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública. Los planes actuales para reactivar la Red de Directores de RH y formar una nueva red de instituciones con un sistema de personal basado en méritos parecen un avance positivo en esta dirección. México debe considerar la expansión de los principios de profesionalización a la gestión de todos los servidores públicos federales y a los gobiernos locales. Esto facilitaría la gestión de la fuerza laboral de manera más elaborada y estructurada, y daría mejores perspectivas de carrera a los servidores públicos sindicalizados y locales.

Notas

1. Cifras proporcionadas por la Secretaría de la Función Pública.
2. El tipo de república —federal en el caso de México— es otro factor que puede determinar la formación y el número de los empleados públicos. Las medidas adoptadas en el “Capítulo 1 000” del presupuesto no son exclusivas.
3. Tal es el caso en los Países Bajos y Luxemburgo.
4. Véase una discusión a fondo en OCDE (2009*c*).
5. Véase una discusión a fondo en OCDE (2010*b*).
6. En 2003 académicos y servidores públicos establecieron una asociación llamada Red Mexicana del Servicio Profesional.
7. Se puede encontrar una descripción de los sucesos que llevaron a la creación del Servicio Profesional de Carrera en Dussauge Laguna (2011) y Méndez (2008).
8. Véase una discusión a fondo en Dussauge Laguna (2011).
9. Véase una discusión a fondo en Dussauge Laguna (2011).
10. Méndez (2009) considera el Servicio Profesional de Carrera como de “segunda generación”, pues tiene elementos tanto del modelo weberiano como del de la Nueva Administración Pública.
11. CONOCER es un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública responsable de promover, coordinar y consolidar el Sistema Nacional de Competencias.
12. Véase una discusión a fondo en OCDE (2005*a*).
13. Esto no significa que un sistema basado en el puesto sea mejor que uno basado en la carrera, pues ambos tienen puntos fuertes y débiles; esta recomendación se basa en las características particulares de la situación mexicana.
14. La Secretaría de la Función Pública sostiene que esta situación es una medida de control y no una restricción. Si se cometiera un error humano en la administración del portal, podría abrirse un puesto ocupado a concurso, y entonces el Estado contraería obligaciones legales tanto hacia el ganador del concurso como hacia quien ocupa el puesto.
15. Los entrevistados para este estudio informaron de irregularidades en el proceso de selección y en el uso del artículo 34, y algunas se dieron a conocer en los medios mexicanos. Por ejemplo, véase Monroy (2008).
16. Éstas son situaciones extremas; aunque pueden ocurrir en pocos casos, perjudican la credibilidad y la imparcialidad del concurso abierto y la imagen del SPC.
17. El término ‘capacidades’ se entiende en México como aptitudes y conductas. Sin embargo, para efectos de este estudio, ‘capacidad’ equivale a facultad o atribución legal para realizar una actividad. Llamamos competencia a la habilidad o aptitud para efectuar una actividad que exige determinados conocimientos y conductas.
18. Véase una discusión adicional en OCDE (2010*a* y 2010*b*).
19. El término *profesional* denota a las personas que tienen un desarrollo integral. En otras palabras, no es necesario que posean un grado académico, y su adquisición de competencias

- y habilidades ocurre sobre todo por experiencia. *Profesionista* se refiere a una persona que ha cursado estudios superiores especializados.
20. Véanse una discusión adicional en los estudios de Ai Camp (1985).
 21. Este marco analítico fue propuesto por Osterman en 1987, y se discute en Boxall y Purcell (2003, pp. 117-118).
 22. Un puesto homólogo es aquel que, según su valor en puntos y su nivel en la escala salarial, puede colocarse en el mismo grupo jerárquico que el puesto con que se compara. Si un puesto “homólogo” desempeña funciones semejantes a las de aquel con el cual se compara, se llama puesto equivalente.
 23. La cantidad total de puestos del SPC fue de 36 043 en 2010. Algunos no se sometieron a evaluaciones del desempeño por diversas razones: dos por ciento de los puestos están vacantes; algunos pertenecen a la categoría de funcionario de enlace durante el primer año y, por tanto, no se evalúa su desempeño; otros se nombraron de conformidad con el artículo 34 y tampoco se evalúa su desempeño, y otros más se designaron después del 6 de julio, por lo que no estuvieron en el sistema el tiempo suficiente para evaluar su desempeño.
 24. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Véase www.coneval.gob.mx.
 25. Véase una discusión a fondo en Dussauge Laguna (2011).
 26. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) gestiona el servicio diplomático de carrera; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) implementó su propio modelo de servicio profesional de carrera; el Instituto Federal Electoral (IFE) estableció el servicio electoral, y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) adoptó el sistema penitenciario federal. Todos son sistemas de personal basados en méritos, de los cuales pueden aprenderse lecciones útiles para mejorar el SPC del gobierno federal.
 27. Por ejemplo, durante la reunión del Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Públicos de la OCDE, Japón expresó su deseo de saber más sobre la experiencia mexicana con el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) y los gabinetes de las secretarías.
 28. La observación de Japón sobre la situación mexicana durante la reunión del Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Públicos, en diciembre de 2010, fue que deben aplicarse principios mínimos de méritos y medidas disciplinarias a todos los servidores públicos, independientemente de su jerarquía, sindicalizados o no.
 29. Esto significa que no todos los funcionarios son directivos, pero todos los directivos son funcionarios.
 30. Bélgica es una conocida excepción, pues el gobierno federal no tiene preferencia sobre los gobiernos de las entidades federadas.

Bibliografía

- Ai Camp, R. (1985), *Los líderes políticos de México: su educación y reclutamiento*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Auditoría Superior de la Federación (2006), Cámara de Diputados, *Informe sobre la fiscalización de los servicios civiles de carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006*, México.
- Boxall, P., y J. Purcell (2003), *Strategy and Human Resource Management*, Palgrave Macmillan, Hampshire y Nueva York.
- Cogburn, J., *et al* (2010), “State Government Human Resource Professionals’ Commitment to Employment at Will”, *The American Review of Public Administration*, vol. 40, núm. 2, pp. 189-20.
- Costa, R., y M. Waissbluth (2007), “Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: balance y perspectivas”, documento presentado para discusión en el Consorcio Libertad y Desarrollo.
- Dussauge Laguna, M. (2008), “Paradoxes of Public Sector Reform: The Mexican Experience (2000-2007)”, *International Public Management Review*, vol. 9, núm. 1, pp. 56-75.
- Dussauge Laguna, M. (2011), “The Challenges of Implementing Merit-based Personnel Policies in Latin America: Mexico’s Civil Service Reform Experience”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 13, núm. 1, pp. 51-73.
- Jaques, E. (1976), *A General Theory of Bureaucracy*, Heinemann Educational, Londres.
- Fócil Ortega, M. A. (2009), “Servicio profesional de carrera en México de ‘Esperando a Godot’ al ‘Gatopardo’”, *Buen Gobierno*, núm. 6, pp. 151-167.
- Gobierno de México (2007-2010), I, II, III, IV informes de gobierno, Presidencia de la República.
- Gobierno de México (1976), “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, última versión del texto, 17 de junio de 2009.
- Gobierno de México (s.f.), sitio web del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), www.coneval.gob.mx/; consultado en marzo de 2011.
- Gobierno del Reino Unido (s.f.), sitio web del Civil Service Fast Stream, <http://faststream.civilservice.gov.uk/>; consultado en diciembre de 2010.
- Guerrero Orozco, O. (2007), “El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica”, *Buen Gobierno*, núm. 2.
- Haro Bélchez, G. (2007), “El servicio profesional de carrera en México, de cara a una nueva gestión de gobierno: sus aciertos, olvidos y desafíos”, *Servicio Profesional de Carrera*, vol. IV, núm. 7.
- Herrera Macías, A. (2008), “Hacia un balance del Servicio Profesional de Carrera en México a cinco años de la publicación de la ley”, *Servicio Profesional de Carrera*, vol. V, núm. 9, pp. 25-32.
- Huerta Melchor, O. (2006), *Understanding International Agents of Policy Transfer: The Case of the OECD and Mexican Administrative Reform*, tesis de doctorado, Universidad de York, York, Reino Unido.

- Huerta Melchor, O. (2008), “Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework”, *OECD Working Papers on Public Governance*, núm. 12, OECD Publishing, París.
- Kinston, W., y R. Rowbottom (1989), “Levels of Work: New Applications to Management in Large Organisations”, *Journal of Applied Systems Analysis*, núm. 16, pp. 19-34.
- López Cruz, Á. (2008), “La reforma del servicio profesional de carrera. ¿Cambiar para quedar igual?”, *Política Digital*, núm. 46, octubre-noviembre.
- Méndez, J. L. (2008), “Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México. Lecciones y retos”, *Servicio Profesional de Carrera*, vol. V, núm. 9, pp. 9-24.
- Méndez, J. L. (2009), “El Servicio profesional de carrera en México, y Godot llegó, pero... para quedarse?”, en M. C. Pardo y E. Velasco (coord.), *La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, El Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, México.
- Ministerio de Administración Pública y Seguridad (Ministry of Public Administration and Security, MOPAS), gobierno de Corea (s.f.), “Competency Evaluation Selects Top Talents to Lead the Country into a Bright Future”, folleto, Seúl.
- Ministerio de la Función Pública, gobierno de Francia (2007), *Répertoire interministériel des métiers de l'État*, DGAFP, París.
- Ministerio de Presupuesto, Cuentas Públicas, Función Pública y Reforma del Estado, gobierno de Francia (s.f.), www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique114.html; consultado en diciembre de 2010.
- Ministerio de Presupuesto, Cuentas Públicas, Función Pública y Reforma del Estado, gobierno de Francia (2008), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique: Politiques et pratiques 2007-2008*, vol. 2, pp. 65-68, París.
- Monroy, P. (2008), “Favoritismo en el servicio profesional de carrera”, *Contralínea*, núm. 7, 15 de septiembre, p. 110.
- Oficina de Gestión de Personal, gobierno de Estados Unidos (2009), *Fiscal Year 2009 Annual Performance Report*, Washington, DC, www.opm.gov; consultado en diciembre de 2010.
- Oficina del Gabinete, gobierno del Reino Unido (2009), *HR Professional Standards Handbook*, Londres.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2001), *Public Sector Leadership for the 21st Century*, OECD Publishing, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2005a), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2005b), *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, OECD Publishing, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2007a), *Ageing and the Public Service: Human Resource Challenges*, OECD Publishing, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2007b), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Belgium 2007: Brussels-Capital Region, Federal Government, Flemish Government, French Community, Walloon Region*, OECD Publishing, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2008a), *The State of the Public Service*, OECD Publishing, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2008b), *OECD Public Management Reviews: Ireland 2008: Towards an Integrated Public Service*, OECD Publishing, París.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2008c), “Challenges of Human Resource Management for Multi-level Government – Final Draft”, documento presentado al Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Públicos, OECD, París, diciembre.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2008d), “Note on Job Profiling”, documento presentado al Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Públicos, OECD, París, diciembre.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009a), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009b), *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2009, supl. 1: *OECD Review of Budgeting in Mexico*, OECD Publishing, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009c), “Fostering Diversity in the Public Service”, documento presentado al Comité de Gobernanza Pública, OECD, París, octubre.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009d), “Bridging the Gaps Between Levels of Government”, *OECD Policy Briefs*, OECD, París, octubre.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009e), “Supporting Administrative Change: Greece”, documento de trabajo H6, sin publicar, OECD, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2010), “OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments”, OECD, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2010a), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010: Federal Government*, OECD Publishing, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2010b), *Public Administration After “New Public Management”: Value for Money in Government*, OECD Publishing, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2010c), *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*, OECD, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2010d), “Getting it Right – Restructuring the Government Workforce”, presentación de Powerpoint ante el Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Públicos, 9 de diciembre, OECD, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2010e), “Public Servants as Partners for Growth – Strengthening a Leaner and More Equitable Government Workforce”, presentación de Powerpoint ante el Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Públicos, 9 de diciembre, OECD, París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París.
- Pecresse, J. F. (2011), “L’emploi public garanti à vie, un fétichisme français”, *Les Echos*, 26 de enero, www.lesechos.fr.
- Pilichowski, E., y E. Turkish (2008), “Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain”, *OECD Working Papers on Public Governance*, núm. 8, OECD Publishing, París.
- Rhodes, R. A. (1988), *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*, Unwin-Hyman, Londres.
- Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México (s.f.), *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, 2ª edición.

- Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México (2005), “Lineamientos generales para integrar y autorizar los gabinetes de apoyo en las dependencias de la administración pública federal y sus órganos desconcentrados”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo.
- Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México (2005), “Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos en la administración pública federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de mayo.
- Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México (2008), *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*.
- Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México (2010), *The Professional Public Servant: Towards a Transcendent Public Service*, presentación de Powerpoint durante la reunión anual del Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Públicos, diciembre de 2010, París.
- Secretariado del Consejo del Tesoro, gobierno de Canadá (s.f.), “Organization and Classification”, Dirección General de Recursos Humanos, www.tbs-sct.gc.ca/chro-dprh/cla-eng.asp; consultado en noviembre de 2010.
- Secretariado del Consejo del Tesoro, gobierno de Canadá (2009), “TB Management Accountability Framework”, www.tbs-sct.gc.ca/mafcr/index-eng.asp; consultado en diciembre de 2010.
- Servicio Público del Reino Unido (2009), *Capability Reviews: Refreshing the Model of Capability*, Oficina del Gabinete, Londres, www.civilservice.gov.uk.
- Servicio Público del Reino Unido (2009), “Civil Service Governance”, www.civilservice.gov.uk/about/leads/governance/index.aspx; consultado en diciembre de 2010.
- Servicio Público del Reino Unido (2009), “Civil Service Steering Board (CSSB)”, www.civilservice.gov.uk/about/leadership/cssb/index.aspx; consultado en diciembre de 2010.
- Servicio Público del Reino Unido (2011), *Model of Capability*, Oficina del Gabinete, www.civilservice.gov.uk/about/improving/capability/mod-cap-tools/the-model.aspx
- Silicani, Jean-Ludovic (2008), *Livre blanc sur l’avenir de la fonction publique: faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, Conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers du service public et de la fonction publique, Ministerio de Presupuesto, Cuentas Públicas, y Función Pública de Francia, París, www.ensemblefonctionpublique.org/le-livre-blanc.php; consultado en septiembre de 2009.
- Universidad Hebrea de Jerusalén (s.f.), “Atidim – Cadets for the Public Service”, <http://public-policy.huji.ac.il/eng/atidim.asp?cat=98&in=0>; consultado en diciembre de 2010.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública

Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México

Índice

Capítulo 1. Marco institucional y políticas de la regulación en el gobierno en México

Capítulo 2. Aprovechar el gobierno electrónico en México para encontrar nuevas soluciones a viejos retos

Capítulo 3. Los retos de la profesionalización de los servidores públicos en México

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2011), *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264116252-es>

Este trabajo está publicado en *OECD iLibrary*, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE. Visite www.oecd-ilibrary.org y no dude en contactarnos para más información.