

Dilemas de la Modernización Administrativa en México

Dr. José Luis Méndez Martínez
El Colegio de México

ENAP, Brasilia, Febrero 20, 2009



Situación de gobierno a principios 2000s

➤ México NO tenía un gobierno suficientemente:

- Profesional (capacitación, servicio, ley, etc.)
- Honesto
- Eficaz (con resultados)



Dilema: ¿Cómo modernizar?

- ¿Servicio Profesional de Carrera o Nueva Gerencia Pública?



Antecedentes del SPC

➤ El sistema de botín

- Falta de Igualdad de oportunidades
- Falta de eficiencia-eficacia-servicio
- Falta de memoria institucional
- Falta de honestidad (corrupción)
- Falta de transparencia (opacidad)

Ilegitimidad
Estatal

➤ SPC: Francia, Inglaterra, España, EUA

➤ Ventajas del SPC ortodoxo

- Mayor eficacia, igualdad de oportunidades, memoria

➤ Desventajas del SPC Ortodoxo

- Rigidez, falta de competencia, conformismo

La Nueva Gerencia Pública

- 1980s y 1990s: Nueva Zelanda, Inglaterra, Estados Unidos, Canadá
- Resultados sobre proceso (legal)
- Permanencia/estímulos por resultados
- Entrada colateral/competencia externa
- Resultados/riesgo: Agencias/autonomía (dirigir-remar)



Flexibilidad Laboral
Libertad de Contratación

Dos respuestas a dilema:

1. SPC moderno

2. (Enfoque contingente)



SPC *Moderno*: Equilibrio/simultaneidad entre SPC y NGP

1 Incorporación meritocrática en todos los puestos

Mérito/competencia para el puesto (pruebas)

Igualdad de oportunidades (concurso abierto)

*Derechos del servidor público (certidumbre) **PERO:***

2 Permanencia e incentivos basados en resultados

Formación continua basada en competencias

Evaluación continua basada en competencias y metas

3 Operación eficaz y expedita bajo división de funciones

Órgano superior normativo-supervisor-sancionador

Ejecución descentralizada en Secretarías

4 Carrera

Méritos de funcionarios en concursos/C. Semi-abiertos

Carrera horizontal

5 Planeación/evaluación efectiva del sistema

Cumplimiento de objetivos

Valor agregado del SPC al servicio a la sociedad

¿Es posible SPC Moderno?

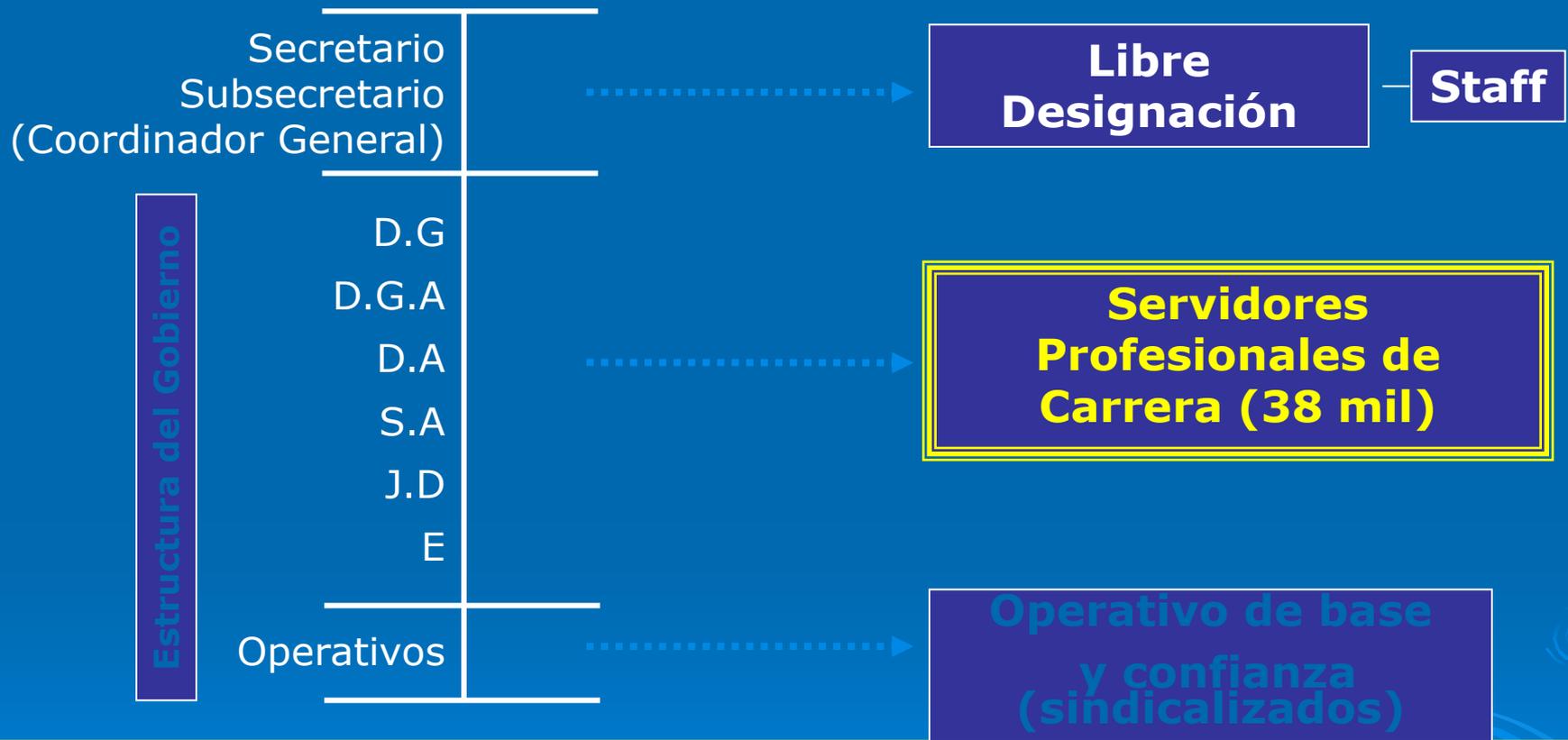
- Respuesta con base en experiencia mexicana



Primera fase de la formulación: la ley del SPC busca equilibrio

- Ley del SPC se aprueba en 2003
- El contenido de la ley
 - Quienes
 - Subsistemas
 - Organización

Aspectos generales: a quiénes aplica la LSPC



APF Central (Dependencias y Órganos Desconcentrados)

No aplica a: Presidencia, personal de Seguridad Nacional, personal sujeto a Leyes de Servicio Civil, Médicos, Maestros, paraestatales, estados y municipios

Aspectos generales: servidores

➤ TITULARES

- a) concurso público
- b) exámenes y evaluación

➤ EVENTUALES:

- a) Casos excepcionales (art. 34 Ley)
- b) Primer nivel
- c) Convenio de intercambio (1 año máximo)

➤ TEMPORALES:

- a) Licencias
- b) Incapacidad médica

➤ Libre designación

- NO HAY CUERPOS (no hay personal desaprovechado pero no hay “flexibilidad” ni facilidad de concursos)
- NO HAY SINDICATOS (no hay defensa de intereses corporativistas pero la defensa de cada servidor es individual)

Aspectos generales: claridad y transparencia en reglas

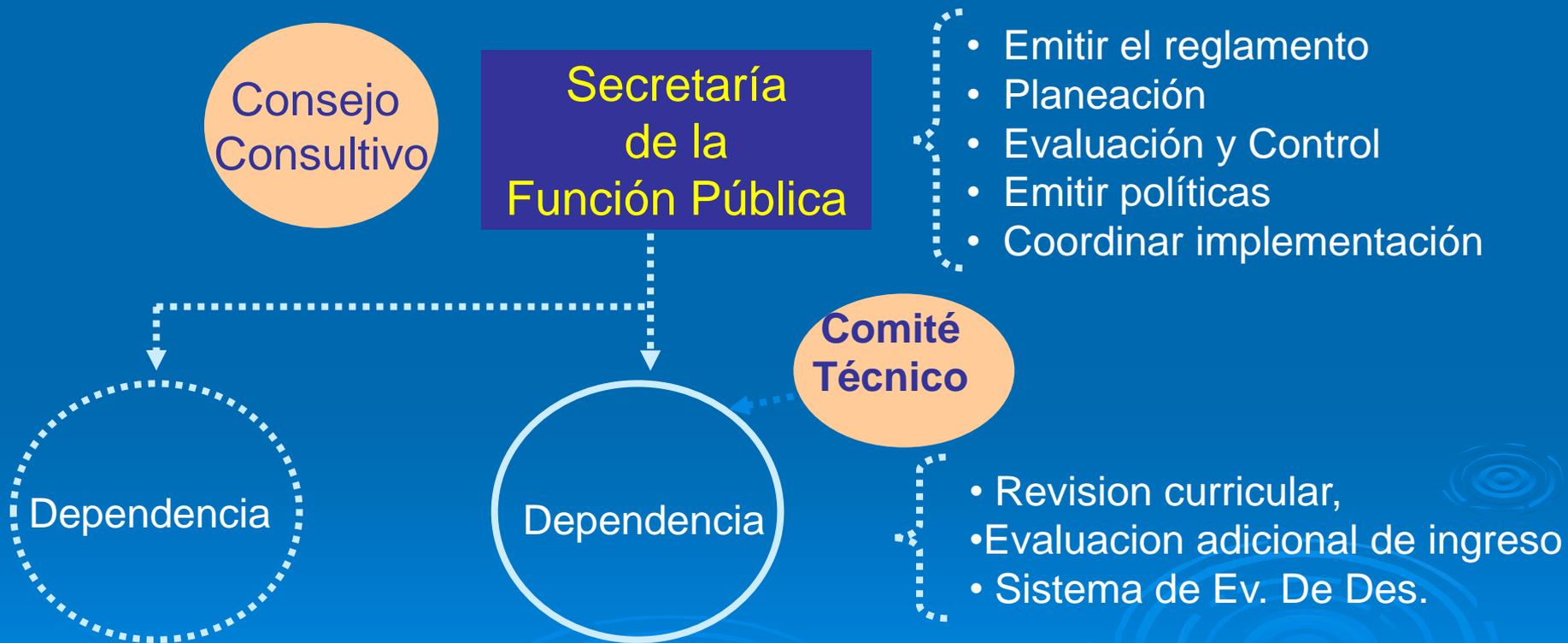
➤ Derechos

- Estabilidad en términos de ley
- Capacitación
- ***Conocer el resultado de sus exámenes***
- Varias evaluaciones

➤ Obligaciones

- Apego a principios Legalidad, objetividad, etc
- Desempeño esmerado observando instrucciones
- Capacitación
- ***Reserva de información en términos de ley***
- Horarios
- ***Excusarse ante conflicto de intereses***
- Aportar elementos para la evaluación de su desempeño

Aspectos generales: funciones y Estructura



COMITES de profesionalización

Integración



Oficial Mayor



Titular de la DGRH



Representante
SFP

Resoluciones
Mayoría

COMITES de selección

Integración



Titular de la DGRH



Representante SFP



Superior
jerárquico

Resoluciones

Mayoría de votos

Subsistemas



Planeación

- Necesidades de personal
- Registro de personal
 - Información de servidores de carrera y su historial
 - ***Datos personales confidenciales***

Ingreso: transparencia e IdeO

- Convocatorias públicas (abiertas)
 - Al público en general o a todos los servidores públicos
 - Se deben publicar resultados de cada etapa
 - Pruebas de conocimientos y capacidades (anónimas, objetivas), Experiencia, Meritos, Entrevistas
 - Derecho de recurso de revocación
 - Se pueden invitar a externos a evaluaciones y entrega de resultados
 - No podrá haber discriminación genero, raza, etc.
 - Requisitos
 - Ciudadano mexicano o extranjero habilitado
 - Habilitado legalmente
 - Con “aptitud”

Ingreso: rasgos generales

- Puestos a concurso con perfiles, valuación de puestos, autorización y registro
- Se debe tomar en cuenta méritos de servidores de carrera en evaluaciones: preferencia en igualdad de condiciones
- Se evalúa para perfil de cada puesto
- Plazas vacantes y nuevas desde 1 de abril de 2004

2

Cobertura de una vacante de un Servidor Público de Carrera



DESARROLLO PROFESIONAL

LATERAL

- Mismo grupo, grado y nivel
- Perfil idóneo



HORIZONTAL

(Rangos)

- Integral individual = Evaluación del desempeño y cumplimiento de proyectos individuales de desarrollo (estudios profesionales, cursos, evaluación para certificar y promociones)

VERTICAL

(Concurso)



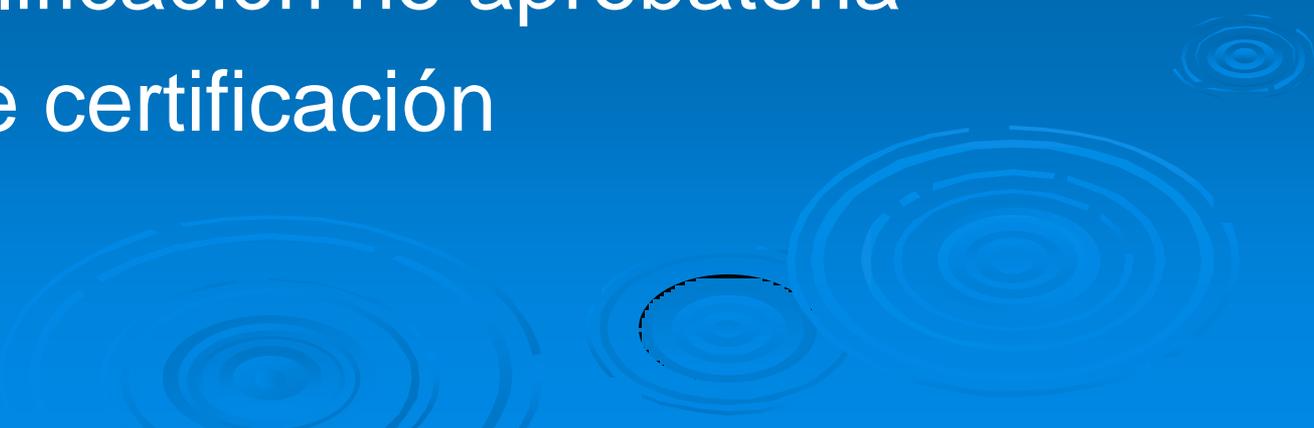
CONVENIO DE INTERCAMBIO

- Ocupación temporal (1 año)
- Fortalecer desarrollo profesional

CURSOS

- Obligatorios: Requeridos para la certificación en un puesto
- Optativos: Desarrollo de conocimientos no requeridos para la certificación de un puesto

Capacitación y certificación

- Desarrollar conocimientos y capacidades para el puesto actual y otros puestos
 - Certificar en las capacidades (5 años)
 - Dos oportunidades de aprobación
 - Capacitación obligatoria después de primera calificación no aprobatoria
 - Sistema de certificación
- 

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

➤ SPCModerno: permanencia en función de mérito (eficacia) (mejora continua) (capac.)

➤ ¿QUÉ?

-Metas negociadas con anticipación

¿CUÁNDO?

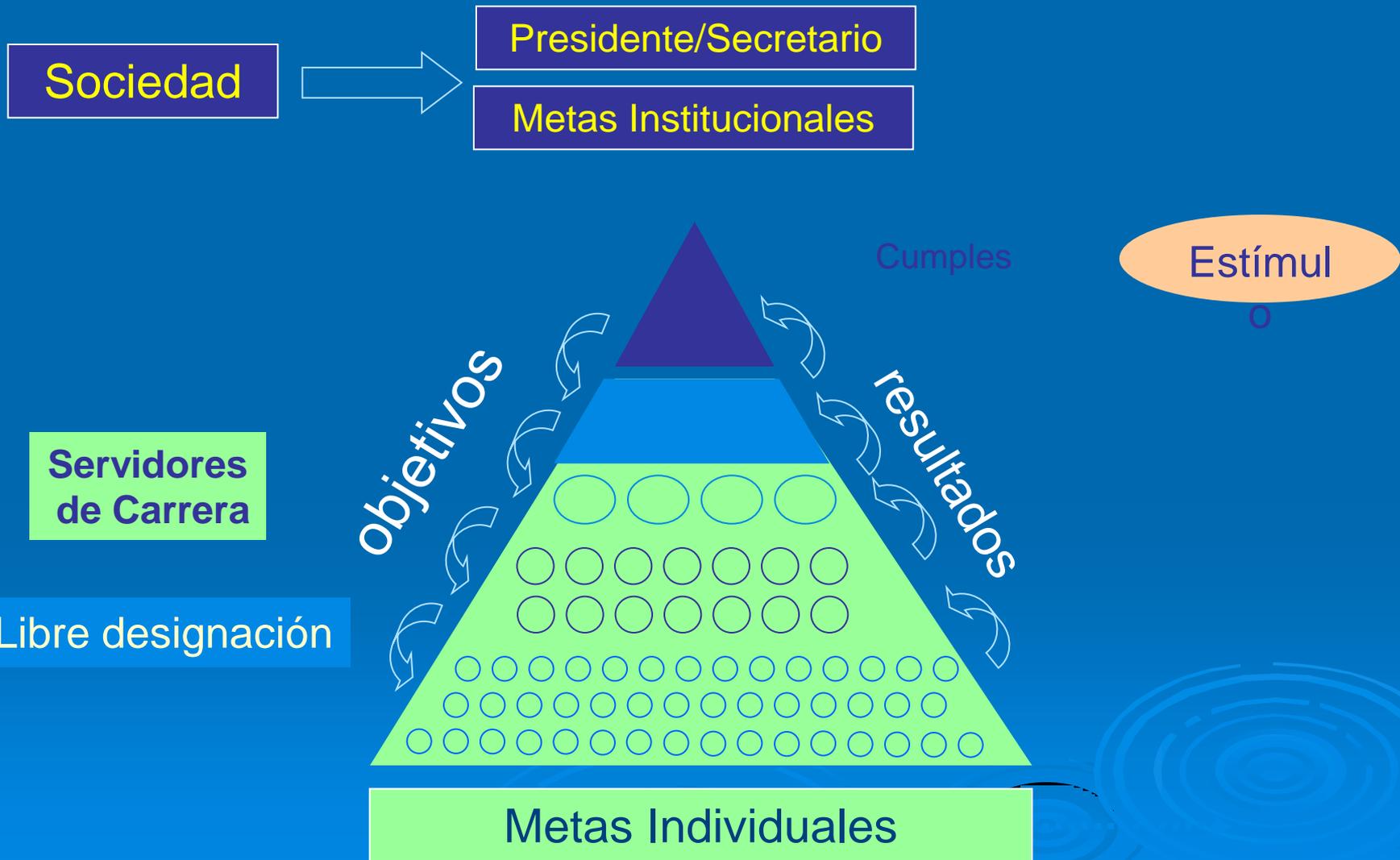
-enero y febrero (ejercicio anual anterior)

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

➤ Escala

- Excelente (90-100) (posibilidad de estímulos monetarios y no monetarios)
- Satisfactorio (80-90) (tres años: estímulos)
- No satisfactorio (60-70) (evaluación tri-
semestral)
- Deficiente (menor a 60) (apoyos) (salida a
segunda ocasión)

Evaluación del Desempeño Metas institucionales, colectivas, individuales



Primera fase de la formulación: la ley

➤ Logros y problemas de diseño en la ley

➤ Logros

- Igualdad de Ops.
- Mérito
- Gradualidad
- Balance NGP/SPC

➤ Problemas

- Burocratización (Consejo sólo “consultivo”)

➡ Opacidad

➡ Desconfianza

La ejecución

➤ Estructura

- De descentralización/división de funciones a centralización/concentración de funciones
- De gradualismo a integralismo
- Digitalización
- Puestos fuera del servicio

➤ Ingreso

- Centralización de evaluaciones
 - Trabajaen (filtro cv)
- Poca preocupación por calidad de evaluaciones
- Concursos desiertos
- Opacidad

Desconfianza

La ejecución

- Formación
 - Solo en línea
 - ¿Competencias?
 - Separado de certificación (Ceneval)
- Evaluación
 - Altas calificaciones
- Certificación/titularidad
 - De 44% a 5%
 - Presión de partidos

Evaluación general hacia 2006

- Las reacciones políticas
- Iniciativa del PRD (2004-2005)
- Avances
 - 80-85 de avance promedio para metas 2005 (Ex. Educación)
- Problemas
 - Dificultad en operación y avance
 - RHnet
 - Descontento/decepción interno
 - Funcionarios que no pueden obtener certificación/titularidad
 - Hasta 2006 sólo como 3,000 funcionarios de carrera
 - Operadores con sistemas que no funcionan
 - Descontento/decepción externo
 - Concursantes
 - Sociedad civil interesada

Felipe Calderón (2006-) Nuevo Reglamento: 2007

- Numerosas solicitudes de renunciaciones al inicio
- Reglamento *light*
- Descentralización excesiva de SPC (complicidad)
 - 7,000 nombramientos sin concurso
 - Poca vigilancia sobre tráfico de exámenes
- Reducción de Unidad del SPC
- Críticas-decepción mayor

- Evaluación
- Presupuesto por Resultados
- ¿Retórica?

¿Es posible un SPC *Moderno* de acuerdo a la experiencia mexicana?

1 Incorporación meritocrática en todos los puestos

Mérito/competencia para el puesto (**Instrumentos inadecuados**)

Igualdad de oportunidades (**Nombramientos fuera de concurso**)

Derechos del S.P. (certidumbre) (**Renuncias**)

2 Permanencia e incentivos basados en resultados

Formación continua basada en competencias (**Es continua pero se basa en conocimientos; baja calidad**)

Evaluación continua basada en competencias y metas institucionales (**Es continua pero suave y sin competencias; muy pocas separaciones**)

¿Es posible un SPC *Moderno* de acuerdo a la experiencia mexicana?

3 Operación eficaz y expedita bajo división de funciones

Órgano superior normativo-supervisor-sancionador
Ejecución descentralizada en Secretarías
(Muy centralizador-inoperante-tardado o muy descentralizador-permisivo)

4 Carrera

Méritos de funcionarios en concursos/C. Semi-abiertos (Nombramientos sin concurso)

Carrera horizontal (Operando relativamente por austeridad)

5 Planeación/evaluación efectiva del sistema

Cumplimiento de objetivos (Alto pero irrelevante; simulación relativa)

Valor agregado del SPC al servicio a la sociedad (No se mide realmente)

Reflexiones finales

➤ SPC mexicano

- Méritos

- Objetivos bien planteados
- Diseño relativamente apropiado en cuanto a balance SPC-NGP
- Algunos logros (inicio de concursos, formación, evaluación)

- Problemas

- Serios problemas de implementación:
 - De excesivo centralismo e inoperatividad
 - a excesiva descentralización y simulación

Reflexiones finales

- Causa central de problemas
 - Falta de mecanismos efectivos de vigilancia y sanción (ciudadanos)
- Otras causas:
 - Problema de cambio cultural
 - Subdesarrollo de instrumentos
 - Alto grado de conflictividad partidista
 - Personalidad de Presidente y su grupo
- Ha habido casos en México en que la implementación ha sido evaluada como exitosa (IFE); es posible hacerlo bien
- Medidas a tomar:
 - Crear instancia real de vigilancia y sanción, o
 - Sacar el manejo del SPC del Ejecutivo Central
 - Extensión paulatina a estados, municipios y agencias

2 Modelo contingente

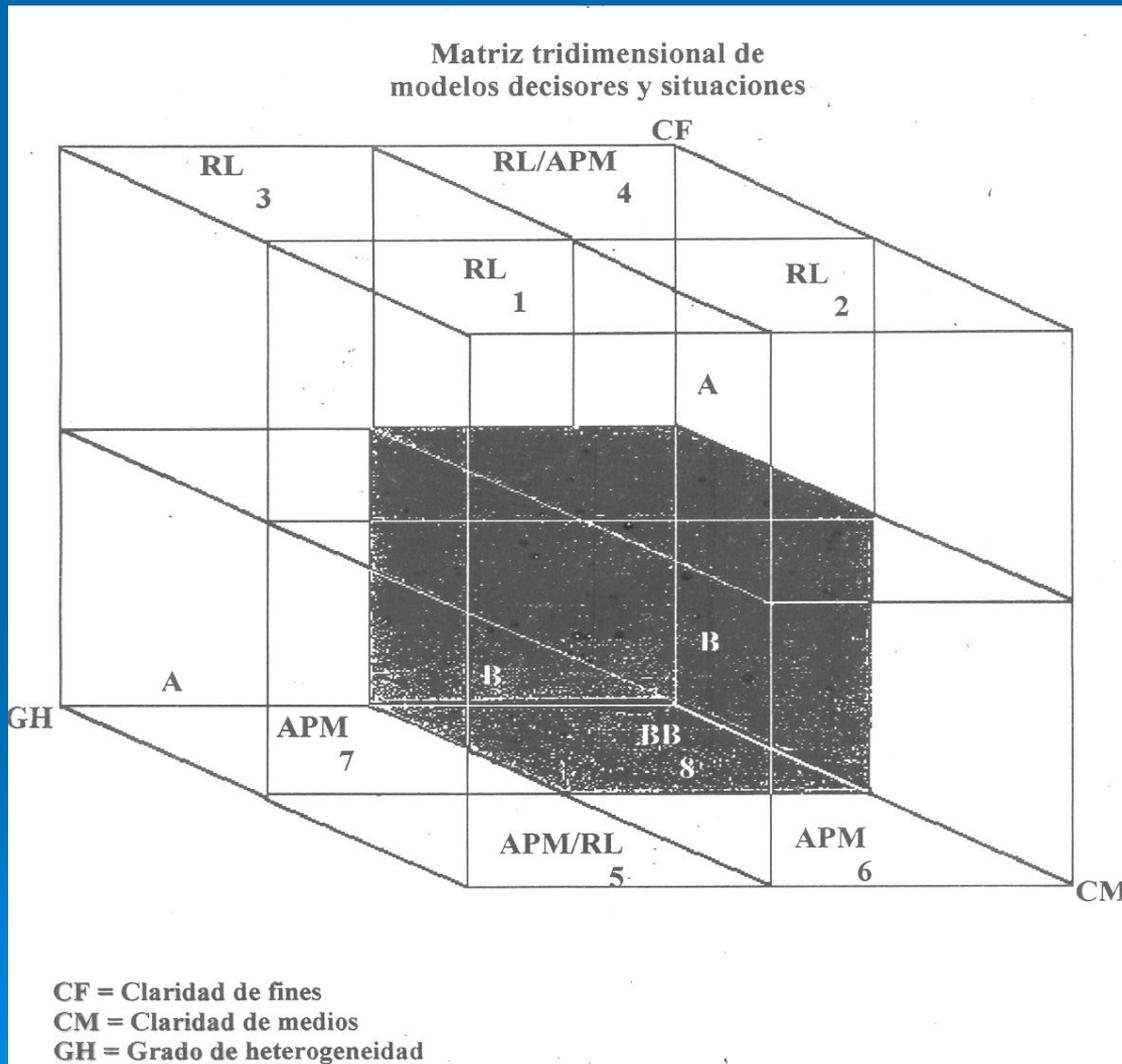
- Posibilidad de excluir puestos del SPC, a solicitud justificada de la Secretaría y con aprobación de la SFP
- No existe un modelo claro de criterios para exclusión
- Eventualmente podría desarrollarse

Distintos tipos de modelos organizacionales o de decisión

MODELO	DECISOR	CRITERIO DE ELECCIÓN
Racional	Unitario	Optimización
Racional limitado	Unitario/Coalición	Satisfacción
Incremental	Interdependencia partidista	Compromiso
<i>Garbage can</i> o papelera	Cambiante	Casualidad

Fuente: Bruno Dente, *I processi decisionali*, Milán: 1987.

Matriz de Modelos Decisores



POSIBLES EJEMPLOS

- Celda 1: Política de salud (fines y medios claros; heterogeneidad alta)
- Celda 5: política de infraestructura (fines polémicos; medios claros; heterogeneidad alta)
- Celda 8: Política de educación superior (fines y medios polémicos; heterogeneidad baja)

- Estas son consideraciones que pueden también depender de otras dimensiones a las tres aquí previstas
- Para cada situación en particular debe analizarse con cuidado como inciden las tres dimensiones aquí presentadas y que otras dimensiones son relevantes

Matriz/estatismo/SPC

- La matriz diferencia modelos decisorios (aplicables tanto en el sector público como privado), no tipos de sectores
- No necesariamente representa un continuo para adaptar el grado de “estatismo”
- *Podría* implicar:
 - Un alto grado de descentralización en celda 8 (universidades autónomas)
 - Un grado intermedio en celda 1 (hospitales privados con supervisión pública)
 - Un menor grado en celdas intermedias
- *Podría* implicar:
 - SPC hasta niveles altos en políticas de celda 1
 - SPC sólo en niveles intermedios de las demás celdas

Modelo Contingente por Funciones/ Incentivos

- Seis funciones del Estado
 - Constitución (legislación)
 - Policía
 - Justicia
 - Dirección
 - Administración
 - Evaluación

Modelo Contingente por Funciones/ Incentivos

- Diez incentivos del Estado
 - Coerción
 - Compensación
 - Mercados
 - Evaluación
 - Participación
 - Especificación
 - Persuasión
 - Reconocimiento
 - Profesionalización
 - Tradición

Algunas posibles relaciones

- Profesionalización-Policía y Justicia
- Compensación y Mercado- Administración
- Participación-Constitución y Evaluación



- **Modelos contingentes: oportunidades**
Ayudan a evitar caer en el error del modelo-determinismo: no hay una posición descriptiva o prescriptiva única
- **Ayudan a describir mejor** una situación en el marco de una realidad social muy diversa: a veces modelo racional; a veces bote de basura
- **Ayudan a prescribir mejor:** en ocasiones es mejor un modelo más cercano al racional, a veces es mejor el del bote de basura
- Buscan articulaciones “adecuadas” entre modelos/estructuras y circunstancias.
- **Pueden constituir guías** para tomar decisiones eficaces, mayormente aceptadas y/o estables o que buscan minimizar el riesgo de error

➤ Modelos contingentes: riesgos

- Hay dificultad y riesgo en:
 - Decidir que dimensiones utilizar para construir los “tipos de situaciones”, ya que hay diversas dimensiones
 - Empatar modelos/estructuras con los tipos de situaciones, ya que
 - las situaciones reales no siempre empatan bien con los tipos de situaciones
 - Las situaciones reales pueden “migrar” de un tipo a otro

Modelos contingentes: límites

- SON SOLO INSTRUMENTOS HEURÍSTICOS: HERRAMIENTAS QUE FOMENTAN O AYUDAN A LA REFLEXIÓN PROPIA Y BUSCAR “EMPATES” MÁS ESTABLES O PRODUCTIVOS
- No ofrecen recetas
- Para reducir el riesgo de la sobre-simplificación se debe:
 - **Considerar tantas tipologías como sea posible**
 - **Adaptarlas a la situación decisoria específica**

RECOMENDACIONES GENERALES RELATIVAS AL SPC



Recomendaciones políticas

- No debe perderse de vista quienes son los beneficiarios y “dueños” *principales* de la reforma: ciudadanos/instituciones públicas/bienes públicos
- El SPC representa un profundo cambio cultural
- Su formulación y ejecución exitosa requiere de
 - Respaldo/seguimiento y defensa de los beneficiarios principales
 - Estrategia de cambio cultural (agentes de cambio)
- La confianza es un tesoro esencial de esta reforma
 - Mantener la transparencia y la congruencia son la llave de esa confianza

Recomendaciones políticas

- Debe haber una conciencia clara y extendida respecto a los beneficios del servicio civil para todos los actores políticos y administrativos involucrados
- Debe haber un claro respaldo político a la implantación y funcionamiento del servicio civil
- Deben haber mecanismos que midan y aseguren la obtención de resultados a la ciudadanía, las instituciones y los bienes/procesos públicos

Recomendaciones estratégicas

- Es necesario diseñar el servicio civil en función de las necesidades específicas de cada país o región
- No meramente copiar estructuras, aunque sí considerar las mejores prácticas:
Equilibrio

Recomendaciones estratégicas

- Debe diseñarse muy bien la estrategia de implantación del servicio: descentralización y división de funciones (normativa, ejecutiva, supervisora, sancionadora); gradualidad; derechos y obligaciones
- Debe haber una regulación precisa de los aspectos cruciales generales a la vez que una autonomía de las áreas para el manejo adecuado de sus particularidades

Recomendaciones estratégicas

- Los aspectos positivos de función pública (formación y desarrollo, carrera, etc.) deben predominar sobre los negativos de control (sanciones etc.); el servicio debe ser percibido como un medio de superación y resultados más que como un instrumento de castigo
- Se debe cuidar muy bien que el servicio no represente una carga financiera excesiva, e incluso que sirva para consolidar esfuerzos antes dispersos