



Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública

Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México

RESUMEN



Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México

Resumen



Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General. Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer 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.

ISBN de la obra original impresa en inglés: 978-92-64-11622-1

La OCDE agradece a la
Secretaría de la Función Pública
por su importante aportación para la difusión de este estudio.

Traducción: Claudia Esteve

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en www.oecd.org/publishing/corrigenda.

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

© OCDE 2011

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 su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web 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.

Índice

Resumen ejecutivo	5
Capítulo 1. Marco institucional y políticas de la regulación en el gobierno de México	17
Capítulo 2. Aprovechar el gobierno electrónico en México para encontrar nuevas soluciones a viejos retos	39
Capítulo 3. Los retos de la profesionalización de los servidores públicos en México	53

RESUMEN EJECUTIVO

El papel del gobierno en México ha sufrido un cambio radical a lo largo de las últimas décadas. Durante la década de 1980, el país pasó de ser una economía sustentada en la sustitución de importaciones a seguir una estrategia basada en las exportaciones. Las reformas aplicadas abrieron la economía al comercio exterior y la inversión, disminuyendo el tamaño del sector público mediante la privatización de industrias que, hasta ese entonces, se encontraban dominadas por la propiedad del Estado. Además de la reducción en el tamaño del sector público, las crisis económicas y la dependencia de los ingresos derivados del petróleo han demostrado que la administración pública del país necesitará ser capaz de hacer más con menos. La reciente crisis global también exigió una reacción eficaz y rápida por parte del gobierno, con el 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. Debido a que el margen de maniobra de la política fiscal es muy limitado, la alternativa consiste en 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 terminados en 2009, la producción petrolera disminuyó en más de 20 por ciento y en el futuro se observa una gran incertidumbre.¹ De aquí que México deba mejorar la capacidad gubernamental para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos. Asimismo, la eficacia del gobierno puede facilitar la implementación de políticas e inversiones públicas para abordar problemas sociales y económicos como la pobreza, el acceso a servicios básicos de calidad, la economía informal y la infraestructura.

En este contexto, el gobierno mexicano ha avanzado en la implementación de reformas estructurales, poniendo 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 gobierno electrónico. A pesar de sus limitaciones, estas reformas han realizado importantes contribuciones a la gobernanza pública y debe dárseles continuidad 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 la reunión se destacó la importancia de la gestión y la gobernanza regulatoria en todo el ciclo de política pública, que incluye las etapas de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del desempeño. La revisión de la regulación en el gobierno (RIG, por sus siglas en inglés) realizada por México aborda el ciclo completo, 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 reglas. Más aún, al racionalizar el

acervo de regulaciones gubernamentales, esta revisión facilita la ejecución por parte de los órganos reguladores y el cumplimiento por parte 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 capacidad de movilizar personal y recursos con eficacia para enfrentar retos antiguos y nuevos, así como para 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 el 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, así como de 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 crucial en la recuperación económica. La crisis económica y financiera global planteó cuestionamientos en torno a la flexibilidad de los gobiernos cuando se trata de ser capaces de hacer más con menos; desde esta perspectiva, la crisis ha presentado la oportunidad de lograr avances reales. Los ministros establecieron una amplia agenda de reformas diseñadas para fomentar gobiernos más abiertos, innovadores y estratégicamente ágiles. 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; la mejor gestión de recursos humanos; la asociación con los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado, y el desarrollo de marcos de evaluación para medir el desempeño del gobierno.

Según lo que se destaca en este informe, las principales conclusiones de la reunión ministerial ya están implementándose en México como parte de sus reformas estructurales. México solicitó a la OCDE llevar a cabo la evaluación del sistema de servicio civil de carrera y la revisión generalizada de las regulaciones en el gobierno (RIG) que se realizó en 2010, en el contexto de la experiencia internacional, al igual que una revisión de las políticas e iniciativas de gobierno electrónico. Este informe se concentra en especial en el impacto de estas reformas sobre el desempeño del gobierno a fin de destacar cómo contribuyen a hacer de la administración pública un elemento positivo que mejore el crecimiento y la competitividad.

Principales elementos de la gobernanza pública

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 políticas públicas desde la perspectiva del respeto a los valores constitucionales de un país. La administración pública es uno de los pilares centrales de la gobernanza.²

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

- Rendición de cuentas: el gobierno es capaz 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 por 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 presta a los ciudadanos, al mejor costo, y garantiza que lo ofrecido cumpla con las intenciones originales de los formuladores 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 es capaz de prever problemas y temas a futuro, con base en los datos y las tendencias actuales; asimismo, diseña políticas públicas que toman en cuenta los costos futuros y los cambios previstos.
- Estado de derecho: el gobierno ejecuta las leyes, las regulaciones y los códigos de manera equitativa 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 política pública 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 eficaz implementación con miras a generar valor público.³ Por último, una gobernanza adecuada involucra 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 las tres reformas de la administración pública al buen gobierno

Los tres temas generales estudiados en este informe, la reforma del servicio civil, la regulación en el gobierno y el gobierno electrónico, han contribuido a la buena gobernanza pública en México. Las oportunidades y recomendaciones que se destacan aquí 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 deseados. 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. La regulación en el gobierno puede ser fuente de incentivos para que los funcionarios públicos se apeguen a los objetivos establecidos para la política pública, con el fin de garantizar que los resultados correspondan a 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 personas que cada vez están más informadas. En términos generales, la regulación interna también puede garantizar que las acciones gubernamentales se den dentro del marco legal. Asimismo, la regulación en el gobierno puede 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 empalman 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 similar, un número excesivo de regulaciones internas obliga a los funcionarios públicos a dedicar cantidades innecesarias de tiempo a su cumplimiento, desperdiciando con ello recursos valiosos que podrían emplearse en la producción de resultados gubernamentales de calidad.

El gobierno federal mexicano afronta el reto inmediato de volverse más eficaz y eficiente. La presión significativa para aumentar la asignación de recursos a programas de alivio a la pobreza y mejorar las condiciones sociales hace imperativo canalizar recursos hacia estos objetivos de política pública. De forma similar, debido a la diversidad política y a un 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 ha reconocido que necesita reformar el marco regulatorio que rige sus acciones. De aquí que se llevara a cabo la revisión de la RIG que resultó en la eliminación de 67 por ciento de las reglas y en la publicación de nueve manuales de aplicación general en los ámbitos de Adquisiciones, Obra Pública, Recursos Humanos, Recursos Financieros, Recursos Materiales, Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Transparencia y Rendición de Cuentas, Auditoría y Control Interno. 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 deberán contribuir 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.

La revisión de la RIG en México también ha realizado una valiosa contribución al debate de política pública, 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. No obstante, la experiencia de los países miembros de la OCDE con revisiones de la RIG es limitada, de manera que los resultados de México ofrecerán ideas con respecto a la planeación y la organización de este tipo de revisiones regulatorias.

El reto que México enfrenta ahora consiste en 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 el garantizar que no se emitan nuevas reglas internas y, al mismo tiempo, realizar revisiones periódicas del acervo de regulaciones, al igual que un programa de implementación eficaz de los nueve manuales. El gobierno federal está demostrando su compromiso para adoptar y dar seguimiento a estas recomendaciones. No obstante, ésta es una agenda de largo plazo que debe trascender administraciones para seguir generando resultados. Resulta importante subrayar que las revisiones regulatorias no deben ser ejercicios esporádicos, sino un elemento permanente de la buena gobernanza pública.

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

Una de las lecciones aprendidas de las experiencias de modernización gubernamental en los países miembros de la OCDE es que el éxito en la reforma de la administración pública debe acompañarse de mejoras en el entorno burocrático general. En efecto, un servicio

civil con buen funcionamiento contribuye a fomentar el diseño y la implementación adecuados de políticas públicas, así como una prestación eficaz de servicios, rendición de cuentas, transparencia y capacidad de respuesta en el uso de recursos públicos. El Servicio Profesional de Carrera (SPC) 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 significativamente al fomento de los principios de buena gobernanza en el servicio público.

La buena gobernanza requiere una visión prospectiva aunada a una visión estratégica clara. Al establecer planes para el mediano y largo plazos, el SPC enviaría un mensaje con respecto a la orientación futura del gobierno y las prioridades que deben abordarse. 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 SPC contribuiría a fortalecer la rendición de cuentas para administrar las dependencias con eficacia, servir a las secretarías y al gobierno de forma más eficiente y eficaz y, sobre todo, presentar resultados al pueblo mexicano. Se requeriría que los funcionarios garanticen el cumplimiento de las regulaciones, así como de los lineamientos o las instrucciones que reciban de sus superiores políticos. La concentración en el desempeño no sólo haría responsables a los funcionarios en lo relativo a la gestión de la fuerza laboral, sino que todo servidor público de carrera sería responsable de las decisiones y acciones tomadas en su capacidad oficial, al igual que del uso de recursos públicos. La rendición de cuentas con respecto a los resultados se asignaría con claridad 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 SPC, que abarque tanto a la eficacia como a la eficiencia.

El SPC puede hacer una aportación significativa para mejorar la cultura de la transparencia en el sector público al reformar el proceso de reclutamiento, con el propósito de hacerlo más dinámico y más justo. Un paso clave hacia el fomento de la transparencia en la gestión de los recursos humanos consistiría en abordar los pendientes relacionados con los nombramientos sin competencia abierta y justificar claramente los casos cuando son necesarios. Al fortalecer el componente de mérito, el SPC se encuentra en posición de mantener su capacidad de respuesta, lo que implica un servicio público que reacciona con rapidez en la alineación de las medidas de política pública con las prioridades.

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

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

Los gobiernos necesitan maximizar el impacto de las herramientas de política pública de que disponen para generar los cambios deseados y diseñar e implementar las reformas que se requieran en el sector público para hacerlos más abiertos en el aspecto estratégico, 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 clave 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 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 —tales como la globalización y las crecientes expectativas de los consumidores— hacen necesario un proceso de reforma continuo. Las TIC han sustentado las reformas en muchos aspectos, por ejemplo, al mejorar la transparencia, facilitar el intercambio 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 generación 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 prevenir la corrupción. El gobierno electrónico puede ayudar a que las voces individuales se hagan escuchar en debates masivos 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 formulación 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 aplicar 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 ambiente de negocios claro y predecible. Los gobiernos han intentado incorporar principios de buena gobernanza a las soluciones que explotan las TIC del siglo XXI con miras a lograr metas de política pública en un contexto de cambios en las circunstancias sociales, económicas y políticas. La crisis financiera global aseguró el lugar del gobierno electrónico al centro de las reformas en el sector público, ya que los formuladores de políticas públicas lo consideran una herramienta clave para hacer posible que los gobiernos hagan más con menos. A este respecto, podría generar nuevas eficiencias, crear nuevas oportunidades de trabajo y mejorar la productividad del sector público.

México ha tenido un compromiso duradero con el uso de las TIC para apoyar las reformas en el sector público y fomentar la buena gobernanza mediante la mejora de la transparencia, la calidad y la eficiencia del gobierno. A lo largo de diferentes administraciones, el gobierno mexicano ha explotado la tecnología para innovar de manera continua y mejorar sus operaciones con el objeto de satisfacer las necesidades de los ciudadanos de la mejor manera posible, como se destaca en la publicación de la OCDE *E-Government Review of Mexico 2005*. En este estudio se destacan los esfuerzos del gobierno para mejorar la integración, simplificación e implementación de procesos con miras a racionalizar el uso de recursos en tiempos de limitaciones económicas, prestar servicios de manera más coherente en toda la administración pública federal, maximizar de forma estratégica los beneficios de inversiones previas en gobierno electrónico y planear nuevas. El esquema de interoperabilidad y la adopción del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de TIC son excelentes ejemplos de los esfuerzos que el gobierno ha realizado.

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 disponibilidad fuera de las horas de trabajo “tradicionales”. En el presente estudio se resalta 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 (*cloud-building*) son excelentes ejemplos de la actitud pionera del gobierno mexicano al utilizar las oportunidades generadas por las nuevas tecnologías para crear valor social por medio 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 el liderazgo debe apoyar la estrategia nacional. Consciente de este aspecto, el gobierno mexicano está aplicando una serie de medidas cuyo objetivo es aumentar la eficacia de las dependencias responsables del diseño y el avance del gobierno electrónico. Asimismo, el gobierno electrónico es un ámbito de política horizontal que abarca de forma transversal a toda la administración pública. Por ello, para 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 de 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 crucial 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 subrayar que los esfuerzos del gobierno mexicano para fortalecer la coordinación en el nivel federal, así como la cooperación entre los niveles de gobierno, siguen en marcha.

De la misma forma, el gobierno federal está intentando 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 utilizan el gobierno electrónico para lograr un mejor desempeño y mostrar sus resultados. La medición de producción y resultados y la evaluación de la satisfacción de ciudadanos y empresas con las nuevas oportunidades que ofrece el gobierno electrónico resultan esenciales. Enfrentado con este reto, el gobierno mexicano concibió un nuevo modelo de evaluación del gobierno electrónico para ser aplicado en todas las instituciones del gobierno federal. El modelo se basa en una nueva metodología que se centra en la medición de la creación de valor, lo que resulta altamente innovador entre los países miembros de la OCDE.

Conclusiones generales de la reforma de la administración pública en México

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

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

El sistema de administración pública en México es parte de sus estructuras generales 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 las revisiones de la RIG, el SPC y las iniciativas de gobierno electrónico deben alinearse con el principio de racionalización del gasto público y 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 manera 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 deben ajustarse a 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 completo, apoyado por la coordinación y la comunicación entre las diversas entidades del gobierno

El entendimiento y la percepción tanto de la administración pública como de las estructuras de gobernanza, como parte de un todo integral, son cruciales para un mejor diseño de políticas públicas. Con el 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 un sector del sistema, otros sectores se ven obligados a responder. Si se desea 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, se debe tomar en cuenta el impacto potencial de las reformas en los acuerdos de gobernanza en el nivel nacional, al igual que los atributos subyacentes en los que se apoyan.

Dado lo anterior, resulta crucial considerar que un diseño de políticas eficiente y eficaz no es responsabilidad de una sola institución, sino resultado de la interacción de varias entidades. Exigir a una institución que sea la única que rinda cuentas por su manera de operar es equivalente a descartar las características clave de un sistema de gobierno con múltiples componentes.⁴ Por ello, la adopción de un enfoque de “gobierno completo” requiere coordinación y cooperación entre las diversas instituciones involucradas. El enfoque de gobierno completo también se refiere a las políticas que se adoptan y se aplican de manera consistente en toda la administración pública. El desarrollo de tal consistencia demanda un marco normativo, así como planeación, evaluación, supervisión y control. Por ejemplo, en el caso de la RIG, las reglas incongruentes y empalmadas llevaron a la necesidad de una revisión general.

Garantizar una coordinación y colaboración eficaces entre los niveles de gobierno y dentro de cada uno de ellos puede asegurar avances concretos en el desarrollo y la implementación de proyectos de gobierno electrónico e iniciativas relacionadas. A medida que el gobierno mexicano avance 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 de gobierno digital con otras estrategias pertinentes.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) es la dependencia responsable de las políticas de gobierno electrónico, gestión de los recursos humanos y racionalización de la RIG, por lo que resulta crucial 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 tiene un papel crucial para hacer exitosa una reforma o para obstaculizar su alcance. La capacidad de implementación se refiere a los mecanismos utilizados por quienes encabezan las reformas para moldear e influir sobre la puesta en marcha de estrategias y políticas públicas, y orientar la conducta de otros grupos interesados en la red organizacional. La capacidad de implementación reconoce la importancia de aptitudes y recursos dentro de la organización y su utilización por parte de los agentes de las políticas públicas. El cierre de las brechas normativas, la facilitación del cambio, el desarrollo de capacidades y el ofrecimiento de los incentivos adecuados son estrategias que contribuyen a una implementación exitosa.

En el caso del SPC, por ejemplo, las brechas normativas, hasta cierto punto, han permitido desviaciones con respecto al sistema basado en méritos. El desarrollo de capacidades, en la forma de formación para funcionarios públicos, se considera clave para la implementación de los nueve manuales derivados de la revisión de la RIG. En el caso del gobierno electrónico, con objeto de maximizar los beneficios de los proyectos, resulta crucial garantizar el nivel adecuado de aptitudes 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 para evitar la duplicación y el desperdicio de recursos y, con ello, aprovechar las inversiones ya realizadas. En conclusión, la implementación no se puede dar por un hecho y debe ser un proceso controlado y planeado con cuidado.

Es necesario desarrollar 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 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 deben ajustarse por sí mismas, monitorear 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 en el nivel de la organización como en el individual. No es cuestión de efectuar reformas de una sola vez, sino de contar con una capacidad de política pública con un enfoque de gobierno completo que permita al gobierno realizar ajustes con el sistema entero en mente.

El liderazgo es un componente crucial del éxito en la implementación de políticas públicas y la gestión 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, al igual que a quienes sirven. Necesitan tener la capacidad de influir sobre las personas para que se concentren en una visión común de lo que se valora, lo que se cree o a lo que se aspira.

El monitoreo y la evaluación de las reformas son necesarios para desarrollar buenas prácticas y corregir desviaciones, así como para facilitar una implementación exitosa. Cuando sea posible, la evaluación deberá incluir metodologías cuantitativas estandarizadas y criterios técnicos. Por ejemplo, la revisión de la RIG se beneficiaría de la medición y estimación económica de las cargas eliminadas gracias a la creación de los manuales y la eliminación de todas las demás regulaciones referentes a un tema en particular. Las evaluaciones cualitativas también pueden complementar a las cuantitativas.

Asimismo, el monitoreo y la evaluación permiten la comunicación de los resultados de las reformas al público en general y, con ello, la creación de “grupos de apoyo a la reforma”, los cuales son importantes para sostener la continuidad de las reformas y evitar un retroceso. Esto resulta relevante en especial dado que en México no existe la reelección y las agendas políticas cambian con rapidez en respuesta a las modificaciones en los equilibrios políticos. A pesar de que algunas de las reformas ya han sido institucionalizadas por medio de leyes, como la del SPC, 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 ámbitos que abarca este informe se encuentran en el camino correcto y, por ello, el esfuerzo debe mantenerse 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 las TIC con miras a mejorar su desempeño y generar valor público. Gracias a la amplitud de información y datos que ofrece, esta herramienta permite al gobierno monitorear su desempeño y orientar el cambio sistemático.

Las reformas en los gobiernos subnacionales deben complementar los esfuerzos realizados en el nivel nacional para generar un marco eficaz de gobernanza multinivel

La gestión de las relaciones entre niveles de gobierno es crucial, en particular a medida que los gobiernos aprenden a hacer más con menos. De aquí que México debe buscar maneras de facilitar la coordinación, lo que contribuiría a la solución de problemas relacionados con el desarrollo de capacidades y a cerrar las brechas en el ámbito fiscal, administrativo, de información y de políticas públicas en las tres disciplinas de la administración pública que se abordan en este informe. La gobernanza multinivel depende de las relaciones entre los niveles central y subnacionales de gobierno, así como entre dependencias del mismo nivel. Las relaciones entre los niveles de gobierno deben caracterizarse por la dependencia mutua, ya que las responsabilidades y los resultados de política pública a menudo implican a los diversos niveles.

A pesar de que algunos estados mexicanos han adoptado políticas de gobierno electrónico y desarrollado proyectos y sistemas en este sentido, al igual que prácticas de gestión de recursos humanos que toman algunas características de las políticas aplicadas en el 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 tener el mismo tipo de arreglos laborales en los niveles nacional y subnacional, ya sea un sistema basado en la carrera o uno basado en el puesto. El potencial de enfrentar problemas reside en contar con sistemas de servicio civil paralelos pero diferentes. Coordinar los sistemas crearía más posibilidades para que un servidor público de carrera se mueva entre niveles de gobierno en el marco del SPC. Aunque la ley contempla esta posibilidad, rara vez sucede. La ventanilla única para apertura de empresas *tuempresa.gob.mx* ofrece otra oportunidad para aumentar la coordinación dado el potencial de interconectarse con portales empresariales estatales y municipales.

Las reformas en el nivel subnacional requieren una profundidad mucho mayor y un enfoque más sistemático. Además, el grado de compromiso varía ampliamente entre un estado o municipio y otro. No se han registrado esfuerzos para realizar revisiones de la RIG en los gobiernos subnacionales del país. Este informe, y la documentación completa de los esfuerzos de seguimiento, deberán servir para ilustrar a las unidades subnacionales acerca de los elementos necesarios para realizar una revisión exitosa de la RIG. Los resultados de la revisión en el nivel federal pueden magnificarse con gobiernos subnacionales más flexibles y capaces.

A pesar de que el gobierno federal no puede obligar a los gobiernos subnacionales a adoptar un servicio civil de carrera o realizar una revisión de la RIG, sí puede ofrecer incentivos para que adopten estas políticas, incluyendo apoyo financiero y listas de desempeño para motivar 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 crucial para lograr una verdadera integración de esfuerzos, materializar sinergias, alcanzar economías de escala, generar beneficios reales para 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 del gobierno electrónico para acceder y adoptar mejores prácticas.

La mejora de la administración y el desempeño del servicio público respaldan los esfuerzos para sustentar 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 políticas públicas para abordar los problemas urgentes que enfrenta México. Para alcanzar el desarrollo es importante contar con un buen gobierno que sea funcional. Una fuerza laboral profesional, con reglas claras para realizar sus funciones en un contexto de eficiencia y honestidad, 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.

México se encuentra en el camino correcto en términos del diseño y la implementación de reformas a la administración pública. El reto clave consiste en mejorar el desempeño del

servicio público equilibrando la flexibilidad y el control e integrando sistemas de medición del desempeño en el marco de rendición de cuentas. 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, una implementación cuidadosa y la evaluación permanente pueden ayudar a construir sobre las buenas prácticas y corregir las desviaciones, asegurando la sustentabilidad de los cambios y los resultados en el largo plazo. La continuidad es crucial para lograr un mejor gobierno que atienda las necesidades de sus ciudadanos.

Notas

- 1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Mexico: Economic Developments and Structural Reforms*. Presentación realizada ante el Comité de Análisis de la Economía y el Desarrollo de la OCDE en febrero de 2011.
- 2 UN Department of Economic and Social Affairs (2007), *Public Governance Indicators: A Literature Review*, Nueva York, p. iii.
- 3 OCDE (2010), *OECD Public Governance Reviews: Finland*, París, p. 12.
- 4 Véase Rhodes (1988: 404).

Capítulo 1

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

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 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—, así como en la elaboración y publicación de nueve manuales administrativos de aplicación general en las actividades internas del gobierno en áreas como Adquisiciones, Obras Públicas, Recursos Humanos, Recursos Financieros y Recursos Materiales, Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Transparencia, Auditoría y Control. 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.

Marco conceptual

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 RIG por lo general se acumula en un periodo que abarca varios años. En algunos casos, los requisitos regulatorios nunca son los adecuados, mientras que, en otros, dejaron de ser apropiados con el cambio de las circunstancias. En los casos en los que una 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 estudios de RIG no sólo han recibido menos atención, sino que también existen menos experiencias que casos de estudios de desregulación aplicados a empresas y ciudadanos (RABC, por sus siglas en inglés). Entre las RIG y las RABC hay similitudes, pero también diferencias importantes. Tienen en común que tanto las empresas como los organismos públicos están sujetos a regulaciones. También son similares en el sentido de que se reconoce ampliamente que la regulación deficiente, ya sea RIG o RABC, genera consecuencias negativas, mientras que la regulación de calidad crea efectos de contagio

positivos. En términos de 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. Desde el punto de vista de las políticas públicas, por lo menos en las economías de mercado, las empresas deberían quedar libres de las cargas excesivas de la regulación, de manera que puedan ser competitivas y crear empleos. En el gobierno, las motivaciones y los objetivos no son tan directos y específicos. Es claro que el objetivo de los estudios de RIG no reside en liberar recursos para crear empleos en las administraciones públicas.

A pesar de tener objetivos diferentes, parece existir un consenso en torno a la justificación de la necesidad de mejorar las RIG. 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. 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.

Avances recientes de la reforma a la regulación dentro del gobierno en México

Programa para la Mejora de la Gestión

El Presidente de la República, por medio de la Secretaría de la Función Pública, responsable de organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la administración pública federal, dio a conocer el Programa Especial para la Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG). Los objetivos específicos del PMG son los siguientes:

1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la administración pública federal. El PMG señala que la globalización y la apertura democrática han incidido en el creciente grado de exigencia de la sociedad, en relación con la calidad de los bienes y servicios, resultado de la gestión gubernamental. Por lo tanto, la mejora de la gestión de las instituciones de la administración pública federal tiene como propósito satisfacer las necesidades de la población.
2. Incrementar la efectividad de las instituciones. El PMG estipula que es indispensable establecer mecanismos para lograr mayor eficiencia y rendimiento, mediante la reducción y simplificación de la regulación existente, la mejora de procesos administrativos y la eliminación de duplicidad de funciones, procesos y programas del gobierno. Asimismo, el PMG establece que la evaluación y medición permanente deben ser elementos críticos y centrales para mejorar el proceso de toma de decisiones, de manera tal que éste se concentre en aquellas actividades de verdadero valor agregado y produzca los resultados e impactos que la sociedad espera.
3. Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades. El PMG reconoce que se requieren prácticas administrativas que hagan más eficiente la gestión de los recursos públicos. Como objetivo, dicho programa establece que es necesario que las instituciones públicas cuenten con instrumentos, estándares y mejores prácticas que les permitan trasladar recursos de actividades de soporte administrativo hacia programas de impacto general, para así gastar menos en la administración del gobierno e invertir más en programas y proyectos que apoyen el desarrollo económico y social.

El gobierno federal ambiciona complementar el PMG con herramientas para medir el desempeño y la calidad de los servicios y programas de gobierno, buscando mejorar progresivamente la eficacia gubernamental, así como reducir la complejidad de los trámites burocráticos. Una herramienta complementaria es el programa de reforma regulatoria Base Cero, en específico su pilar, la Tala Regulatoria Administrativa, cuya revisión es objetivo del presente estudio.

El Programa para la Mejora de la Gestión tiene contemplado medir y evaluar los avances en el desarrollo interno de las instituciones de la administración pública federal, así como la efectividad de sus programas y servicios. Para ello, la Secretaría de la Función Pública ha desarrollado, haciendo uso de las herramientas que ofrecen las TIC, el sistema de administración del PMG (SAPMG), el cual ofrece una administración, seguimiento y control de los Programas Integrales de la Mejora de la Gestión que cada una de las unidades administrativas de las dependencias de la administración pública federal lleva a cabo.

Los Programas Integrales de la Mejora de la Gestión son el instrumento base. Con ellos las distintas unidades administrativas de la administración pública federal establecen sus propias metas que permitan cumplir con los objetivos del PMG, así como las medidas para implementarlas. Dichas unidades están obligadas a inscribir en el SAPMG sus Programas Integrales de la Mejora de la Gestión, para lo cual deben identificar los datos generales de sus proyectos, los objetivos del PMG que persiguen, las medidas de implementación, sus metas e indicadores por cumplir, así como alimentar en el sistema los avances reales de los proyectos con respecto al avance planeado.

Una característica crucial del entramado institucional que da soporte al PMG es la existencia de los órganos internos de control, mismos que contribuyen a la vigilancia y el cumplimiento de los objetivos de los Programas Integrales de la Mejora de la Gestión. Dichos organismos están adscritos a la SFP, pero están ubicados físicamente en las diferentes unidades administrativas de la administración pública federal. Entre sus atribuciones, tienen la capacidad legal de sancionar económicamente o con suspensión temporal o definitiva de labores a funcionarios responsables de los programas integrales que hayan incumplido las metas.

Reforma Regulatoria Base Cero para regulación aplicada a ciudadanos y empresas y regulaciones en el gobierno

En el año 2009 el presidente Felipe Calderón Hinojosa promulga el decálogo para la “transformación profunda” donde en el punto 8 plantea: “Emprender en el gobierno una reforma regulatoria de fondo, que permita contar con una regulación Base Cero que facilite la vida de los ciudadanos”. Como resultado, el gobierno emprende la Reforma Regulatoria Base Cero, a cargo de la Secretaría de la Función Pública para todas las disposiciones normativas que impactaban en la operación y desarrollo de las actividades al interior de la administración pública federal, y de la Secretaría de Economía para trabajar con las disposiciones de mayor impacto en la operación de las empresas.

La estrategia tenía como propósito cubrir tres grandes objetivos:

- Contar con una regulación que incrementara la competitividad y favoreciera el crecimiento y el desarrollo económicos.
- Eliminar los costos de transacción innecesarios y las distorsiones de mercado generados por la sobre-regulación.
- Facilitar a los ciudadanos y a las empresas la interacción con el gobierno.

Con el logro de estos objetivos, el gobierno de México esperaba que la estrategia tuviera impacto en los ámbitos económico, sustantivo y administrativo: el “económico” por medio de la reducción y mejora de la regulación en materia económica que a su vez permitiera promover la competitividad; el “sustantivo” por medio de reducir y simplificar el marco normativo con el fin de facilitar la interacción y la presentación de trámites y servicios al ciudadano, y por último, el “administrativo”, mediante la reducción y simplificación de la regulación al interior del gobierno con el propósito de aprovechar y aplicar de manera eficiente los recursos y los procedimientos técnicos de la administración pública federal.

La estrategia de simplificación al interior del gobierno inició con la integración del inventario de disposiciones normativas vigentes. Dicho inventario sirvió como base para que todas las instituciones de la administración pública federal identificaran las normas duplicadas, los procesos y actividades ineficaces, los costos excesivos y los procedimientos burocráticos que generaban costos innecesarios a los ciudadanos. Una vez concluida esta etapa, se realizaron las siguientes dos tareas:

- Estandarización de los procesos administrativos para proporcionar bienes y servicios de calidad a los ciudadanos y eliminar todas las reglas innecesarias (Tala de Regulaciones Administrativas).
- Facilitación de los procedimientos y los servicios gubernamentales para servir a los ciudadanos de una mejor manera, abrogando todos los injustificados (Tala de Regulaciones Sustantivas).

Regulación en el gobierno: Tala Regulatoria Administrativa

Dentro de la estrategia de la Tala Regulatoria Administrativa se impulsaron dos importantes líneas de acción:

- Eliminación de los trámites y servicios innecesarios y excesivos, fomentando así la disminución de requisitos y el uso de tecnologías de la información y la comunicación.
- Eliminación de las normas cuya necesidad no esté plenamente justificada.

Para el cumplimiento de la segunda línea de acción el gobierno mexicano desarrolló nueve manuales administrativos de aplicación general en la administración pública federal, en materia de Adquisiciones, Obra Pública, Recursos Humanos (RH), Recursos Financieros (RF) y Recursos Materiales (RM), Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Transparencia, Auditoría y Control, eliminando la normatividad interna administrativa. Tal medida permitirá homologar y estandarizar la operación de las instituciones del gobierno federal, e implementar los mecanismos que permitan eliminar todas las normas asociadas a los trámites y servicios que impiden el desahogo eficiente de los mismos.

Evaluación de la Tala Regulatoria Administrativa

Planeación del proceso de simplificación

Compromiso político en el máximo nivel

En todos los países estudiados, las reformas fueron encabezadas por una organización gubernamental con influencia significativa sobre las medidas y las decisiones tomadas en el resto del gobierno, con un enfoque de la cúspide a la base para contribuir 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 tanto en los estudios de la regulación aplicada a empresas y ciudadanos como a la regulación en el gobierno.

México

El presidente Felipe Calderón Hinojosa expresó su apoyo y un interés claro en términos de 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 puesta en marcha del Programa para la Mejora de la Gestión Pública 2008-2012, como instrumento de estandarización, seguimiento y evaluación de 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 con el 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 fue resultado de la Tala de Regulaciones Administrativas. En el Recuadro 1.1 se describen los temas que se tocan en cada manual, así como sus objetivos generales.
- En agosto de 2010 se publicó un decreto presidencial en el que el Jefe de Estado instruye a los organismos y entidades de la administración pública federal a dejar de emitir regulaciones en los temas que cubren los manuales antes mencionados. Este acuerdo también incluye las disposiciones diseñadas para establecer excepciones a la emisión de nuevas regulaciones, ordena la eliminación de todas las reglas que se opongan a los manuales y requiere a los organismos que definan su inventario de reglas internas.

Recuadro 1.1. Descripción de los manuales administrativos de aplicación general

De acuerdo con el “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y 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.

- **Manual de Auditoría**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 2010, que establece las bases que se deberán observar para la práctica de auditorías, revisiones y visitas de inspección a las dependencias y entidades de la administración pública federal, la Procuraduría General de la República, así como a los fideicomisos públicos no paraestatales, mandatos y contratos análogos, por parte de las unidades fiscalizadoras y la Contraloría Interna.
- **Manual de Adquisiciones**, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2010, el cual sistematiza y codifica los procesos y procedimientos que en esa materia deberán aplicar las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Recuadro 1.1. Descripción de los manuales administrativos de aplicación general (Cont.)

- **Manual de Control Interno**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 2010, que prevé fortalecer la cultura de autocontrol y autoevaluación, utilizando en forma integrada y ordenada el control interno a través de la implementación del proceso de administración de riesgos, el análisis y el seguimiento de las estrategias y acciones como un medio para contribuir a lograr las metas y objetivos de cada institución.
- **Manual de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2010, que prevé los procesos de planeación, programación, costo de los proyectos, licitación, contratación, ejecución y recepción de los trabajos de la obra pública y sus servicios relacionados.
- **Manual de Recursos Financieros**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 2010, que guía los procesos financieros, para orientar las actividades de la administración pública federal conforme al ciclo presupuestario y con ello cumplir con los objetivos de los planes y programas gubernamentales.
- **Manual de Recursos Humanos**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 2010, que establece y promueve la homologación de los procesos de planeación, organización y administración de los recursos humanos.
- **Manual de Recursos Materiales**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de julio de 2010, que dispone la estandarización de los procedimientos en materia de planeación de bienes, de servicios generales, de administración de activos y de archivos.
- **Manual de Tecnologías de la Información y Comunicaciones**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 2010, que prevé un marco rector de los procesos estratégicos y operativos para el aprovechamiento de las nuevas tecnologías.
- **Manual de Transparencia y Rendición de Cuentas**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 2010, cuyo propósito consiste en unificar y simplificar la política de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública federal.

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

Objetivos por lograr

Los objetivos por lograr a partir de un estudio de RIG pueden ser variados, destacando entre ellos 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.

México

Antecedentes

Con el fin de poner en contexto los objetivos cualitativos y cuantitativos esperados con la utilización de la Tala Regulatoria Administrativa, resulta importante identificar las razones que llevan a la presencia de un acervo amplio de regulación interna del gobierno en México.

Los principales organismos del gobierno federal, con miras a contar con un mayor y mejor control de los organismos y entidades subordinados, a lo largo de varias gestiones presidenciales creó 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.

Los organismos de la administración pública federal han tenido facultades amplias basadas en sus propias leyes y regulaciones que rigen sus conductas y sus acciones, lo que les ha permitido emitir las reglas internas que han considerado necesarias. En un esfuerzo por fortalecer el control interno, estas reglas por lo común entraban en vigor para “complementar” y “mejorar” la estandarización de las reglas internas más generales o cubrir las “brechas normativas” existentes.

La lucha contra la corrupción fomentada por todos los gobiernos a lo largo de cerca de 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 organismos específicos, al igual que la dispersión física y administrativa de los organismos y las entidades federales. Sin embargo, debido a la necesidad de acercar los servicios públicos a los lugares donde se demandaban, esta nueva tendencia 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, en especial con respecto al ejercicio y el control de los recursos.

El crecientemente amplio y complejo marco legislativo en materia presupuestaria, así como en lo relacionado con la planeación, las responsabilidades administrativas, de auditoría, el control del gobierno, los procedimientos administrativos, las obras públicas, las adquisiciones y, en fecha reciente, en lo referente 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, que a la vez generó numerosas regulaciones adicionales dentro del gobierno.

Objetivos esperados

La Tala de Regulaciones Administrativas tiene como objetivo “estandarizar los procesos de administración para proveer bienes de servicios de calidad a los ciudadanos y derogar toda la normatividad innecesaria”.¹ Para lograr este objetivo, se identificaron dos líneas de acción que tomó el gobierno federal:

- Derivado de la compilación de un inventario de la regulación en el gobierno y de 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. En el Recuadro 1.2 se especifican los objetivos de cada manual.

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

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

Manual de Adquisiciones

- El pago a proveedores será más ágil y oportuno.
- Los formatos serán los mismos en todas las instituciones del gobierno.
- Las transacciones se realizarán por medios electrónicos.
- Los costos del gobierno se reducirán a través de mecanismos como los contratos marco, las compras consolidadas, las licitaciones electrónicas y las subastas en reversa mediante el nuevo CompraNET.
- Simplificar los procesos de compra del gobierno, el pago a proveedores por medio de formatos únicos y la aceptación de facturas electrónicas.

Manual de Auditoría

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

Manual de Control Interno

- Las instituciones podrán identificar oportunamente las circunstancias que inhiben el logro de metas y objetivos y con ello cumplir con sus tareas y funciones en beneficio de los ciudadanos.

Manual de Obra Pública

- Homologa formatos y transparenta los procesos de licitación.
- Facilita la asignación oportuna de proyectos, su ejecución y su conclusión.
- A través de la bitácora electrónica da seguimiento en línea al avance físico de las obras, por lo que asegura su realización con oportunidad y calidad.
- Permite la aplicación oportuna del presupuesto en infraestructura.
- Detona la inversión pública y, por consiguiente, el desarrollo y crecimiento del país.

Manual de Recursos Financieros

- Establece las medidas para racionalizar, controlar y orientar el gasto público.
- Brinda información oportuna sobre el ejercicio del presupuesto.
- Al homologar los procesos financieros y de gasto se transparenta el uso de los recursos públicos y se fomenta la rendición de cuentas.

Manual de Recursos Humanos

- Reduce el costo en la administración de los servicios personales.
- Permite reorientar recursos y esfuerzos que antes se perdían en procesos administrativos hacia un servicio más oportuno al ciudadano.
- Orienta la selección, contratación, capacitación, evaluación y motivación de los servidores públicos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y cumplir con los objetivos de sus instituciones.

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

Manual de Recursos Materiales

- Aprovecha mejor los recursos con que cuenta la administración pública federal para incrementar la efectividad de las instituciones públicas.
- Facilita la reducción de costos de mantenimiento, almacenamiento y arrendamiento en bienes muebles e inmuebles.

Manual de Tecnologías de la Información y Comunicaciones

- Genera ahorro de recursos para los ciudadanos, las empresas y el gobierno por medio de la oferta de servicios, trámites y procesos digitales automatizados.
- Incrementa la efectividad de las instituciones públicas al mejorar el grado de madurez digital del gobierno.
- Fomenta la transparencia en el gobierno.

Manual de Transparencia

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

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

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 la implementación de los diferentes manuales afectaría la mejora de estos indicadores (véase el Cuadro 1.1). La SFP tiene como objetivo utilizar el Programa para la Mejora de la Gestión Pública (PMG) y, en especial, el Sistema de Administración del PMG (SAPMG) de manera que sea posible determinar el avance de los indicadores de desempeño de los manuales por medio de la medida agregada de los indicadores por meta establecidos en los Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión Pública.

Organización de las etapas

El proceso de estudio de las regulaciones por lo general se desarrolla en etapas. La primera incluye la identificación de las regulaciones existentes, la segunda clasifica su utilidad y, por último, la tercera involucra un proceso de negociación con los organismos. La organización en etapas es común tanto para la regulación aplicada a las empresas y los ciudadanos como para la que se aplica en el gobierno.

México

El proceso de la Tala de Regulaciones Administrativas se ejecutó en etapas:

Cuadro 1.1. **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.

Inventario de regulaciones al interior del gobierno e identificación de aquellas con probabilidad de ser eliminadas

En primer lugar, se identifica una etapa en la que 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 duplicadas y los procesos y las actividades ineficientes. Asimismo, como resultado de esta etapa se decidió crear nueve manuales administrativos de aplicación general, con el fin de eliminar las regulaciones internas adicionales. Como resultado de lo anterior, se eliminaron 9 600 regulaciones internas, lo que representa el 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 estandarización y simplificación del acervo regulatorio dentro del gobierno por medio de la elaboración de nueve manuales administrativos de aplicación general. Los manuales administrativos sustituyen las regulaciones internas duplicadas o repetidas entre organismos, incluso aunque no estuvieran estandarizadas. Con miras a 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 de la 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 SFP se abocó a la tarea de generar una estrategia de implementación de los nueve manuales y de eliminación de las regulaciones internas relacionadas, al igual que de seguimiento y medición de los resultados que generarán estas acciones. A pesar de que antes de la publicación de los manuales existía un plan para su implementación, la estrategia se actualizó y consolidó a lo largo de los meses posteriores a la publicación.

La Secretaría de la Función Pública utilizó el PMG y el SAPMG, incluyendo los Programas Integrales de la Mejora de la Gestión Pública, con el propósito de garantizar la implementación de los manuales y medir los resultados derivados de los mismos. 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. Por medio del SAPMG y los Programas Integrales de la Mejora de la Gestión Pública, la SFP aseguró 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 los grupos de trabajo, de los aspectos específicos relacionados con la implementación
- Difusión de los manuales
- Definición de mecanismos para ofrecer consulta y asesoría
- Aseguramiento del nombramiento de un agente de cambio en cada institución, que sea 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 los organismos responsables de hacer cumplir las regulaciones. También necesita incentivos y facilidades para fomentar la proactividad, así como la acumulación de capacidad y la orientación.

México

Para la preparación y la elaboración de los nueve manuales administrativos de aplicación general, se incorporó a nueve equipos de trabajo que incluían a representantes de diferentes organismos 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, en particular 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 1.2).

Cuadro 1.2. **Colaboración con reguladores e integración de equipos de trabajo**

<ul style="list-style-type: none"> • Se crearon nueve equipos de trabajo, uno por materia. • Cada equipo contaba con: <ul style="list-style-type: none"> • Un líder de regulación. • Un coordinador técnico. • Un líder jurídico. • Un editor. • Asimismo, los equipos de trabajo estaban integrados por: <ul style="list-style-type: none"> • Personal de los organismos internos de control (áreas de mejora). • Personal de las áreas operativas de los organismos de la administración pública federal. 	Participantes		
	Manuales	Funcionarios Dependencias	
	Adquisiciones	43	15
	Obras Públicas	52	13
	RH	31	12
	RM	22	7
	RF	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.

Participación de las partes involucradas y la sociedad

La consulta y la participación de las partes interesadas tiene efectos positivos para los procesos de estudio: propicia la participación de empresas, ciudadanos y las partes afectadas directamente por la regulación, funcionarios públicos en el caso de las RIG; ofrece aportaciones; contribuye a la definición de objetivos; garantiza que las regulaciones más engorrosas se traten y no sólo las más inmediatas, y controla los intereses creados. Estos principios se aplican tanto a la regulación de empresas y ciudadanos como a la regulación en el gobierno.

Cuadro 1.3. **Periodos de consulta para los manuales**

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

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

México

El proceso de elaboración de los manuales contó con una etapa de consulta profunda y amplia (véanse los cuadros 1.3 y 1.4). Con el fin de recibir retroalimentación de ciudadanos y empresarios, los manuales se hicieron accesibles en Internet. Si bien no se recibieron comentarios, habría sido valioso contar con consultas directas entre ciudadanos y asociaciones empresariales en el caso de los manuales de Adquisiciones, Obras Públicas y Transparencia, por ejemplo.

Como estrategia para revisar el primer borrador de los manuales, se realizó una consulta con 147 organismos líderes de la administración pública federal con el propósito de recabar comentarios y aportaciones de los funcionarios públicos responsables de operar los procesos administrativos en las materias reguladas por cada manual. En los nueve

Cuadro 1.4. **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	OIC
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: 17 759		Tratados ✓ 62%	Descartados X 38%	

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

manuales se respondió un total de 17 759 comentarios, de los cuales 51.24 por ciento se realizó acerca de temas técnico administrativos, 22.47 por ciento sobre temas legales y normativos, y 29.29 por ciento sobre cuestiones relacionadas con la edición. Una vez que el periodo de consulta terminó, se llevó a cabo el análisis y la clasificación de los comentarios recibidos, seguido por la incorporación de los comentarios apropiados al manual correspondiente. Por último, se corrigieron y editaron los borradores de los manuales.

En el Cuadro 1.4 se muestran los organismos participantes, al igual que un resumen de los comentarios que se trataron y los que fueron descartados. Resulta 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.

Análisis costo-beneficio

Aunque es cierto que 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 los 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 RABC.

México

Antes de la guillotina de regulaciones administrativas, la SFP empleó una serie de documentos para orientar los esfuerzos de eliminar las regulaciones internas y elaborar los manuales. Estos documentos identifican ventanas de oportunidad para mejorar en los procesos administrativos internos derivados de la mejora y la simplificación del acervo de regulaciones internas. No obstante, dichos documentos no constituyen un análisis en el que se identifiquen con claridad los costos de la guillotina administrativa, y en el que se contrasten estos costos con sus beneficios.

Uno de los estudios previos fue comisionado a la consultora privada Deloitte, que analizó los procesos administrativos en diferentes secretarías de Estado con miras a identificar ineficiencias en términos de administración de recursos humanos, financieros y materiales. De manera similar, un estudio de investigación elaborado por el Banco Mundial identificó la disminución en el acervo de regulaciones al interior del gobierno mexicano como una ventana de oportunidad para mejorar la eficiencia del gobierno mismo. Por último, la Secretaría de la Función Pública inició un esfuerzo para intentar medir los ahorros generados en las cargas administrativas surgidos de medidas de simplificación específicas a las regulaciones internas en lo relativo a los recursos humanos, materiales y financieros. El análisis utilizó el Modelo de Costo Estándar como base. No obstante, el ejercicio no se generalizó a todas 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 genere un beneficio público y, por ende, que conviene a la sociedad mantenerla. De aquí que la

experiencia internacional sugiera la necesidad de establecer mecanismos para minimizar el riesgo de eliminar este tipo de regulaciones, al igual que los procesos de corrección en caso de que suceda.

México

La Secretaría de la Función Pública estableció mecanismos para contribuir a la gestión de los riesgos durante la aplicación de la guillotina de regulaciones internas. Los organismos que se vieron obligados a eliminar regulaciones internas como resultado de la aplicación de los manuales identificaron los casos en los que esta eliminación traería consigo riesgos, utilizando formatos específicos. De esta manera, la SFP, en conjunto con los organismos encargados de la regulación, se aseguraron de minimizar el número de casos en los que la guillotina de regulaciones internas llevara a la eliminación de disposiciones que tendrían que haber permanecido.

De manera similar, en caso de identificar una regulación eliminada por error, las disposiciones establecidas en el Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y 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 regulación siempre y cuando “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

Capacitación y apoyo a la implementación

La experiencia internacional muestra que resulta esencial desarrollar lineamientos y manuales, al igual que actividades de capacitación e implementación para las dependencias involucradas en la aplicación de las reformas, incluyendo el apoyo de expertos para contribuir a lograr resultados exitosos. La organización 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 las 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 las RABC.

México

La implementación de la guillotina de regulaciones administrativas y de los manuales está apoyada por un sofisticado plan para su puesta en práctica que considera varios instrumentos que buscan garantizar su aplicación exitosa (véase el Recuadro 1.3).

Comunicación con el público

De acuerdo con la experiencia internacional, una estrategia de comunicación bien desarrollada mantiene a las partes interesadas y al público en general informados sobre los procesos de revisión y permite apreciar sus beneficios, generando el apoyo necesario para mantener el esfuerzo con el paso del tiempo. Asimismo, la comunicación trae consigo transparencia al proceso y contribuye a mejorar la percepción de los ciudadanos en torno

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 públicos de diferentes dependencias de la administración pública federal, y la segunda el 30 de noviembre de 2010, a la que asistieron 260 funcionarios públicos. Además de la exposición del manual, también 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 para capacitar y proporcionar desarrollo de capacidad sobre el manual de Auditoría se orientaron exclusivamente a los funcionarios públicos pertenecientes a los organismos 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 se realizó en dos formatos distintos, de manera individual o grupal, de acuerdo con las diferentes necesidades. En términos agregados, se capacitó a 523 funcionarios públicos que pertenecían a 148 dependencias.

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, también contemplaba la realización de presentaciones para 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. Un total de 109 funcionarios públicos asistió al programa de capacitación, que trató los siguientes temas: antecedentes del manual, bases jurídicas, implementación del manual, 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 presentar el manual de Recursos Humanos, 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 durante el mes de agosto de ese 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 bienes

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

raíces, administración de edificios, gestión de equipo, 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 para ofrecer capacitación para la aplicación del manual de Transparencia. Se contó con la presencia de un total de 588 funcionarios públicos de 193 diferentes dependencias de la administración pública federal.

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

al contexto regulatorio. En los estudios de las RABC se pueden encontrar referencias más completas con respecto a este tema.

México

La Secretaría de la Función Pública cuenta con un plan de comunicación interna con las dependencias del gobierno y con el público en general. La agenda está compuesta de distintos puntos, como la redacción de comunicados de prensa, la realización de 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).

Recuadro 1.4. **Resumen de eventos de comunicación y difusión para 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 que representan 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 regulatorios no son ejercicios que se realizan una sola vez, sino que deben repetirse periódicamente y basarse en reformas anteriores. La experiencia de los países que a la fecha han realizado procesos de revisión regulatoria apunta a que existen beneficios al mantener un acervo actualizado y racionalizado de regulaciones mediante revisiones periódicas. Con ello se logrará minimizar el riesgo de permitir que vuelva a crecer el acervo regulatorio, con las consecuencias en pérdidas de eficiencia y aumentos en las cargas administrativas correspondientes que ello implica. Las recomendaciones se aplican tanto a los estudios de las regulaciones aplicadas a empresas y ciudadanos como a la regulación en el gobierno.

México

La Secretaría de la Función Pública definió un procedimiento específico con duración de seis meses para mantener los manuales funcionales y actualizados (véase el Cuadro 1.5). 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.

Cuadro 1.5. **Plan de actualización de los nueve manuales administrativos**

Regulación <i>Base Cero</i>	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.

Controlar el flujo de nuevas regulaciones

Un estudio de las regulaciones existentes debe venir 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 eficaz en términos de su costo.

México

El gobierno mexicano está muy consciente de la importancia de apoyar los esfuerzos de la tala con controles sobre el flujo de nuevas regulaciones, con objeto de evitar que crezca de nuevo el acervo de regulaciones internas y evitar la regulación excesiva en la administración pública federal. El gobierno mexicano, por medio del acuerdo por el que se instruye a las dependencias y 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, emitido el 10 de agosto de 2010, establece dos disposiciones que permiten controlar el flujo de nuevas regulaciones. En primer lugar, prohíbe la emisión de nuevas reglas en materias ya contenidas en los nuevos manuales y, segundo, establece las excepciones para la emisión de nuevas reglas (1) en situaciones de emergencia, (2) al cumplir con obligaciones establecidas en la ley, (3) cuando sea necesario para atender compromisos internacionales, y (4) cuando por su propia naturaleza deban actualizarse de manera periódica. De cualquier modo, la Secretaría de la Función Pública es la entidad facultada para determinar si la nueva regulación interna propuesta para su emisión corresponde a alguno de los criterios antes mencionados. Asimismo, como mecanismo de seguridad adicional, el acuerdo presidencial estipula 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 fue una falla de sus ejercicios previos. Como se mencionó con anterioridad, la medición de los resultados en las RIG ha consistido en recuentos del número de instrumentos regulatorios eliminados o en descripciones cuantitativas de los beneficios esperados. Esto no sucede con los estudios de las RABC, pues se dispone de una metodología utilizada ampliamente, el Modelo de Costo Estándar.

México

Tala Regulatoria Administrativa

Con la instrumentación 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

Por una parte, la Secretaría de la Función Pública definió los beneficios cualitativos esperados a partir de la implementación de los manuales (véase el Recuadro 1.2). Asimismo, la SFP tiene planeado medir los beneficios económicos del impacto de los manuales y estableció una serie de indicadores de desempeño (véase el Cuadro 1.1) que se medirán por medio del SAPMG. Hasta el momento, la Secretaría de la Función Pública aún no cuenta con las medidas económicas o los informes de avance para los indicadores de desempeño.

Por otra parte, la Secretaría de la Función Pública realizó un esfuerzo preliminar en 2009 para medir el ahorro en las cargas administrativas generadas por medidas específicas de simplificación en recursos humanos, financieros y materiales. Como base para estas

medidas se utilizó el Modelo de Costo Estándar. Sin embargo, el ejercicio no se amplió para medir los beneficios agregados implícitos en eliminar las regulaciones internas de la guillotina de regulaciones, incluyendo la implementación de los nueve manuales administrativos en 2010.

Conclusiones y recomendaciones

La tala de regulaciones en el gobierno que se aplicó durante 2010 en México y que dio origen a los nueve manuales de aplicación general es parte de una estrategia más amplia diseñada por el gobierno federal para dar mayor eficacia a la administración pública y, con ello, lograr una mejor gobernanza. La tala 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 para la Mejora de la Gestión Pública y el programa de reforma regulatoria Base Cero. El Programa para la Mejora de la Gestión Pública, parte del Plan Nacional de Desarrollo, tiene como objetivos: 1) maximizar la calidad de los bienes y servicios que ofrece la administración pública federal; 2) aumentar la eficacia de las instituciones, y 3) minimizar los costos operativos y de gestión de las dependencias y las entidades. Asimismo, la estrategia del programa de reforma regulatoria Base Cero tenía como meta cubrir tres objetivos: 1) contar con una regulación que aumente la competitividad y fomente el crecimiento y el desarrollo económicos; 2) eliminar los costos de transacción innecesarios y las distorsiones de mercado generadas por el exceso de regulación, y 3) facilitar la interacción de ciudadanos y empresas con el gobierno.

La SFP tomó medidas que resultaron en general comparables en profundidad y sofisticación con la experiencia internacional en torno a los estudios de las RIG y congruentes con la experiencia internacional en términos de los estudios de las RABC, con algunas excepciones que se tratan en las recomendaciones que se presentan más adelante para consolidar y mejorar aún más la reforma de la regulación en el gobierno.

Para garantizar la duración de los beneficios de un acervo de regulaciones en el gobierno menos excesivo y complejo, México debe asegurarse de implementar en su totalidad los manuales, hacer cumplir al pie de la letra el acuerdo presidencial que detiene el flujo de nueva regulación y considerar la creación de un mecanismo complementario para este instrumento.

Se recomienda a la Secretaría de la Función Pública establecer mecanismos para verificar que los funcionarios públicos en efecto apliquen los manuales. De manera similar, México deberá considerar la posibilidad de ofrecer programas permanentes de capacitación y orientación sobre los nueve manuales, con el fin de garantizar que los funcionarios de contratación reciente se adhieran a ellos también. En términos generales, México debería asegurarse de que la administración pública federal adopte con éxito una nueva cultura de eficiencia y eficacia.

Asimismo, el principio de detener el flujo de nuevas regulaciones debería tomarse muy en serio. El acuerdo presidencial es un paso en la dirección correcta. Sin embargo, dicho acuerdo establece los casos de excepción en los que se puede emitir nueva regulación y que será responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública evaluar estos casos. Por ello, es necesario que la Secretaría de la Función Pública haga cumplir al pie de la letra las disposiciones del acuerdo presidencial y que garantice que sólo se autorice para su emisión la regulación que cumpla los criterios establecidos en el acuerdo. En

este sentido, la Secretaría de la Función Pública debería considerar la implementación de instrumentos para institucionalizar y hacer este mecanismo de aprobación más transparente, con el propósito de minimizar la adopción de nuevas regulaciones. Los instrumentos como las listas de verificación, los análisis jurídicos y los lineamientos pueden ser útiles. Por último, México debería considerar adoptar disposiciones similares a las del acuerdo presidencial en una ley, de forma que se fortalezca y se proteja la política correspondiente.

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

La evidencia internacional en torno al estudio de las RABC confirma la necesidad de establecer una política para evaluar el acervo de regulación de manera periódica. La emisión de nueva regulación 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 para las empresas y los ciudadanos probablemente traerá consigo nuevas regulaciones en el gobierno. La tala regulatoria u otros mecanismos de análisis no deben ser vistos como un evento aislado, sino que deben implementarse como política periódica, aplicándose cada cierto número de años. Así, las reglas recién publicadas se sujetarán a análisis y las reglas más antiguas también se someterán a evaluación, pues podrían haberse vuelto obsoletas o estar duplicadas a la luz de las nuevas reglas.

México también debería aspirar a mantener los manuales como instrumentos relevantes, alineados con sus objetivos de política. Esto implica establecer e institucionalizar un mecanismo que los mantenga actualizados de manera periódica. Los manuales que fomentan la eficiencia y la eficacia deberían también ser lo suficientemente flexibles para atender los retos que enfrentan las actividades cotidianas del gobierno. El escenario que debe evitarse es aquel en el que los manuales ahogan y restringen el funcionamiento del propio gobierno.

La medición económica de los ahorros y los beneficios generados por la eliminación de la regulación y un marco regulatorio más eficiente puede contribuir a comunicar mejor los resultados y acumular 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 las aplicaciones de los nueve manuales. Entre éstos se incluye el número de regulaciones eliminadas, una batería de indicadores cuantitativos de desempeño, 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. México debería tomar medidas para comunicar los resultados de los indicadores de desempeño tan pronto como se encuentren disponibles. Por otro lado, el país debería considerar la medición de los beneficios económicos que se generan al eliminar regulaciones. En la actualidad se dispone de técnicas para este fin, como el Modelo de Costo Estándar. La evidencia internacional sugiere que la medición económica es poco frecuente en el caso de los estudios del acervo de RIG, en comparación con las RABC. Sin embargo, en el caso de las RABC, la evidencia demuestra que los esfuerzos de simplificación se comunican mejor cuando se traducen en términos monetarios. Asimismo, la estimación monetaria 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 deben actualizarse con periodicidad y los estudios de las RIG realizarse de manera regular, la medición económica de los ahorros derivados de estos esfuerzos se vuelve más relevante para mantener motivados a los funcionarios públicos y conservar el interés de la sociedad en el tema.

Debido a la característica de gobernanza regulatoria en varios niveles que presenta México, el gobierno federal debería promover ejercicios similares a la tala y los manuales entre los estados y municipios.

En tanto que federación, la Constitución mexicana otorga la facultad de emitir regulación a los tres órdenes de gobierno: la federación, los estados y los municipios. Desde la misma perspectiva, como en el caso de la federación, los gobiernos de los estados y los municipios también tienen la facultad legal de establecer su propia regulación interna. Por ende, los estados y municipios también deberían aspirar a aplicar los principios centrados en 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 que implementan los tres órdenes de gobierno. Por ello, desde la perspectiva de los ciudadanos, las mejoras en la eficiencia y la eficacia del gobierno federal en la prestación de servicios públicos y en los resultados de política se puede ver opacada si las mejoras no se presentan con otras similares en los gobiernos estatales y municipales. Los gobiernos de los estados y los municipios pueden beneficiarse de la curva de aprendizaje que generó la experiencia con la guillotina y la elaboración de los nueve manuales. Por lo anterior, 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. Secretaría de la Función Pública, gobierno federal de México (2010), “Menos reglas, Mejores resultados”, página 9.

Capítulo 2

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

El contexto

Las instituciones públicas mexicanas muestran un alto nivel de madurez digital, la cual es resultado de más de una década de inversión nacional en gobierno electrónico (o e-gobierno), 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 las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) dentro de la administración pública para mejorar su funcionamiento operativo y su interacción con empresas y ciudadanos.

El capítulo sobre gobierno electrónico del Estudio de Gestión Pública para México identifica la riqueza de las iniciativas tomadas por el gobierno mexicano para establecer un entorno conducente al desarrollo del gobierno electrónico. Este análisis hace constar el esfuerzo sostenido de México y muestra cómo el país está avanzando de manera estratégica en la dirección correcta, con la intención de aprovechar plenamente las TIC con el fin de innovar y mejorar la gestión interna de la administración pública, impulsar la eficiencia pública, generar una mayor rendición de cuentas y transparencia, y aumentar la calidad de los servicios públicos.

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 estrategia del gobierno mexicano (su Agenda de Gobierno Digital) cuenta con dos elementos principales: 1) la adopción y el uso de TIC por parte de la sociedad y un mercado en el que los factores impulsores principales son los precios, la calidad y la cobertura, y 2) la adopción y el uso de 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 el gobierno, y producir bienes públicos.

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

Por último, el gobierno electrónico desempeña una función esencial en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. La Prioridad número 5 (que se incluye en el capítulo 5) consiste en impulsar la democracia eficaz y una política externa responsable. 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 en el ámbito federal: aumentar el rigor de las normas de eficiencia y de eficacia del gobierno por medio de la sistematización y la digitalización de todos los procedimientos administrativos, y del uso de las TIC y las comunicaciones de funcionarios públicos.

Marco institucional y de gobernanza del gobierno electrónico

La Secretaría de la Función Pública, que se encarga del desarrollo e implementación de lo relacionado con el gobierno electrónico, tiene la responsabilidad central de concebir la estrategia y el marco normativo necesario para fomentar y optimizar el uso de TIC en la administración pública federal. La coordinación entre las partes involucradas en esta tarea se garantiza por medio de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE). La CIDGE se creó por decreto presidencial en 2005, estableciendo mecanismos para fomentar y fortalecer la coordinación entre dependencias y entidades, con el fin de mejorar el uso de TIC en la administración pública en el nivel federal.

La falta de coordinación eficaz y un liderazgo político sólido podría limitar la obtención de beneficios a pesar de contar con iniciativas y proyectos de gobierno electrónico planeados de manera estratégica y bien diseñados. 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 a las mejores prácticas en los ámbitos nacional o internacional y adoptarlas. La creación de la Unidad de Gobierno Digital (UGD), del subcomité de la CIDGE para la coordinación con los estados y municipios, así como del 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 gobierno mexicano tomó importantes medidas de reorganización para garantizar el tipo y el nivel adecuados de coordinación y claridad en términos de responsabilidad, además de asegurar el otorgamiento de apoyo político en renglones y proyectos clave, al igual que la eficacia en el logro de los resultados previstos. Conscientes de las limitaciones en el impacto y el número de decisiones tomadas por la CIDGE a lo largo de los últimos cinco años, a fines de 2010 el gobierno propuso su reordenamiento integral. El objetivo consiste en contrarrestar algunas críticas sobre su papel y su impacto, así como sobre su reducida visibilidad estratégica y su débil influencia política. Algunos de los cambios más relevantes incluyen el establecimiento de una subcomisión de interoperabilidad, cuyo objetivo principal se centra en implementar el Esquema Nacional de Interoperabilidad. La subcomisión reportará a la CIDGE y trabajará en coordinación con su consejo ejecutivo.

Lo anterior representa un paso crucial para avanzar en la implementación del esquema y lograr resultados en términos de interoperabilidad. Esto es especialmente 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. Con ello se

sostendrá la integración de las operaciones o los procesos del gobierno federal, aumentando la eficiencia dentro del sector público y mejorando la prestación de servicios públicos orientados a generar beneficios para sus ciudadanos. Así se racionalizará el uso de TIC en el proceso de intercambio, se reutilizarán y asignarán los recursos tecnológicos compartidos, y se fortalecerán la cooperación y la coordinación, la integración y el desarrollo de servicios digitales compartidos y transversales. Los cambios en el marco institucional también afectaron a los consejos técnicos, que fueron reestructurados. Se eliminaron los consejos relacionados con la estructura y las funciones de las TIC, el uso de recursos de TIC, la planeación estratégica de TIC, la seguridad y la privacidad de las TIC, y el uso de programas de computación, luego de que el nuevo manual administrativo general sobre TIC asumió estas funciones. El Consejo de Interoperabilidad Técnica fue sustituido por la Subcomisión de Interoperabilidad. Por último, en agosto de 2010 el gobierno mexicano atendió el tema de alineación de tareas, responsabilidades y mandatos de los CIO o papeles funcionales similares por medio de la adopción del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de TIC, en el cual se establece lo que se espera de los CIO en el gobierno federal.

Reducción de regulaciones administrativas y sustantivas internas

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 del gobierno federal, uno de los cuales regula en materia de TIC: el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones - MAAGTIC. En el manual se establecen las disposiciones administrativas obligatorias relacionadas con las TIC o las dependencias de la administración pública federal, con el propósito de definir y armonizar las actividades que llevan a cabo las dependencias y los departamentos 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 alcanzar una mayor eficiencia en las actividades y los procesos institucionales, y aumentar la satisfacción de los ciudadanos y la calidad de los servicios.

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 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, demandará un liderazgo político constante y el compromiso de las diversas secretarías, departamentos y organismos.

El Esquema Nacional de Interoperabilidad

La adopción del Esquema Nacional de Interoperabilidad representa un ejemplo concreto excelente de una decisión política tomada por la Secretaría de la Función Pública para responder al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. La estrategia requiere reglas modernas, adecuadas, claras y sencillas para regular con eficacia todos los aspectos de la vida nacional, así como para el uso de TIC con miras a apoyar la simplificación administrativa y la reforma regulatoria en toda la administración pública. Se espera que esta medida genere un impacto directo en la lucha contra la discrecionalidad, la arbitrariedad

y la corrupción, y que atienda la necesidad de aumentar la coordinación en el contexto de la administración pública federal y el apoyo a la integración de los programas. El esquema, que se centra en los ciudadanos, tiene como finalidad fomentar 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 la promoción adecuadas. De aquí que el propósito del ENI consista en garantizar que se alcance el nivel deseado de interoperabilidad técnica, semántica y organizacional, así como la gobernabilidad de los sistemas y la aplicación de la administración pública federal. Se espera que con estas medidas se mantenga la cooperación y el intercambio de información entre dependencias públicas para lograr mejorías en la prestación de servicios y el acceso a la información. El esquema en efecto facilitará la definición de una plataforma de interoperabilidad para el desarrollo de sistemas, aplicaciones y servicios en varios ámbitos, como la salud, los servicios sociales, la educación y la seguridad.

Medición de la madurez digital del gobierno

Con miras a evaluar la madurez de los organismos, México adoptó un enfoque innovador: el modelo de evaluación de madurez digital, que contempla indicadores de resultados, indicadores operativos e indicadores internacionales. El nuevo modelo de evaluación del gobierno electrónico se implementó en 2010 como programa piloto en 21 secretarías, y se tiene planeado utilizarlo en 2011 para medir los esfuerzos de 190 instituciones del gobierno federal. Además de centrarse en los procesos e insumos tradicionales, México insertó en su modelo de madurez nuevos conceptos sobre el uso efectivo de las TIC en los procesos de gestión dentro de las dependencias con el fin de apoyar su misión y prestar servicios a los 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 crucial para evaluar el éxito en la utilización del gobierno electrónico para lograr resultados. Este enfoque es altamente innovador en términos de las metodologías utilizadas en la actualidad en toda la OCDE.

Al diseñar el modelo de madurez, el gobierno mexicano tenía la intención de ofrecer a cada equipo directivo de las dependencias del gobierno una herramienta que posibilitara la autoevaluación de los resultados del uso de TIC y la calidad de los insumos en este renglón; con esto se les permitiría mejorar la aplicación de las TIC a la consecución de sus misiones y al servicio a los ciudadanos. El modelo de madurez se centra en los siguientes resultados: valor público, valor para los ciudadanos y valor para las dependencias. 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. En detalle, el modelo de evaluación de madurez contempla el nivel de las dependencias, la madurez del valor público (su importancia, su desempeño, la aportación de las TIC a él y su madurez) al igual que la madurez de los 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).

En forma adicional, en 2007, 2008 y 2009, la Unidad de Gobierno Digital midió el grado nacional de madurez del gobierno digital por medio de la compilación de un cuestionario respondido por un promedio de 200 entidades públicas y dependencias de la administración pública federal. El cuestionario se desarrolló con base en la metodología de METER (la herramienta de medición y evaluación de la preparación para el gobierno electrónico), una herramienta de asesoría de política diseñada por el Departamento de Economía y Asuntos Sociales de las Naciones Unidas. 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 (por ejemplo, la brecha digital desde las perspectivas tecnológica y cultural y los altos costos).

Desarrollo estratégico del gobierno electrónico

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 TIC para una gestión gubernamental más eficiente, ofrecer la más alta calidad de servicios públicos y oportunidades a los ciudadanos, aumentar la transparencia al público en todos los niveles de gobierno y combatir las prácticas corruptas dentro de la administración pública federal. Su finalidad consiste en sostener e impulsar la capacidad de los CIO para mejorar la planeación estratégica en las instituciones públicas, y apoyar adicionalmente el desarrollo del gobierno electrónico en todo el país. A su vez, esto facilitará la coordinación de las diferentes partes interesadas involucradas en el uso de TIC en el nivel nacional, es decir, los diversos organismos de la administración pública, la industria, la academia, los sindicatos y la sociedad civil. Una serie de partes interesadas participó en el desarrollo de la Agenda de Gobierno Digital (como la CIDGE, miembros de la comunidad académica, de la industria, etc.). La estrategia se basa en los siguientes puntos centrales:

- Mejorar la capacidad de las instituciones públicas para apoyar la producción 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.

Se espera que la agenda se utilice de manera estratégica para aumentar la eficiencia operativa de la administración pública federal y generar valor para los ciudadanos. La agenda en efecto 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 TIC. Se espera que esta medida 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 contemplan tres renglones: operaciones internas del gobierno, punto de acceso único y usuarios. Las líneas de acción de la agenda son las siguientes:

- Optimizar el uso de 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.
- 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 los servicios gubernamentales para lograr que el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos sea más eficiente, más eficaz y menos costoso.

- Fortalecer las responsabilidades y las competencias de los principales interesados responsables de las TIC para reforzar su papel estratégico.
- Fomentar el desarrollo del gobierno electrónico mediante el fortalecimiento de los vínculos con los gobiernos y las organizaciones en los niveles nacional e internacional con la industria y la comunidad académica.

La estrategia prevé la necesidad de garantizar la integración y los esfuerzos realizados por todos los niveles de gobierno con el fin de crear sinergias y obtener mejores resultados en el ámbito del gobierno electrónico. 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 el análisis de los nuevos retos que enfrenta la sociedad mexicana como resultado del mayor uso de TIC, y apoye al gobierno en el desarrollo de sus aptitudes digitales para garantizar el aumento en el uso de los servicios prestados por medios digitales.

Los Planes Estratégicos de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (PETIC)

En cumplimiento con los lineamientos contemplados en el decreto de austeridad del gobierno federal emitido en 2006, a partir de 2007 las dependencias de la administración pública federal reportan sus Planes Estratégicos de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (PETIC) a la Unidad de Gobierno Digital. La información sobre los PETIC está contenida en un programa de computación utilizado para gestionar los planes estratégicos de TIC por tema: equipo, programas, comunicaciones, administración y operación. El PETIC ejemplifica una medida concreta 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, mientras que a la vez se desarrollan nuevos sistemas de TIC. El PETIC puede en efecto contribuir a estandarizar el uso de las TIC con el fin de maximizar la utilidad de los contratos y las compras nuevos o existentes, y permitir la interoperabilidad e integración de diferentes sistemas y bases de datos.

El Sistema Nacional e-México 2010-2015

La Agenda Digital del Sistema Nacional e-México se adoptó inicialmente sobre la base del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. La agenda tenía un alcance más general en un principio, y en la actualidad se centra en la integración y la orientación de medidas para profundizar el desarrollo de la sociedad de la información en el país. Su finalidad general consiste en dar lugar a la movilización nacional para coordinar medidas entre los diversos niveles de gobierno, empresas, industria, instituciones académicas y la sociedad civil para disminuir la brecha digital por medio de: 1) conectividad, 2) acceso y 3) inclusión digital. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) está a cargo de la promoción y coordinación de la Agenda Digital e-México por medio de la Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CSIC).

La estrategia de la economía digital

La Secretaría de Industria y Comercio y la Dirección General de Comercio Interior y Economía Digital tienen la facultad de desarrollar la economía digital en México. En esta responsabilidad está contemplada 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 al promover el uso de TIC en el sector económico, aumentando la producción de bienes y servicios de tecnología de la información de alta calidad, y facilitando, midiendo y difundiendo la economía digital en el país.

Principales proyectos e iniciativas de gobierno electrónico

El gobierno ha invertido recursos y realizado esfuerzos considerables para planear e implementar una serie de iniciativas clave para mejorar la regulación, la gestión pública, los procesos y los resultados del servicio civil federal con miras a satisfacer las necesidades de los ciudadanos de bienes y servicios públicos y ejecutar la estrategia federal de gobierno electrónico.

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 lograr una verdadera integración de los procesos y dar impulso a la interoperabilidad, aumentar el valor y mejorar la prestación de servicios, el gobierno ha invertido en las siguientes iniciativas:

- 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)

Portal del Ciudadano (www.gob.mx)

Con el propósito de desarrollar procedimientos en línea y servicios gubernamentales electrónicos, en 2010 el gobierno rediseñó el Portal del Ciudadano para transformarlo en el medio principal de acceso en línea (24 horas del día, los siete días de la semana) a trámites y servicios gubernamentales. A junio de 2010, el Portal del Ciudadano contenía 72 procedimientos y servicios totalmente digitalizados, más de 4 000 procedimientos informativos y diversos contenidos con datos acerca de la administración pública federal. Entre enero y junio de 2010 promedió 1.4 millones de visitas mensuales. El nuevo portal, que trascenderá el cambio de poderes en 2012, tiene un potencial enorme en términos de su apoyo a una mayor interoperabilidad entre los procesos y sistemas de la administración pública federal. El desarrollo por objetivos del portal ciertamente requerirá un compromiso sostenido entre las varias entidades públicas para garantizar su actualización continua con el fin de satisfacer las crecientes necesidades de los usuarios.

Firma Electrónica Avanzada (FIEL)

Una vez aprobada, la Firma Electrónica Avanzada (FIEL) será aceptada en todo el país, ya que la Secretaría de Economía y la Secretaría de la Función Pública acordaron

establecer la solución como la única firma digital avanzada para México. No tendrá costo alguno y estará disponible para las transacciones entre ciudadanos y la administración pública. Desde esta perspectiva, se considera un hito en el desarrollo de la economía digital en México. Con la FIEL se proyecta ampliar el número de servicios para los que los ciudadanos puedan utilizar firmas digitales, incluso en el portal, con la meta final de ampliar la interoperabilidad y hacer posible que los ciudadanos lleven a cabo todos los trámites con el mismo certificado digital, lo que lo vincularía con el Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA) con el propósito de mejorar la interoperabilidad de ambos sistemas. En la actualidad, los ciudadanos pueden utilizar la firma digital avanzada sólo para ciertos servicios o renglones (por ejemplo, la integración del sistema tributario con la firma digital con características biométricas); éste es un tema común que enfrentan casi todos los países miembros de la OCDE que han diseñado firmas digitales y sistemas de gestión de identificación electrónica sofisticados sin ser capaces de ofrecer una cartera variada de servicios en los que se pueda efectivamente utilizar la herramienta.

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 consiste en 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, con el objeto de evitar la duplicación de esfuerzos e inversiones. El inventario comenzó a operar en 2010 y el MAAGTIC hizo su uso obligatorio. El inventario, que se puede consultar en línea (<http://aplicaciones.cidge.gob.mx>), 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.

En el largo plazo, el inventario podría crear un punto de partida para detectar nuevas oportunidades de cambio sistémico (como procesos de transformación, renovación de modelos de negocios y el esfuerzo de logro de una meta más amplia al desarrollar aplicaciones de TI dentro del sector público para mejorar su desempeño y la prestación de servicios). Sin embargo, 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.

El Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (CompraNet)

El Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (CompraNet) es el sistema central establecido como parte de la reforma de las leyes de adquisiciones gubernamentales en 2009. El sistema tiene la finalidad de permitir que se realicen innovaciones en la adquisición de bienes, servicios, arrendamiento y obras públicas sufragados con recursos federales, así como fortalecer el sistema presupuestario y contable en las dependencias para aumentar la transparencia en el proceso de adquisiciones gubernamentales.

CompraNet 5.0, que es la versión más reciente de la aplicación, se hizo pública en junio de 2010 y busca fomentar el ahorro y mejorar la eficiencia del gasto público, contribuir a mejorar la calidad de los departamentos y las dependencias de gestión de recursos materiales, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, y 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. Adicionalmente, 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.

Registro Único de Contratistas de la Administración Pública Federal

Éste es el registro único para la consolidación de toda la información acerca de los contratistas del gobierno federal. Asimismo, el *Diario Electrónico de Obras Públicas* ofrece acceso a información y apoya la transparencia, el control y el seguimiento de los proyectos de obras públicas financiados con recursos federales.

El Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA)

El Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA) contribuye a reducir el tiempo requerido para 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. El RUPA se integrará al Portal del 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, con el propósito de aumentar la transparencia de las actividades gubernamentales y facilitar la consulta de las regulaciones aplicables. En 2010, el gobierno decidió comenzar la consolidación de la Normateca Interna con la Normateca Federal para establecer un solo punto de acceso a todas las regulaciones federales.

Registro de Servidores Públicos Sancionados

En este registro se asientan y se publican los datos relacionados con sanciones. Este proyecto representa un ejemplo concreto de la intención del gobierno de convertir el gobierno abierto en una oportunidad real para aumentar la transparencia y facilitar el acceso de la sociedad civil a la información referente a las actividades de la administración pública.

Registro Único de Vivienda (RUV)

El Registro Único de Vivienda (RUV), disponible por medio del portal www.micasa.gob.mx, funciona como ventanilla única que posibilita el registro único de la oferta de vivienda en el que los participantes del sector privado integran la información de vivienda. Con la implementación de este sistema, el gobierno mexicano facilitó la obtención de diversas prestaciones, entre las que se incluye el apoyo a los procesos de planeación y toma de

decisiones que son más precisas para todos los participantes gracias a la información integral sobre la vivienda; la facilitación de una base de datos confiable y con información actualizada con respecto a los desarrollos de vivienda, que permite una promoción y administración más oportunas; el mejoramiento de la seguridad y la reducción de riesgos al compilar información integral sobre vivienda; el fomento de las sinergias institucionales, y la eliminación de los costos redundantes al racionalizar los procesos empresariales.

Declaranet

Declaranet es el programa desarrollado en 2002 por la Secretaría de la Función Pública para recibir la declaración de activos de los servidores públicos. La versión más reciente del programa que entró en vigencia en 2010 es interactiva, centrada en la arquitectura y motivada por experiencias concretas.

Ventanilla única de comercio internacional

El gobierno mexicano implementó la ventanilla única de comercio internacional con la finalidad de fomentar la implementación del programa para facilitar el comercio y simplificar las operaciones de importación, exportación y tránsito. Por medio de la ventanilla única, México aspira a aumentar la eficiencia al generar ahorros en costo y en tiempo a los comerciantes transfronterizos mientras presentan la documentación regulatoria requerida, lo que reducirá los costos y simplificará los procedimientos para el gobierno.

Hacia el futuro: aprovechar los nuevos servicios del gobierno electrónico

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. El debate actual muestra la apertura de México hacia nuevos fenómenos y nuevas tendencias. De hecho, el gobierno está considerando desarrollar servicios e infraestructura de nube 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 reside en 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, una mayor cooperación e intercambio y una mejora en la prestación de servicios.

El potencial del gobierno móvil

El gobierno mexicano reconoce la relevancia del gobierno móvil como una extensión del gobierno electrónico y, en este sentido, como oportunidad emergente para mejorar el uso de TIC en el sector público. 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. Si bien algunas de estas aplicaciones se han desarrollado para ofrecer alternativas a modalidades de prestación existentes, han surgido otras con propósitos muy innovadores o específicos.

En el ámbito federal, un buen ejemplo de los servicios móviles son los que ofrece Infonavit, los cuales permiten a los usuarios tener acceso a un extenso acervo de información (por

ejemplo, 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), hacer indagaciones, 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 hacen posible que su personal utilice la tecnología móvil para algunas actividades cotidianas relacionadas con su trabajo.

En el ámbito local, el gobierno del estado de Jalisco brinda a los ciudadanos, por medio de los teléfonos celulares, la posibilidad de tener acceso a información sobre trámites y servicios, enterarse de medidas de desarrollo social, tener acceso al directorio de funcionarios, obtener un panorama del gobierno del estado y tener acceso a un buzón para comentarios, preguntas y sugerencias. Por su parte, el gobierno del estado de Veracruz ofrece una gran variedad de aplicaciones y servicios para telefonía móvil.

Conclusiones y recomendaciones clave

Garantizar una coordinación y colaboración eficaces entre niveles de gobierno para apoyar avances concretos en el desarrollo y la implementación de proyectos e iniciativas relacionados con el gobierno electrónico.

Se han realizado esfuerzos importantes para 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, así como 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 de hecho caracterizarse 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 dirección visionaria 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, así como el fortalecimiento del análisis de temas comunes y el desarrollo de proyectos conjuntos de gobierno electrónico y TIC. La colaboración y la coordinación en el nivel federal, y entre el gobierno federal y las autoridades locales, se vuelven cruciales para lograr una verdadera integración de esfuerzos con miras a generar 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, el cual es resultado de más de una década de inversión nacional

en gobierno electrónico, de un enfoque estratégico sólido 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, así como 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. Con ello 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 en lo que se refiere a 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, con el fin de asegurar una implementación eficaz de las políticas dirigidas a mejorar la prestación integrada de servicios. Los resultados del análisis podrían utilizarse para concebir una estrategia y un plan de acción para tratar 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 en los niveles estatal y municipal.

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 sistemas, aplicaciones y plataformas, resulta crucial 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 aumentar al máximo la utilidad de los sistemas nuevos o existentes y facilitar la interoperabilidad y la integración de sistemas y bases de datos. Sin embargo, con el fin de optimizar la obtención 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:

- *Complementar el uso del PETIC con otros instrumentos y otras herramientas, como modelos de casos empresariales.*
- *Revisar los acuerdos y mecanismos de financiamiento de proyectos TIC y de gobierno electrónico para mejorar el marco presupuestario y eliminar las barreras existentes.*
- *Garantizar los niveles adecuados de aptitudes 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.*
- *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 (como el apoyo de la copia o transferencia de mejores prácticas o sistemas adecuados*

que se desarrollaron en el nivel federal hacia los niveles estatales) con el objeto de evitar la duplicación de esfuerzos e inversiones. 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; esto podría llevar a realizar ahorros considerables en términos de tiempo y de recursos financieros y humanos. Los anteriores son ejemplos excelentes que podrían repetirse, pues apoyan la integración y la interoperabilidad adicionales de los sistemas, al igual que su coordinación.

- *Seguir de cerca y optimizar el uso y la riqueza de los resultados, la información y la evidencia obtenidos por medio de proyectos actuales* (por ejemplo, el Inventario Federal de Sistemas, el nuevo portal del gobierno) para identificar y mejorar la comprensión de las interdependencias entre las entidades públicas (por ejemplo, las operaciones, los procesos y los sistemas) con el propósito 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.
- *Aumentar el número de servicios en los que se pueda utilizar la Firma Electrónica Avanzada (FIEL).*

Mejorar la correlación de la estrategia de gobierno digital con otras estrategias relevantes en materia de TIC.

La impresión general es que los mecanismos de coordinación existentes obstaculizan los vínculos eficaces y la correlación de todas las estrategias relacionadas con las TIC. La existencia de la Agenda de Gobierno Digital, con la Agenda Digital del Sistema Nacional e-México 2010-2015 —teniendo la primera personalidad jurídica por medio de decreto ministerial, y la segunda, una situación legal poco clara—, muestra que hay temas pendientes que podrían convertirse en un obstáculo cuando se trate de garantizar la coordinación interinstitucional que sea necesaria para la implementación de las diversas estrategias o el logro 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 resulta crucial 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 grupos interesados similares podrían poner en peligro el uso óptimo de los recursos disponibles, la alineación coherente de objetivos y la creación de sinergias donde sea posible.

Es vital 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 asegurar la alineación entre el plan de la Agenda de Gobierno Digital de fomento de la digitalización de los servicios y trámites gubernamentales 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 trascendental 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 pertinente por medio del portal e-México pueden aumentar la disposición electrónica de la sociedad mexicana, así como la posibilidad de que los ciudadanos tengan acceso a contenidos relevantes y servicios en línea, y realicen 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.

Capítulo 3

Los retos de la profesionalización de los servidores públicos en México

A petición del gobierno mexicano, la Dirección de Gobernanza Pública y el Desarrollo Territorial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) llevó a cabo una evaluación del Servicio Profesional de Carrera (SPC) de la administración pública federal de México, orientada a la búsqueda de políticas e instrumentos técnicos para su mejoramiento y consolidación. Para llevar a cabo este análisis, funcionarios de la OCDE entrevistaron a servidores públicos de mandos medios y superiores de diferentes secretarías. Las conclusiones preliminares y recomendaciones, fundamentadas en la experiencia de países miembros de la OCDE, fueron presentadas para su discusión al grupo de trabajo de Gestión y Empleo Público (Public Employment and Management working party) del Comité de Gobernanza Pública (Public Governance Committee) durante su reunión anual en diciembre de 2010.

La administración pública federal mexicana

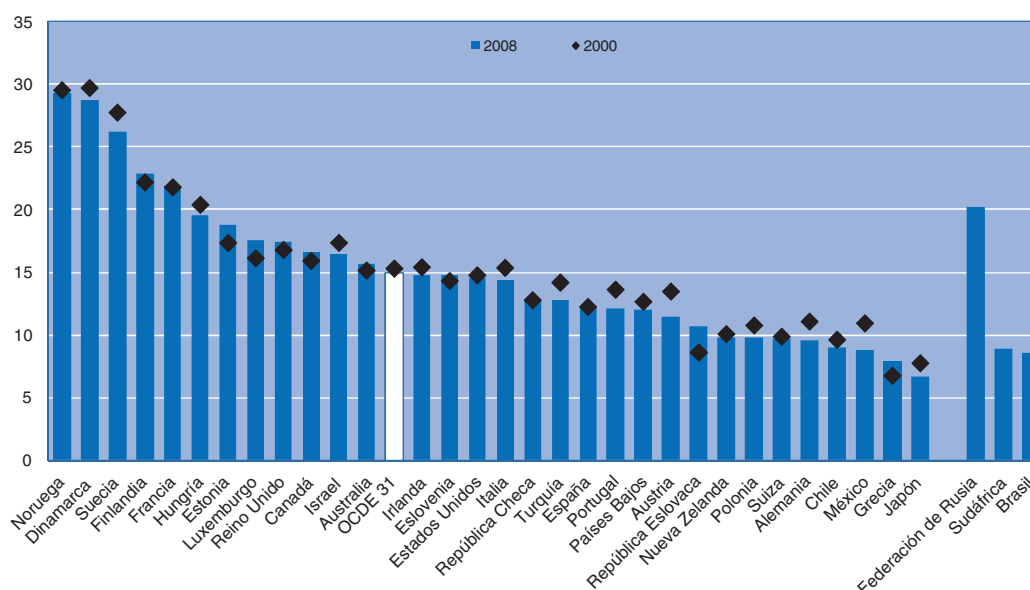
El gobierno federal de México emplea aproximadamente a 1.6 millones de personas, sin incluir médicos, maestros, policía y ejército. La administración pública federal está dividida en centralizada y descentralizada (*paraestatal*). La administración pública centralizada está compuesta por la Oficina del Presidente, las secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Actualmente, el gobierno central está compuesto por 81 instituciones, incluyendo 18 secretarías y la Procuraduría General de la República. La administración pública paraestatal está integrada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito y fideicomisos públicos. Hoy en día, existen 243 entidades federales, incluyendo dependencias/instituciones descentralizadas (101) y empresas públicas (142).

El empleo en el gobierno, como porcentaje de la fuerza laboral total, pasó del 10.9 por ciento en 2000 al 8.8 por ciento en 2007. Esto sugiere que México tiene una de las fuerzas de trabajo públicas más pequeñas entre los países miembros de la OCDE, si se compara con el 15 por ciento de promedio de la Organización. Los empleados del gobierno federal están divididos en dos categorías: de base y de confianza. Los empleados de base —por lo general personal administrativo y técnico con menor profesionalización— gozan de un importante grado de estabilidad, mientras que los empleados de confianza, que ocupan posiciones más altas, tienen contratos a corto plazo. Hay además diferencias significativas en el nivel de profesionalización, desempeño y cultura burocrática entre las dos categorías.

En concreto, la Secretaría de la Función Pública (SFP) está a cargo de la organización y coordinación del sistema de evaluación y control gubernamental, y de vigilar el gasto

público en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Además, la SFP define las normas para la regulación de instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal. Establece las bases para la auditoría de todas las dependencias y entidades de la administración federal para supervisar el cumplimiento de las regulaciones en asuntos como planeación, presupuesto, financiamiento, inversión, deuda pública, etc. Organiza y coordina el desarrollo administrativo de entidades y dependencias de la administración federal. En este sentido, se encarga de dirigir, organizar y operar el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal. Además, entre otras facultades, la SFP es responsable de investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, establecer sanciones y, en caso de que sea necesario, hacer las denuncias respectivas ante el Ministerio Público.

Gráfica 3.1. Empleo en el gobierno en general como porcentaje de la fuerza de trabajo (2000-2008)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo. Publicado en OCDE (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera (SPC)

La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la administración pública federal, aprobada en 2003, enuncia en detalle los puestos incluidos en el SPC, las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos y los mecanismos de supervisión. En 2007, su reglamento fue revisado con base en la experiencia de los tres primeros años de operación del sistema. Los objetivos del nuevo reglamento son descentralizar la operación y centralizar la información del SPC por medio del fortalecimiento de los comités técnicos, dar un mayor papel normativo a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y mejorar la vigilancia del sistema a través de órganos internos de control.

El SPC tiene como objetivo garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso al empleo en la administración pública federal con base en el mérito. Su estructura funcional está compuesta por siete subsistemas: Planeación de Recursos Humanos,

Ingreso, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de Capacidades, Evaluación del Desempeño, Separación, y Control y Evaluación. La Secretaría de la Función Pública es responsable de dirigir el funcionamiento del SPC de la administración central federal pero, a partir de las nuevas reglas, cada secretaría y órgano desconcentrado participante responde por su operación. De esta manera, cada institución integrante del SPC cuenta con un Comité Técnico encargado de la implementación, operación y evaluación del sistema. Un Consejo Consultivo emite recomendaciones y opiniones sobre políticas, estrategias y prácticas para asegurar y facilitar el desarrollo del SPC; además, se cuenta con especialistas responsables de cada subsistema.

Los aspirantes a ingresar al sistema requieren demostrar conocimientos, habilidades y experiencia, y son evaluados por comités técnicos de profesionalización y selección para ocupar los siguientes puestos: Director General, Director General Adjunto, Director de Área, Subdirector, Jefe de Departamento y Enlace. De acuerdo con la SFP, el SPC está integrado por 36 043 puestos desde Enlace hasta Director General en 74 organismos de la administración pública federal. El universo del SPC es bastante reducido considerando que existe un total de 330 632 servidores públicos en la administración pública federal. Sin embargo, dichos puestos constituyen el centro de la administración pública dado que generan y operan la mayoría de las políticas públicas del país y gozan de salarios competitivos.

Principales recomendaciones

México tomó la dirección correcta hacia la profesionalización del servicio público federal con el decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Después de décadas de carecer de reglas claras para la profesionalización de los servidores públicos, la creación de la SPC es un logro de la administración pública mexicana. Hoy en día, el SPC se encuentra en proceso de consolidación y debe ser una prioridad del gobierno mexicano para la creación de un servicio público eficiente y efectivo. La importancia del SPC radica en su potencial para contribuir al desarrollo de prácticas democráticas en México, alentar el crecimiento económico, apoyar la competitividad internacional del país y conducir a un mejor servicio público que contribuya a incrementar el desarrollo social. Adicionalmente, el SPC ha reintroducido al vocabulario de la administración pública conceptos tales como: meritocracia, profesionalización, planeación y estabilidad. El fortalecimiento del SPC debe ser parte integral de la reforma de la administración pública, y no un proceso aislado, para contribuir a la gobernanza pública.

Un aspecto fundamental para México es recobrar la confianza en el SPC y en el gobierno en general. La confianza es un activo intangible esencial para el funcionamiento del servicio público, así como para la implementación de las reformas necesarias para un sistema sustentable a largo plazo. Las experiencias de otros miembros de la OCDE pueden ser de utilidad para México en su búsqueda de un SPC más dinámico y justo. A partir de esas experiencias se pueden emitir las siguientes recomendaciones.

El Servicio Profesional de Carrera debe estar fundamentado en una planeación estratégica de recursos humanos sólida.

La planeación de recursos humanos es un proceso dinámico diseñado para asegurar el desempeño efectivo de las organizaciones, siendo una actividad clave en la agenda de modernización de la gestión de recursos humanos en los gobiernos de algunos países miembros de la OCDE como Canadá, Estados Unidos de América, Francia y el Reino Unido.

El SPC incluye un subsistema de planeación de recursos humanos que ha reducido sus funciones al control de un inventario de estructuras y puestos, así como su valuación, tal y como se hacía antes de la implementación del sistema. Por tal motivo, México debe considerar el desarrollo de un planteamiento integral de planeación de recursos humanos en el que se involucren todas las instituciones participantes en el SPC. Al hacerlo, la SFP debe definir una forma estandarizada de medir y registrar las capacidades de los servidores públicos y sus retos laborales. El SPC debe ser un instrumento para generar recursos humanos más competentes, flexibles y adaptables, así como para tener un sector público competitivo, innovador e inclusivo.

Lo anterior es esencial para mantener una fuerza de trabajo bien estructurada y de un tamaño apropiado, que sea capaz de afrontar las necesidades cambiantes del servicio público de una forma rentable. Para ello, la planeación de recursos humanos debe tener como base una buena estimación en términos de niveles de empleo (números) y costos, así como un vínculo claro con la planeación estratégica de las organizaciones, incluyendo planeación, presupuesto, mecanismos de rendición de cuentas para administradores, gestión estratégica de recursos y las necesidades futuras del servicio público. La planeación de recursos humanos debe ser parte de un marco de referencia para la gestión del desempeño de las organizaciones, que a su vez es esencial en un contexto de descentralización.

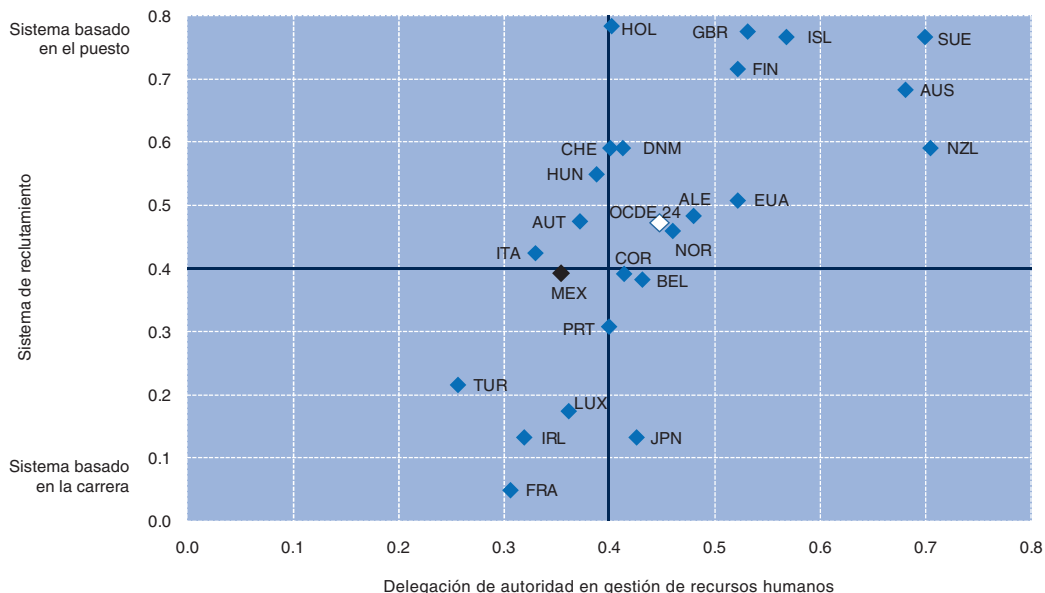
Equidad, transparencia y énfasis en el mérito deben ser las características básicas del ingreso y promoción en el SPC.

El ingreso al SPC se lleva a cabo mediante exámenes competitivos o la certificación de capacidades y habilidades. Los comités técnicos de selección establecidos en cada secretaría o dependencia son los órganos encargados del proceso de reclutamiento que consiste en las siguientes etapas: 1) revisión del *curriculum vitae*, 2) exámenes de conocimientos y evaluación de habilidades, 3) evaluación de experiencia y méritos, 4) entrevistas, y 5) deliberación.

El SPC en México tiene elementos de dos modelos básicos para el empleo en el servicio público de los países de la OCDE: el sistema basado en la carrera (por ejemplo: España, Francia, Grecia y Japón) y el sistema basado en el puesto (por ejemplo: Finlandia, Nueva Zelanda, Suecia y Reino Unido). Una de las decisiones cruciales para los formuladores de políticas públicas es clarificar el tipo de sistema de servicio civil deseado. Con base en la historia de la administración pública en México y las características actuales del SPC, los formuladores de políticas en México y los servidores públicos podrían considerar un modelo de sistema basado en el puesto. Eso contribuiría a dar una mayor flexibilidad a los mandos medios y superiores de las diferentes instituciones participantes en la toma de decisiones referentes a la gestión de recursos humanos pues México, comparado con otros países miembros de la OCDE, tiene un sistema muy centralizado.

La imparcialidad en el reclutamiento se aseguraría poniendo énfasis en el mérito, en procesos abiertos y competitivos para cada puesto. El concurso abierto ha sido la forma de transparentar el SPC y de asegurar el nombramiento del mejor candidato para el puesto, mostrando así el compromiso del gobierno con la construcción de una meritocracia. Sin embargo, existen excepciones al concurso abierto. El propósito del Artículo 34 de la Ley del SPC es crear una excepción temporal al concurso abierto y llevar a cabo un proceso de selección más ágil para afrontar necesidades urgentes. No obstante, se han cometido abusos en el uso de este artículo, por lo que en la opinión pública y círculos académicos existe la percepción de que el clientelismo y el patrimonialismo prevalecen en la administración

Gráfica 3.2. Relación entre tipo de sistema de reclutamiento y la delegación de autoridad en gestión de recursos humanos en el gobierno central



Fuente: OCDE (2009), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, París.

pública federal. Para recobrar credibilidad en los procesos de reclutamiento, México debe clarificar las excepciones sobre concursos abiertos en el SPC, y justificar y hacer públicas las designaciones bajo excepción.

Un asunto clave para el SPC es encontrar formas de tomar en cuenta los méritos, la experiencia y las competencias requeridos para el servicio público, es decir, se necesita una gestión basada en competencias. Una de las limitaciones del SPC es considerar las capacidades como conocimientos generales y/o específicos a través de grados académicos. Según se aprecia en la experiencia de países miembros de la OCDE, las competencias o capacidades pueden definirse como una combinación de conocimientos, habilidades y comportamientos que conducen al buen desempeño de un puesto. Las autoridades mexicanas podrían considerar el desarrollo de un marco de referencia para una gestión basada en competencias que condujera a una gestión del personal más flexible y basada en el mérito, como lo han hecho en Australia, Bélgica, Canadá, Corea, Japón y los Países Bajos. En estos países se han desarrollado marcos de referencia para la gestión de competencias que identifican las capacidades necesarias en el personal para coadyuvar a los procesos de reclutamiento, desarrollo profesional y gestión de competencias. Sin duda, este tipo de gestión requiere cambios culturales importantes, y para ello es preciso empezar por implementarlos paulatinamente empezando en ámbitos como el reclutamiento y la planeación del personal.

Hoy en día, el SPC no concede gran importancia a la experiencia como un activo para ingresar al sistema, así como tampoco da posibilidad de ingreso a quienes poseen carreras técnicas. Resulta evidente que tal medida contradice el espíritu de la misma Ley del SPC, que busca el desarrollo de servidores públicos como profesionales y no sólo como profesionistas. Las equivalencias entre niveles de experiencia y niveles educativos podrían ampliar los criterios de selección más allá de lo académico, fomentar la diversidad del personal y la equidad en el ingreso al SPC. En este sentido, la SFP está trabajando en

la elaboración de un Catálogo de Equivalencias para aquellos aspirantes que no posean antecedentes académicos. Esto, sin duda, constituye una herramienta para fortalecer la apertura evitando la discriminación, para atraer a aspirantes con experiencia y para promover la diversidad en la composición de la fuerza de trabajo.

La dependencia de los Comités Técnicos de Selección para organizar concursos orientados al reclutamiento ha originado problemas: los miembros de los comités pueden carecer de las habilidades y competencias para evaluar a los aspirantes, además de que la participación del superior jerárquico del puesto en concurso con poder de veto ha generado desconfianza en los procesos de selección. La SFP requiere desarrollar lineamientos para un proceso de selección más confiable y sofisticado. En este sentido, una alternativa para las autoridades mexicanas es confiar el proceso de reclutamiento a un organismo central e independiente. De modo adicional, México puede analizar la posibilidad de acudir a servicios externos para la organización de los concursos. Las experiencias de Bélgica (SELOR) e Irlanda (Public Appointments Board) pueden ser muy útiles para el gobierno mexicano en el diseño de una agencia de reclutamiento.

Como una opción para construir procesos flexibles de reclutamiento y orientados al desempeño en el SPC, las autoridades mexicanas pueden considerar el desarrollo de perfiles de puestos. Esto implica la enunciación de las expectativas de un puesto con las habilidades, experiencia, comportamientos y otras atribuciones requeridas para el buen desempeño de quien lo ostenta. Por lo tanto, un perfil de puesto describe su propósito, su justificación, los resultados esperados para la organización, así como las características que la organización busca en la persona que ocupe el puesto. La creación de un banco de talentos puede ayudar a agilizar el proceso de reclutamiento.

Entre los países miembros de la OCDE prevalece una tendencia creciente a considerar la diversidad en la fuerza de trabajo como un valor agregado y no como un problema. La diversidad como valor implica el reconocimiento de las personas por sus méritos sin importar su origen étnico, nacionalidad, discapacidad, edad, sexo, orientación sexual, religión o creencias. El reto para México, como para la mayoría de los países miembros de la OCDE, es normalizar políticas para la diversidad en los procesos cotidianos de gestión de recursos humanos y, en concreto, promover la diversidad dentro del marco del SPC. Para el reclutamiento, la diversidad de experiencias debe también ser valorada y reconocida públicamente como un valor agregado importante para el servicio público.

Las posibilidades reales de promoción y desarrollo profesional para los empleados públicos deben estar al centro del SPC.

Una de las principales debilidades del SPC es que no ofrece los medios para el desarrollo profesional en el servicio público, pues carece de mecanismos para la promoción, movilidad o rotación regular. Las relaciones personales siguen siendo el camino para lograr promociones, incluso para puestos incluidos en el SPC. Así, el sistema debe dejar claro que las promociones se logran por medio del mejoramiento continuo y no por ser una prerrogativa. Esto ayuda a poner énfasis en el principio del mérito en las decisiones sobre reclutamiento y promoción. Por tal razón, se requiere revisar las disposiciones sobre promoción y desarrollo profesional.

El establecimiento de trayectorias profesionales y categorías de puestos tiene importantes implicaciones en la flexibilización y en la gestión rentable de los recursos humanos. La implementación de un subsistema para el desarrollo profesional ayudaría

a las autoridades mexicanas a estructurar el empleo y a desplegar la fuerza de trabajo de forma óptima para atender las necesidades operativas y las prioridades del gobierno. Asimismo, se proveería de suficiente flexibilidad, en términos de movilidad del personal entre secretarías y agencias del SPC, para atender las necesidades de los empleadores y mejorar las oportunidades de desarrollo profesional del personal, tal como se ha hecho, por ejemplo, en el Reino Unido.

Otro aspecto importante de la flexibilidad es un movimiento fluido hacia dentro y hacia fuera del servicio público. Un buen programa aseguraría que el servicio público pueda reclutar y retener el talento que necesita ofreciendo trabajo, oportunidades de carrera y condiciones de trabajo atractivos e interesantes. En este sentido, una de las primeras acciones que puede llevarse a cabo es la clarificación del estatus del puesto de entrada llamado “enlace”. De acuerdo con la Ley del SPC, el reclutamiento para puestos de entrada se lleva a cabo mediante concursos abiertos anuales para las vacantes disponibles. Esto otorga al SPC su carácter de sistema basado en la carrera, en el cual los aspirantes esperan desarrollar su carrera profesional a largo plazo. Sin embargo, en algunas ocasiones tales puestos son ocupados por individuos con experiencia profesional que desempeñan actividades secretariales, lo cual crea confusión acerca del perfil del puesto: algunas veces se les considera como personal de mandos medios, otras veces como empleados administrativos. A este respecto, el principio debe ser que lo que determina la integración al sistema es la función que se desempeña, y no el nivel salarial. En sustitución del rango de “enlace” las autoridades mexicanas podrían considerar la creación de una categoría llamada “analista de políticas” que requiera competencias intelectuales específicas y tenga el potencial de convertirse en oficial de mandos medios y superiores. Las funciones de asistente (secretaria) y chofer, por ejemplo, deberían estar en otro rango de carácter técnico y fuera del SPC. Las experiencias de Canadá y Francia en torno a la estructuración de los grupos ocupacionales pueden ser muy ilustrativas para México.

El gobierno mexicano podría desarrollar una forma estándar para describir puestos y definir trayectorias profesionales. Un primer paso sería el desarrollo de un inventario integrado de puestos para identificar puestos equivalentes en las diferentes instituciones participantes en el SPC. Para construir trayectorias profesionales para los servidores públicos sería necesaria la redefinición de categorías de puestos del sistema. Canadá y Francia han desarrollado acciones en este sentido que pueden ser retomadas y adaptadas al contexto mexicano.

En la actualidad, una de las principales lagunas en la legislación del SPC es la falta de un subsistema para las remuneraciones. Esto afecta en forma negativa la gestión de los recursos humanos en términos de planeación, desarrollo profesional, promociones, mejoramiento de la gestión orientada al desempeño y el establecimiento de niveles de remuneración que sean económicamente sustentables y socialmente aceptables. Por esa razón, México debe elaborar una política de compensaciones como parte integral del sistema de carrera.

El SPC considera la capacitación como un elemento para el mejoramiento y el desarrollo de nuevas capacidades y habilidades, la preparación de servidores públicos para puestos de mayor responsabilidad, así como para la certificación de sus capacidades. La solución ha sido la oferta educativa a distancia, aunque sin referencia a las necesidades de papeles específicos. Por ello, los programas de capacitación deben atender a las necesidades de las organizaciones y utilizarse de forma estratégica. Para ese propósito, al igual que se ha hecho en muchos países miembros de la OCDE, es necesario reemplazar la noción de “capacitación” por un planteamiento más amplio: “aprendizaje y desarrollo”.

Por otro lado, el SPC incluye un subsistema de separación que requiere ser revisado. En ese subsistema se especifican las condiciones de separación del servicio de carrera como renuncia, fallecimiento, destitución o desempeño deficiente. Por otro lado, la ley respectiva establece que la membresía en el sistema no implica inamovilidad, pero que se cuenta con la garantía de que los servidores públicos de carrera no pueden ser removidos por motivos políticos. Sin embargo, no hay evidencia suficiente de la existencia de lineamientos claros para la operación de este subsistema. A este respecto, las autoridades mexicanas deben revisar los mecanismos de separación del sistema para hacerlos más efectivos.

Para ampliar el dinamismo e imparcialidad del SPC, se debe poner énfasis en la gestión del desempeño.

Siguiendo las tendencias de otros países miembros de la OCDE, el SPC de México incluye un subsistema de evaluación del desempeño, entendido como un método para medir aspectos cualitativos y cuantitativos de las organizaciones y los individuos en relación con el cumplimiento de sus metas según el Artículo 54 de la ley respectiva. Sin embargo, no ha habido un progreso real en la puesta en marcha de este subsistema.

La experiencia de países de la OCDE sugiere que el desempeño no es algo que pueda medirse, sino evaluarse. El objetivo final de la gestión del desempeño es facilitar la tarea de correlacionar las necesidades individuales, intereses y expectativas de carrera con las necesidades de la organización, misma que es llevada a cabo por administradores operativos mediante el trabajo en equipo.

La gestión del desempeño debe considerarse como el enlace entre la gestión de recursos humanos con las metas y estrategias institucionales. Esto significa alejarse de la tradición legalista de México. Es aconsejable que el sistema de gestión del desempeño se enfoque más en el desarrollo que en la evaluación *per se*. La idea es mejorar el desempeño y maximizar las competencias. Construir un marco para un sistema de gestión del desempeño que describa los resultados deseados por parte de las organizaciones públicas de una forma operativa, y con insumos y productos claros, pondría a México en una mejor posición para evaluar el desempeño en los niveles individual, grupal y organizacional. Para mejorar la credibilidad en el sistema se debe asegurar que el buen desempeño sea premiado, y el mal desempeño, evidenciado.

México enfrenta tres retos para implantar el subsistema orientado a la evaluación del desempeño de forma sistemática. El primero es la necesidad de un cambio cultural para el cual no están preparados los servidores públicos. Las autoridades mexicanas deben promover la cultura de trabajo en equipo como valor central en el servicio público. El segundo reto es la necesidad de un marco de referencia para un sistema de gestión del desempeño. Para lograrlo, México debe asegurar que se premie el buen desempeño, que el desempeño deficiente se atienda y los resultados se difundan ampliamente en la organización. El tercer reto es la rendición de cuentas de los mandos operativos sobre su propio desempeño y cumplimiento de normas, aunque con las facultades suficientes para innovar y mejorar. Esto implica la búsqueda de un balance saludable entre rendición de cuentas y flexibilidad, entre control y libertad para tomar decisiones. Canadá e Irlanda ofrecen experiencias relevantes sobre formas de afrontar retos como los que ahora enfrenta México.

Reorientar la gestión de los recursos humanos hacia el mejoramiento del desempeño requiere una estrategia que aglutine esfuerzos paralelos y sincronizados en varios campos, incluyendo las competencias administrativas, las evaluaciones y los incentivos

de desempeño. En el contexto mexicano, se recomienda desarrollar de modo paulatino una cultura del desempeño enfocándose en sistemas de promoción relacionados con el desempeño. Esto puede ayudar a reorientar los valores del SPC hacia criterios de competencia y mérito. La introducción de la gestión de desempeño requeriría una amplia revisión de la estructura de salarios y su integración como parte del SPC.

La clarificación de la interfase político-administrativa es clave para evitar la politización y mejorar la credibilidad del SPC.

El desempeño y la eficiencia se han convertido en asuntos urgentes de la administración y gobernanza públicas, y por lo tanto se ha puesto un énfasis especial en el papel, las tareas y las capacidades de la administración. Los administradores públicos de mandos superiores, que constituyen la interfase entre el ejecutivo político y la administración pública, son responsables de la implementación apropiada de instrumentos legales, estrategias y medidas políticas, así como de la consistencia, eficiencia y adecuación de la actividad gubernamental.

Se han identificado algunas tendencias entre los miembros de la OCDE que derivan en elementos que requieren reformarse en torno a la gestión de mandos superiores, tales como: el enfoque en la calidad de la administración para mejorar su desempeño, el establecimiento de reglas específicas para su grupo, la definición de sus competencias, la apertura de reclutamiento a aspirantes externos y su gestión como un grupo aparte. El reto para México es crear las condiciones para que los administradores de mandos superiores se comprometan con los intereses del Estado y el gobierno, y no con los intereses de un gobierno o partido político en particular. Si bien la incorporación de estos puestos al SPC da pasos en este sentido, es necesario un cambio en la cultura política y administrativa en México.

La experiencia de países miembros de la OCDE ofrece pistas para la formación de un grupo de administradores de mandos superiores con las siguientes premisas: 1) el SPC debe ofrecer oportunidades creíbles para ascender a puestos administrativos de alto nivel que no dependan de aprobación política; 2) la posibilidad del reclutamiento abierto, transparente y justo de aspirantes externos debe mantenerse, para atraer nuevas competencias y habilidades al SCP, y 3) el gobierno debe revisar las políticas de compensaciones para administradores de mandos medios y superiores tomando en cuenta la complejidad y el nivel de responsabilidad de cada puesto.

Además, las autoridades mexicanas podrían considerar el establecimiento de reglas específicas para la gestión de los administradores de mandos superiores por ser el personal “no político” de más alto nivel de la administración pública federal. La experiencia de Chile puede ayudar a México a caminar en este sentido. Asimismo, se requiere la definición de un perfil de competencias y habilidades para los mandos superiores, con la suficiente flexibilidad para ser sujeto a adaptaciones en secretarías y agencias. México puede también explorar la posibilidad de promover la movilidad interdepartamental de administradores de mandos superiores para alentar un *ethos* corporativo en la cima del SPC. La gestión de las competencias debe guiar el reclutamiento y la capacitación de los administradores de mandos superiores, a quienes también debe darse oportunidad de organizar reuniones periódicas para capacitación y promoción de la cohesión de grupo.

La creación de un programa de “Jóvenes Sobresalientes”, administrado por la SFP para detectar talentos y contribuir a su desarrollo profesional en los puestos adecuados, ayudaría a evitar el favoritismo y el nepotismo. Asimismo, ofrecería posibilidades a jóvenes de alto

potencial de hacer carrera en el servicio público. En México, como en otros países miembros de la OCDE, se requiere de servidores públicos comprometidos a largo plazo con el servicio, pero a su vez se necesita también un compromiso a largo plazo por parte del gobierno.

Para asegurar una reforma exitosa de la gestión de recursos humanos, debe evaluarse la estrategia de implementación del SPC.

La deficiente estrategia de implementación definida en los inicios del proceso de reforma es una de las principales razones por las cuales el SPC se encuentra bajo presión ante los escasos resultados en torno a la profesionalización del servicio público. El cronograma de implementación fue muy ambicioso para un cambio de semejante magnitud y hoy por hoy se ha estancado. Por ello, el planteamiento de la implementación requiere revisarse con base en: 1) un enfoque incremental, que incluya consideraciones sobre cómo deben funcionar las organizaciones públicas y el establecimiento de una secuencia de actividades; y 2) la constitución de liderazgo y confianza para contrarrestar la resistencia a la reforma, poniendo énfasis en valores enunciados en la ley tales como legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, mérito y equidad de género.

Las autoridades mexicanas se están apoyando en las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) para incrementar la eficiencia y efectividad del desempeño del gobierno. Sin duda, el uso de TIC no sólo puede fortalecer la reforma de la gestión de recursos humanos, sino también mejorar la eficiencia de los procesos de gestión. Varios programas están al servicio de la operación del SPC: RH-Net, @Campus, trabajaen.gob.mx, que, usados con eficacia, tienen el potencial de posicionar el SPC en un rumbo más estratégico para fomentar la innovación, la productividad, y servicios ágiles y enfocados en el cliente. De este modo, las TIC constituyen un socio estratégico en la reforma de la gestión de recursos humanos, pero no deben ser un fin en sí mismas.

Para avanzar en la implementación y consolidación del SPC, México necesita: 1) mejorar la gobernanza del sistema; 2) revisar la constitución y el desempeño de los órganos que lo administran; 3) revisar los criterios para medir el trabajo y las capacidades de las personas para desempeñarlo; 4) separar los gabinetes de apoyo de los consejos administrativos y la gestión, y 5) establecer una gestión de datos apropiados para administrar los nombramientos, la capacitación y el desarrollo profesional. Sin embargo, para ser efectiva, toda acción debe ser congruente con la cultura política mexicana.

Posiblemente la lección clave derivada de la experiencia de los países miembros de la OCDE es que las reformas de gestión de recursos humanos no deben plantearse como iniciativas de modernización por sí mismas. Por el contrario, deben estar basadas en una visión integral de cómo debe funcionar el gobierno para afrontar retos emergentes y ser consistentes con los valores del servicio público y otras reformas de la gestión pública. Por lo tanto, la reforma del sistema de gestión de recursos humanos requiere una reforma administrativa más amplia y de largo plazo.

El SPC debe alinearse a las metas estratégicas del gobierno para ubicar la profesionalización del servicio público, de nueva cuenta, en la agenda política.

La invisibilidad de los beneficios del servicio de carrera y la poca o nula relación entre el marco legal del SPC y los programas gubernamentales se ha constituido en un problema. Hoy por hoy, el sistema es percibido como una carga de trabajo y no como un instrumento estratégico para lograr las metas del gobierno. El gobierno mexicano debe entender que el

éxito o fracaso de la administración pública en el cumplimiento de sus objetivos depende, en gran medida, del mejoramiento del ambiente burocrático. Por esa razón, es preciso que las autoridades mexicanas desarrollen propósitos en el corto, mediano y largo plazos para el SPC. Para tal efecto, México puede analizar y retomar la experiencia de Bélgica y su reforma Copérnico de 1999.

El desarrollo de una visión del servicio de carrera basado en un amplio consenso con miembros de las comunidades políticas y académicas, con los servidores públicos y la sociedad civil es clave para consolidar al SPC en los próximos años. Para ello es fundamental preguntarse: ¿qué papel jugará el servicio profesional de carrera en la sociedad? ¿Cuál es su contribución a objetivos de gobierno más amplios?

La gobernanza del SPC requiere ser fortalecida para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.

Para mejorar la operación del sistema, es necesario fortalecer la gobernanza del SPC para alentar la transparencia y la rendición de cuentas. El Consejo Consultivo puede tener la responsabilidad de definir los objetivos de los comités técnicos de profesionalización y delegar su trabajo cotidiano a un comité de expertos. Además, el Consejo Consultivo puede constituirse como organismo regulador del SPC, incrementando la participación directa de la sociedad civil, los partidos políticos y grupos de interés en la implementación del sistema. En vez de ser sólo un órgano consultivo, el Consejo podría transformarse en un órgano directivo, un Consejo Directivo, para desempeñar un papel más activo en la definición de la dirección estratégica del sistema en coordinación con la SFP. La experiencia del servicio civil británico puede proporcionar lecciones valiosas a México sobre este asunto.

Para avanzar en la reforma, es necesaria una división de responsabilidades clara y ampliar la capacidad para la gestión de recursos humanos.

En México, las nuevas reglas de operación del SPC adoptadas en 2007 apuntan a la descentralización del sistema hacia cada una de las instituciones participantes. El punto clave no es la simple elección de centralizar o descentralizar, sino la estrategia para dividir con mayor eficacia las tareas para la implementación de la Ley del SPC y su administración cotidiana. En el marco del proceso de descentralización, sería recomendable que las autoridades mexicanas tomaran en cuenta tres aspectos clave: 1) la ampliación del papel de la Secretaría de la Función Pública como órgano central de la gestión de recursos humanos a cargo de definir políticas de recursos humanos y de guiar la operación del SPC como lo han hecho Austria, Estados Unidos de América, Finlandia, Irlanda, Japón, los Países Bajos, Noruega, Suiza y el Reino Unido; 2) el establecimiento de mecanismos confiables para asegurar la rendición de cuentas y la transparencia en la operación y retroalimentación del SPC, para lo cual Canadá y Estados Unidos de América proveen ejemplos relevantes; y 3) el desarrollo de la capacidad de la gestión de recursos humanos por medio de la profesionalización de la función de gestión de recursos humanos en toda la administración pública central, tema sobre el cual el Reino Unido puede aportar lecciones interesantes.

Aprender a “aprender” y la difusión de buenas prácticas en gestión de recursos humanos son esenciales para consolidar el proceso de profesionalización.

En la actualidad prevalece un sentimiento de descontento entre los servidores públicos mexicanos con respecto al SPC. Las dificultades técnicas, los constantes nombramientos vía

el Artículo 34, la falta de transparencia y de procesos de selección basados en el mérito, y la no inclusión del SPC en la agenda política, son asuntos que han generado cuestionamientos sobre la necesidad de un SPC. Sin embargo, la operación e implementación del SPC han generado experiencia que a su vez se traduce en lecciones útiles.

El desarrollo de marcos de referencia y metodologías de evaluación para una constante vigilancia y una evaluación sistemática de las iniciativas de gobierno para la gestión de recursos humanos resulta crucial para apoyar la eficiencia, la efectividad y el aprendizaje continuo, como en el caso de Finlandia. El desarrollo de una estrategia de difusión de buenas prácticas de recursos humanos debe ser responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública. Los planes actuales para revivir la red de directores de recursos humanos y formar una nueva red de organizaciones con sistemas de personal basados en el mérito parecen constituir un desarrollo positivo en esa dirección. El SPC cubre sólo 74 de las 274 instituciones de la administración pública federal. Por ello, es preciso ampliar los principios de profesionalización a todos los servidores públicos federales sin importar su tipo de contrato. Esto facilitaría la gestión de recursos humanos de una forma más sofisticada y estructurada, y también daría una mejor perspectiva de desarrollo profesional a los servidores públicos locales.

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**

RESUMEN