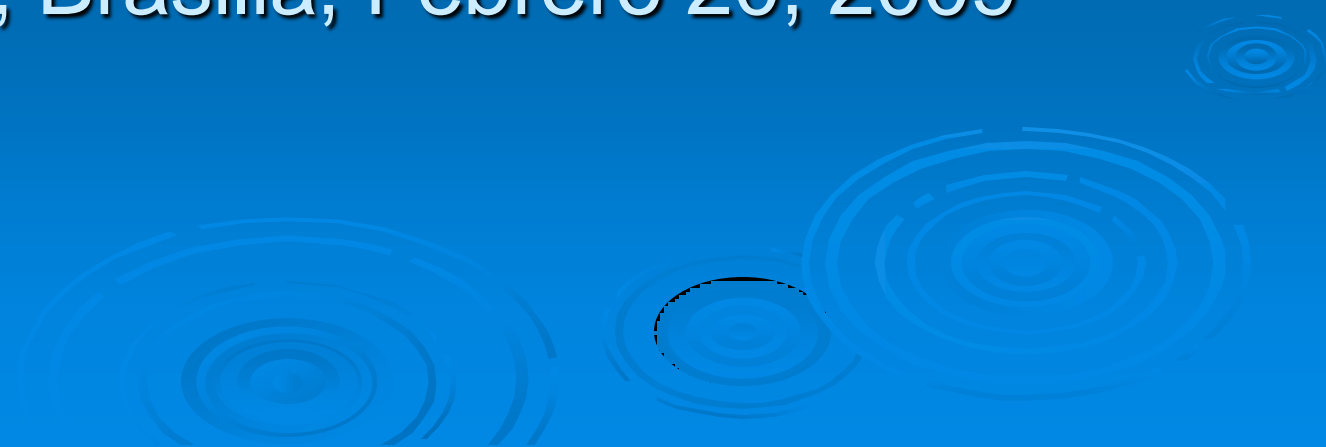


# Dilemas de la Modernización Administrativa en México

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

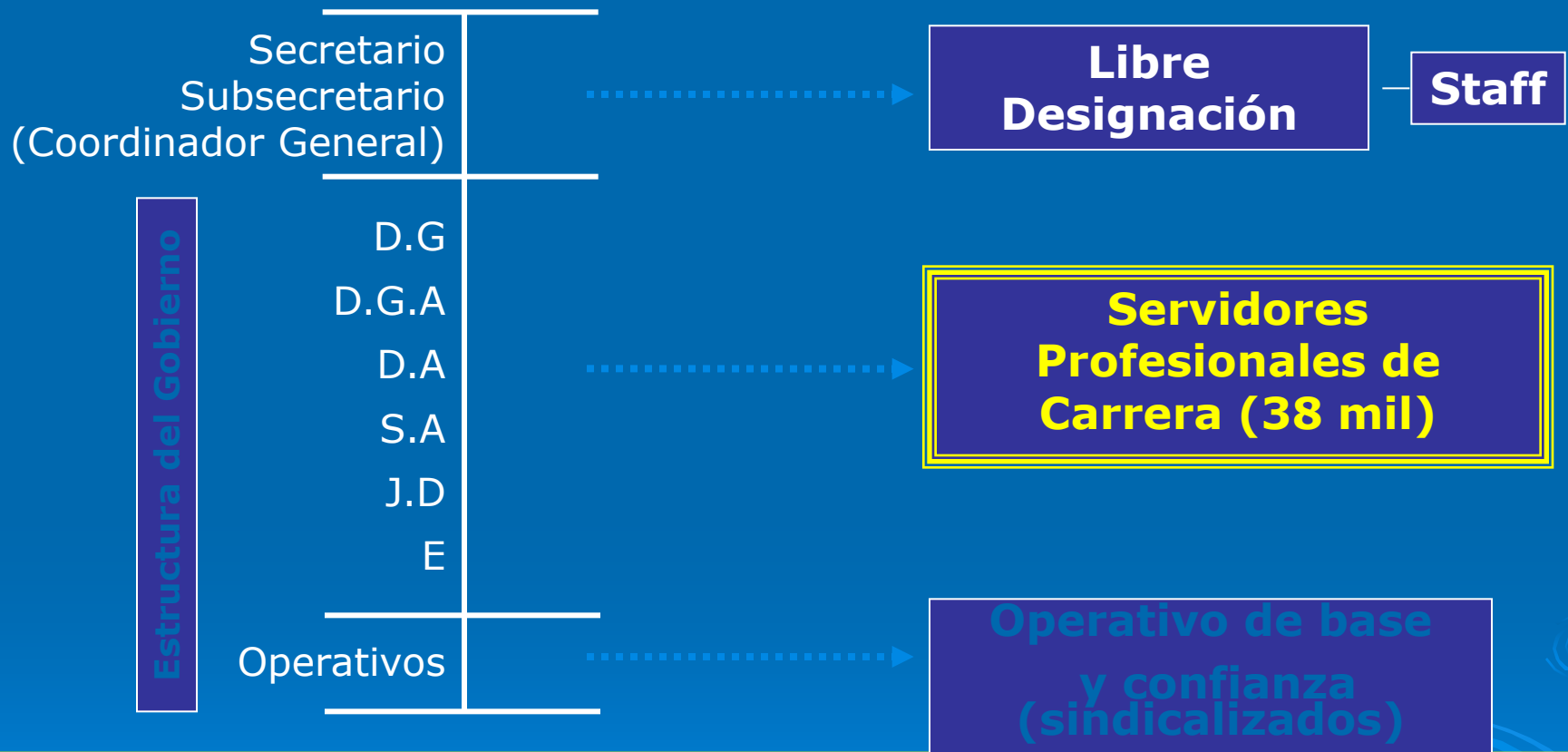




# Primera fase de la formulación: la ley del SPC busca equilibrio

- 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

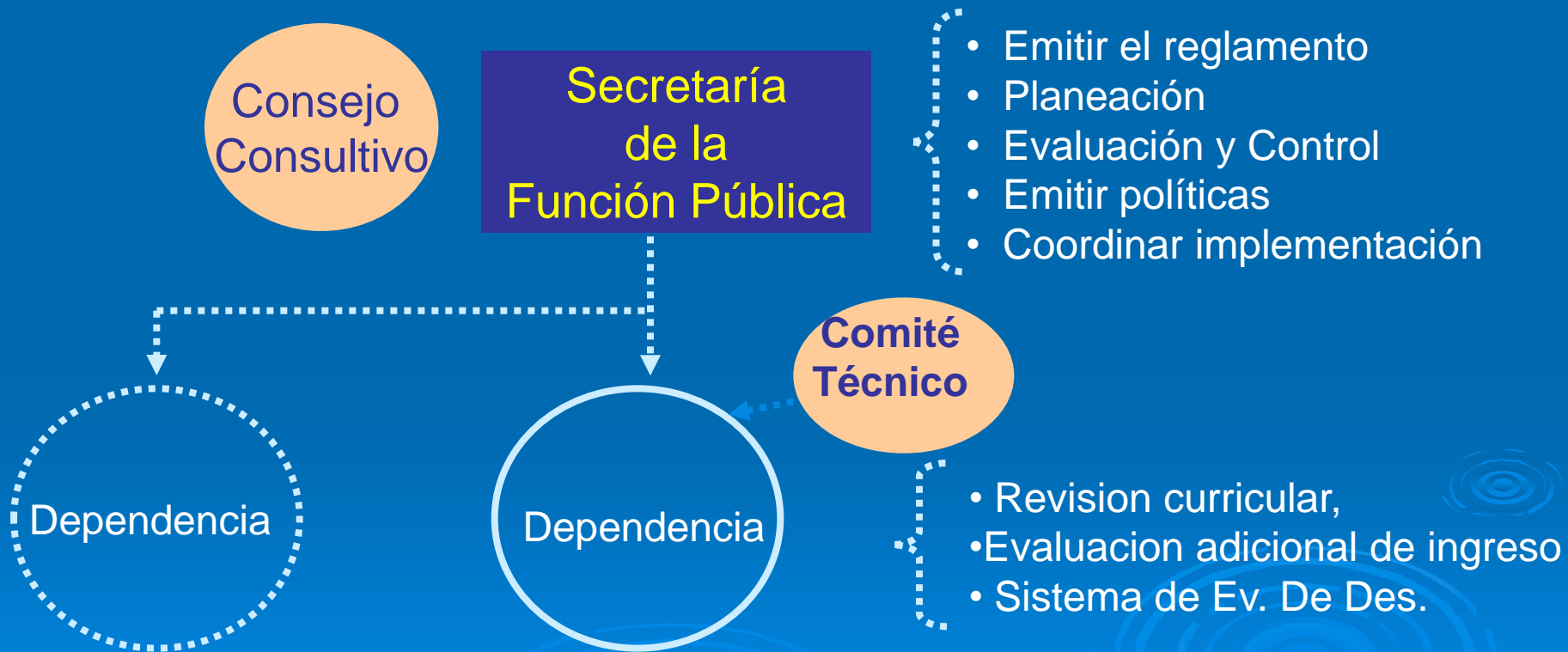
## ➤ Derechos

- 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)

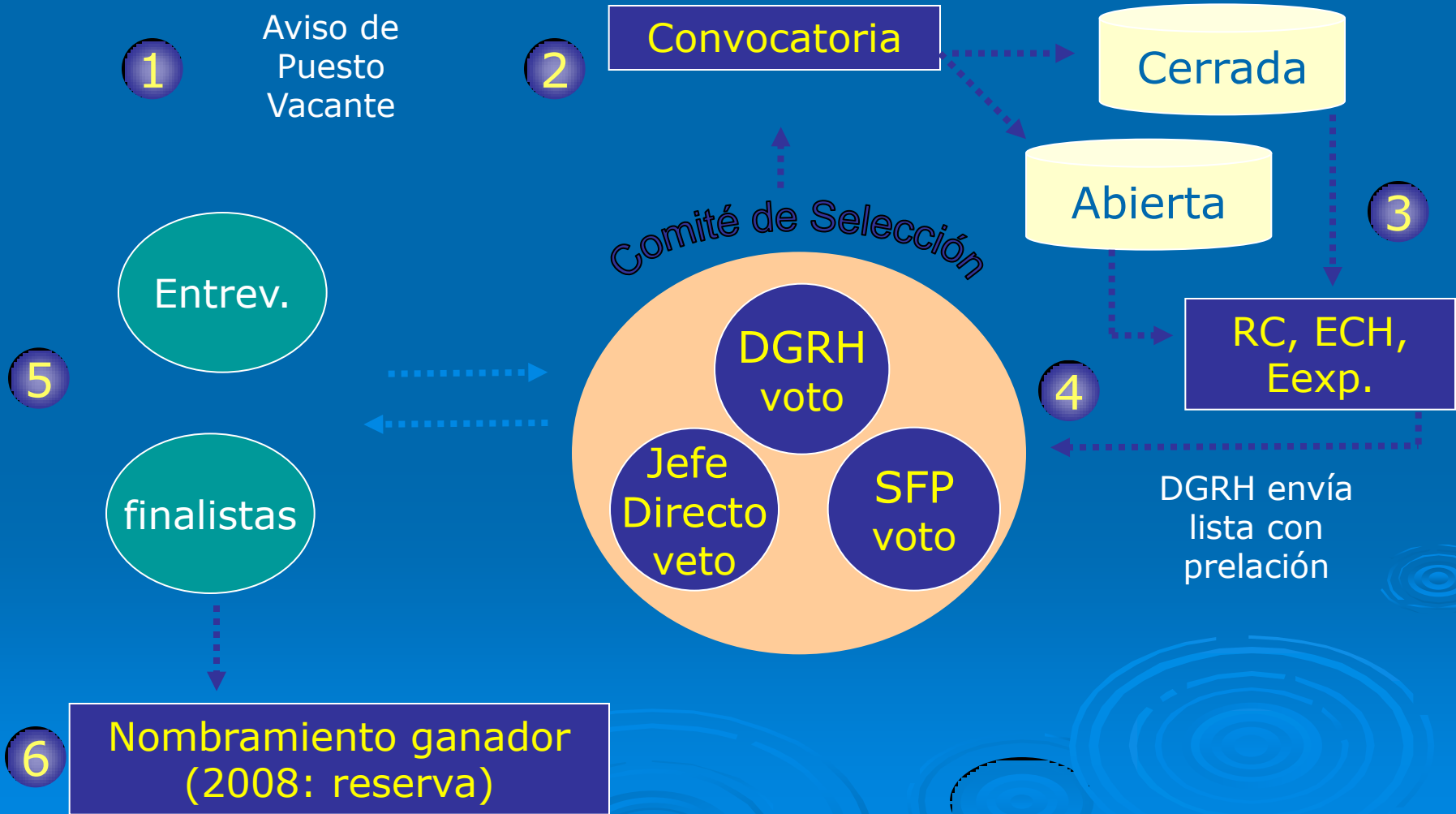
- Al público en general o a todos los servidores públicos
- Se deben publicar resultados de cada etapa
- Pruebas de conocimientos y capacidades (anónimas, objetivas), Experiencia, Meritos, Entrevistas
- Derecho de recurso de revocación
- Se pueden invitar a externos a evaluaciones y entrega de resultados
- 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



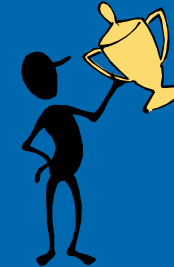
## HORIZONTAL

(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
- 
- A decorative graphic consisting of several sets of concentric circles in a lighter shade of blue, located in the bottom right corner of the slide.

# 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)

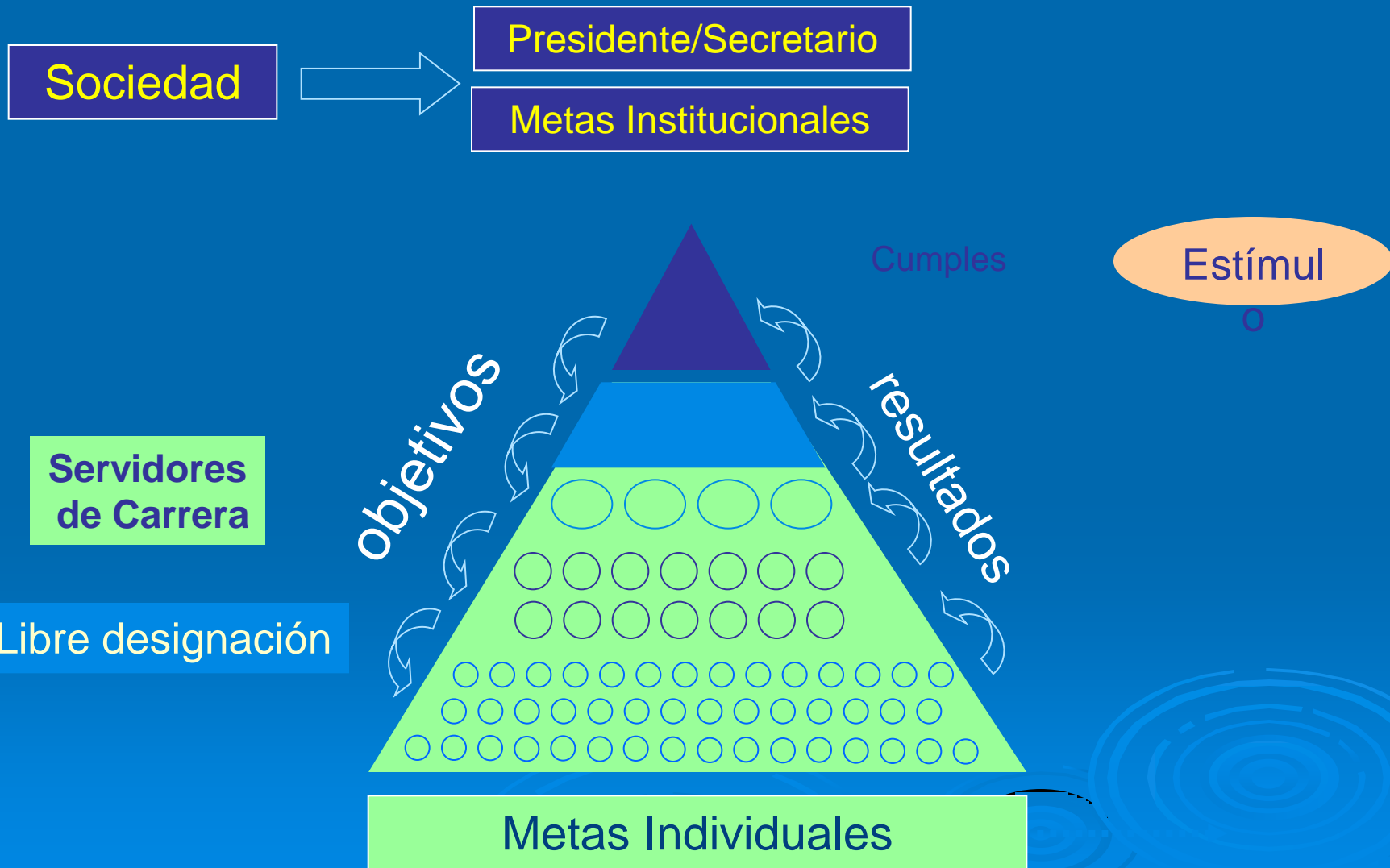
# EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

## ➤ 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

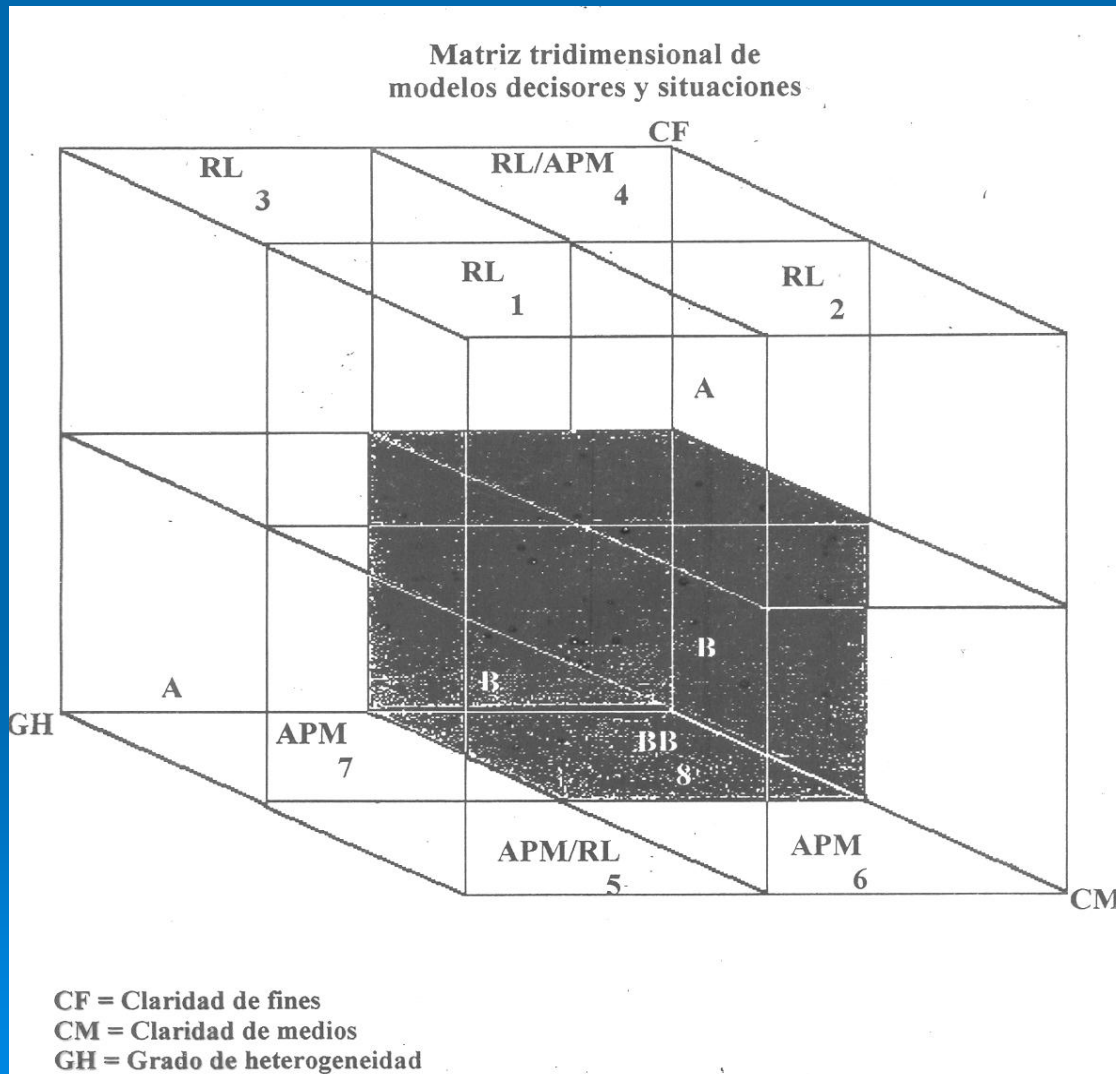
- Posibilidad de excluir puestos del SPC, a solicitud justificada de la Secretaría y con aprobación de la SFP
- No existe un modelo claro de criterios para exclusión
- Eventualmente podría desarrollarse

# 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 decisoría 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