



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RVOE 2006481**

**“MODELO DE GESTIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN
APLICADO AL CAPITAL HUMANO DEL PODER
EJECUTIVO DEL ESTADO DE TABASCO”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

EDITH VILLARREAL UGARTE

DIRECTOR: DR. FRANCISCO JOSÉ DÍAZ CASILLAS

Ciudad de México

Diciembre de 2017

INNAP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

Ayer, Hoy y Mañana.....

Dios por siempre

A mis padres, a mi esposo, a mis hijos
y mis adorados nietos...

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	VII
CAPÍTULO I. Elementos para el Estudio de la Profesionalización	21
1.1 Origen y responsabilidad pública del Estado.	21
1.2 Nociones sobre la Profesionalización de la Burocracia.....	25
1.2.1 Marco teórico de la Burocracia.....	26
1.2.2 Servidor Público.....	33
1.2.3 La Carrera Administrativa.....	37
1.2.4 El mérito base del ingreso, permanencia y desarrollo.....	41
1.2.5 El Sistema de Botín.....	42
1.2.6 Servicio Civil de Carrera.	44
1.2.7 Cultura burocrática y su influencia en la profesionalización.....	51
1.2.8 Profesionalización del Servidor Público.....	54
1.3 Evolución de la profesionalización, Antecedentes Históricos en el Contexto Internacional.....	61
1.3.1 China.....	62
1.3.2 Alemania.	63
1.3.3 Francia.....	66
1.3.4 Reino Unido.....	67
1.4 Sindicalismo en la Administración Pública y la profesionalización de los agremiados.	70
CAPÍTULO II. México, hacia una nueva visión de la profesionalización.....	75
2.1 Genealogía de la Profesionalización en México.	75
2.1.1 La Nueva España: La Casa de Borbón en América 1756 – 1821.....	75
2.1.2 México Independiente.....	77
2.1.3 De la Reforma al Porfiriato.....	79
2.2 Federalismo y Centralismo.	84
2.3 Reformas Administrativas en México, senda con rumbo hacia la profesionalización del servidor público.	93

2.4	Marco Jurídico y Administrativo de la Profesionalización.....	105
2.5	Desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en México.....	113
2.6	Profesionalización en el Gobierno Federal, Período 2013-2018.	119
2.7	Profesionalización en las Entidades Federativas: Instrumentos Normativos y Metodológicos.	121
2.8	Los servidores públicos en México.	125
<i>CAPÍTULO III. Recursos Humanos y Profesionalización del Servidor Público.</i>		129
3.1	Papel de la Profesionalización en el Proceso de las Políticas Públicas.....	129
3.2	Profesionalización: Paradigma.....	131
3.3	Marco histórico evolutivo de los Recursos Humanos desde la perspectiva de las Teorías Administrativas.....	135
3.3.1	Teoría Clásica: Frederick Taylor; Administración Científica, (1911).....	136
3.3.2	Henry Fayol; Administración Clásica, (1916).	137
3.3.3	Teoría de las Relaciones Humanas; Elton Mayo, (1932).	137
3.3.4	Teoría Estructuralista; Amitai Etzioni y James Thompson, (1950).	138
3.3.5	Teoría de Sistemas; Von Bertalanffy, (1951).	139
3.3.6	Teoría Neoclásica; Peter Drucker, (1954).	139
3.3.7	Teoría Conductual; Maslow y McGregor, (1960).....	139
3.4	Teoría de la Burocracia. Max Weber, (1947).	140
3.5	Los Recursos Humanos y su proceso de conformación.	141
3.6	Sistema de Competencias Laborales en el Sector Público.	152
3.7	Modelo de profesionalización de las entidades federativas.	164
<i>CAPÍTULO IV. Tabasco en el eje del Desarrollo Formativo de los Servidores Públicos</i>		171
4.1	Tabasco como Entidad Federativa Autónoma.	171
4.2	Profesionalización en Tabasco: Cronología de las Funciones de Recursos Humanos, Profesionalización y Seguridad Social 1953-2017.....	173
4.2.1	Período de 1953-1970.	173

4.2.2	Período de 1971-1994.	176
4.2.3	Período de 1995-2017.	181
4.3	Análisis del Sistema de Profesionalización Vigente en el Estado de Tabasco....	196
4.3.1	Aspectos organizacionales y normativos de la Profesionalización.....	199
4.3.2	Servicios que presta el área de profesionalización.	208
4.3.3	Análisis de los procesos de Profesionalización.	211
4.4	Conformación de la Estructura Orgánica y su burocracia: Administración Central del Poder Ejecutivo.....	219
4.4.1	Estructura Orgánica del Poder Ejecutivo 2013-2018.....	219
4.4.2	Catálogo Institucional de Puestos Vigente.	222
<i>CAPÍTULO V. Modelo de Gestión de la Profesionalización Aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.</i>		227
5.1	Antecedentes.....	227
5.2	Generalidades del Modelo MGPT.....	232
5.3	Perspectivas.	234
5.3.1	Perspectiva Externa.....	235
5.3.2	Perspectiva de las Partes y sus Interacciones.....	237
5.3.3	Perspectiva de los Resultados.....	247
5.4	Gestión Estratégica del Capital Humano.....	249
5.5	Requerimientos.	257
5.6	MGPT-Subsistema de Capacitación y Formación con base en competencias..	258
5.7	Consolidación del Modelo MGPT.....	268
<i>CONCLUSIONES.....</i>		271
<i>REFERENCIAS.....</i>		283
<i>INDICE DE FIGURAS Y CUADROS.....</i>		305
<i>ANEXOS.....</i>		307

INTRODUCCIÓN

“El verdadero principio de todas las cosas es el hecho, y si el hecho mismo fuese siempre conocido con suficiente claridad, no habría nunca necesidad de remontarse a su causa. Una vez que se tiene un conocimiento completo del hecho, ya se está en posesión de los principios del mismo, o por lo menos se pueden fácilmente adquirir. Pero cuando uno no está en posición de conocer, ni el hecho, ni la causa, deben aplicarse esta máxima de Hesíodo:¹

“Lo primero es poderse dirigir a sí mismo, sabiendo lo que se hace en vista del fin. También es bueno seguir el sabio consejo del otro; pero no poder pensar y no escuchar a nadie es una acción propia de un tonto de todos abandonado”.

Aristóteles, Moral de Nicómaco, IV a.c.²

I.

En la literatura de políticas públicas y de gestión pública es común encontrar aspectos relacionados con la conveniencia de implementar acciones de profesionalización, capacitación, formación o bien de servicio civil de carrera; con argumentos comunes que indican la necesidad de contar con servidores públicos profesionales y que dicha formación debe impartirse desde las mismas administraciones públicas. Un esquema progresivo, que fomente el aprendizaje constante, el desarrollo de habilidades del servidor público y sea una fortaleza para las instituciones públicas, basada en una cultura de lealtad, compromiso y

¹Hesíodo 700 a.c. Poeta griego. Después de Homero, es el más antiguo de los poetas helenos, ocupa un lugar excepcional en la literatura griega, por sus preceptos morales.

²De Azcárate, P., *Obras Filosóficas de Aristóteles*. Madrid. 1873-1875.

vocación que reditúa en un mejor servicio y mejor calidad de vida para la sociedad.

El fenómeno de la profesionalización del servidor público es una condición fundamental para lograr un proyecto de transformación y mejoramiento constante del servicio público. El tema es complejo por el número de variables que intervienen para su conjugación; partiendo desde aspectos ontológicos, como es el caso del papel del Estado en el desarrollo de un país, así como la intervención de los contextos político, económico y social en un territorio determinado, la configuración de la burocracia y la sociedad participativa; son algunos de los conceptos asociados a la profesionalización. Su implementación y consolidación está en función a la voluntad política para realizar las reformas administrativas³ y la modernización del aparato de gobierno, acciones cuyo fin sea garantizar calidad y eficiencia en la atención a la demanda ciudadana mediante el fortalecimiento de las capacidades administrativas, técnicas y profesionales de los servidores públicos, desde una perspectiva integral.

Hoy en día la profesionalización del recurso humano se ha convertido en un valor ineludible dentro de las organizaciones tanto públicas como privadas; fortalecer las estructuras a través de la inversión en el conocimiento, las habilidades y destrezas son una necesidad que contribuye a conformar una burocracia profesional, orientada a la gestión por resultados y confiere eficiencia, eficacia, legitimidad y credibilidad a la acción de gobierno. El tema de la profesionalización ha sido tratado por un sin número de especialistas.

En este sentido Ricardo Uvalle menciona que *“la razón de Estado es un incentivo a la gobernabilidad, constituye un plus valor de desempeño del gobierno que rinde más y mejores frutos, provoca rendimientos políticos*

³Aguilar Villanueva, Luis F. Coordinador, *“Profesionalización del Servicio Público en México, Hacia la Innovación y la Democracia”*. Memorias. Editado por Universidad Iberoamericana. Gargola Ediciones, México, 2003.

*superiores, y sufraga donde más elevada es la eficiencia de la administración pública”.*⁴

Hoy los ciudadanos sabedores de sus derechos reclaman servicios con estándares de satisfacción cada día más altos, por lo que se hace necesario poner el acento en el fortalecimiento de las actitudes y aptitudes de los servidores públicos para convertirlos en agentes de cambio que contribuyan a la legitimidad y sean un reflejo de la capacidad del gobierno.

Sabiamente en el siglo XVI Von Justi reconoció el valor de las personas como medio para alcanzar los fines del Estado;

*“Los medios consisten meramente en toda suerte de bienes muebles, poseídos por los súbditos o por el estado mismo; son también los talentos y destrezas de las personas que forman el Estado. Por tanto las personas deben en cierto sentido ser incluidas y el uso personal de estos medios del Estado constituye el poder supremo”...promover la felicidad”.*⁵

La década de los ochentas, como respuesta a la realidad globalizadora marcó un parte aguas en el manejo de las administraciones públicas, la mayoría de los países latinoamericanos implantaron reformas modernizadoras, todas con el común denominador de incorporar al sector público los procedimientos, técnicas y métodos basados en la exigencia de resultados y en el nivel de calidad de atención al ciudadano enfocado a la mejora continua. Los patrones internacionales marcaron el fomento a la transparencia y la rendición de cuentas, así como la incorporación del potencial de las nuevas tecnologías en la modernización de los procesos del gobierno enfatizando el desarrollo de sistemas de profesionalización del servidor público.

⁴Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas*. 1era. Edición. Plaza y Valdéz. México, 2000. Citado en Pérez González, Hugo Nicolás. “*Retos y Perspectivas del Servicio Público de Carrera en México*”. Editado por CLAD. VIII Congreso CLAD, Octubre 2003. p. 4.

⁵ Guerrero, Omar, *Las Ciencias de la Administración Pública en el Estado Absolutista*. 2da. edición. Fontamara. México, 1988.

En este sentido México en concordancia con los cambios mundiales y las recomendaciones vertidas por organismos internacionales ajusta el actuar gubernamental con diversas reformas administrativas y en el año 2003, el Ejecutivo Federal expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la cual vino a normar la profesionalización de los servidores públicos en base al mérito, no obstante de estar dirigido a un segmento de la pirámide organizacional, ha sido un gran salto en favor de la competitividad de las instituciones públicas del gobierno federal.

El avance de la federación no se ha visto reflejado en la mayoría de las entidades federativas y municipios⁶ del país donde no se cuenta con una política de formación y desarrollo profesional. El común denominador es la carencia de un modelo de profesionalización integral. En la actualidad las acciones de profesionalización se brindan de manera aleatoria y además se diluyen rápidamente ya que la formación no garantiza la permanencia en el servicio público. La problemática es reiterativa y se presenta en doble sentido; la sociedad adolece de una respuesta eficaz a las demandas ciudadanas y los servidores públicos de oportunidades de desarrollo.⁷

En el plano estatal, Tabasco con las características propias de un estado petrolizado ha tenido que ajustar las velas al contexto político, social y administrativo y con ello la modernización de procedimientos y marcos jurídicos que regulan el quehacer de gobierno.

Refiere Núñez *“las condiciones climáticas con alto grado de temperatura y humedad, alejado de la civilización durante centurias después de la declinación de las grandes culturas olmeca, maya y zoque que allí se asentaron, cuya*

⁶ Pontifés Martínez Arturo, *“El marco normativo en Materia de Profesionalización en México”*. Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México”. Foro Nacional de Profesionalización. Tepic Nayarit, México, 2016. Véase www.profesionalización.org.mx.

⁷ Sangjinés Mario, Strazza Luciano, *“Perspectivas de la Profesionalización de la Función Pública en los Gobierno Estatales de México”*. Banco Interamericano de Desarrollo. México, 2016.

integración a la economía y al desarrollo nacional sólo fue posible a partir de mediados del siglo pasado”⁸

González Pedrero en su memoria sexenal señala que “el hallazgo de grandes yacimientos petroleros en 1980, visibilizaron al estado apareciendo en el plano nacional e internacional, se transitó de una economía de sector primario a una economía de capital caracterizada por el incremento demográfico como resultado de la migración de personas en búsqueda de oportunidades, el abandono de la industria pesquera y agrícola, el incremento en el gasto público, el aumento de la plantilla laboral”⁹

Causas como la redimensión del presupuesto, las inercias de corrupción, la falta de permanencia en el empleo público, usos y costumbres en la asignación de cargos públicos, falta de compromisos y excesos de confianza de los servidores públicos, influyeron negativamente en el proceso de reorganización estructural y funcional de la Administración Pública tabasqueña.

Con fundamento en la información que arrojan los informes de gobierno del período de 1953 a la fecha, es posible confirmar que la profesionalización del servidor público ha sido atendida con un interés creciente, a pesar de conservar prácticas que parecen inextinguibles. Aunado a que solo una universidad en el Estado de Tabasco¹⁰ cuenta con la carrera de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, en el caso de estudios de posgrado la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco cuenta con la Maestría en Políticas Públicas y recientemente el Gobernador Arturo Núñez Jiménez reabre el Instituto de Administración Pública de Tabasco A.C. donde se imparte la Maestría en Administración y Políticas Públicas y además el Doctorado en Gobierno y

⁸ Núñez Jiménez, Arturo, “Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018”. Talleres Gráficos del Estado. Villahermosa, Tabasco, 2013. p.10.

⁹ González Pedrero, Enrique, “Memoria Sexenal 1983-1988”. Servicio Cartográficos y Editores. Villahermosa, Tabasco, 1988.

¹⁰ Universidad Popular de la Chontalpa. Ubicada en el municipio de Cárdenas, Tabasco.

Administración Pública; bajo este escenario el ingreso al servicio público se realiza sin conocimientos en la ciencia administrativa, por ello los servidores públicos han realizado sus funciones con base en sus propias profesiones, antecedentes formativos y por transmisión informal de conocimientos.

En este contexto las y los trabajadores de todos los niveles tanto de base como de confianza, del Poder Ejecutivo han sido abandonados a la suerte del empirismo, basado en la experiencia de quienes por años han trabajado en la burocracia tabasqueña, aunado a la imperante discrecionalidad de los gobernantes, y del partido en el poder, para nombrar y remover servidores públicos, ha favorecido la conformación de cofradías y lealtades alejadas del clamor ciudadano. Las acciones de capacitación y formación se han limitado a un catálogo de cursos, talleres y ofertas educativas de formación. Tampoco se cuenta con un marco teórico que sirva de referencia o amplíe el conocimiento en la materia de profesionalización del servidor público en Tabasco.

La profesionalización en Tabasco es un reto que debe atenderse partiendo desde la conformación de un marco referencial que dimensione el paradigma de la profesionalización en la entidad especialmente ahora que el discurso político está centrado en la idea de generar cambios y transformaciones en el estado; en contraste, es inútil pensar en cambio sin considerar la profesionalización del servidor público como la llave para la gestación de un desarrollo administrativo. Los cambios de gobierno conllevan a la generación de expectativas ciudadanas que esperan de sus gobernantes una manera diferente de llevar los asuntos públicos, pero ¿Cómo un gobierno puede pensar en romper con inercias y vicios de la noche a la mañana? La única vía es apostar a la formación de las personas, en este sentido Chiavenato refiere: *“el desempeño de las organizaciones depende directamente del desempeño de las personas que las forman”*, por ello es necesario abrir las puertas a la sociedad del conocimiento para que las demandas ciudadanas sean atendidas con procesos

innovadores producto del desarrollo creativo de las personas que laboran en ellas.¹¹ La profesionalización es un imperativo en todas las Administraciones Públicas, que impacta en el desarrollo de las personas y de las instituciones para cristalizar las transformaciones pululadas en campañas electorales.

II.

Con la presente investigación se emprenderá en la generación de conocimiento sobre el estado del arte de la Profesionalización del servidor público en el contexto de la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Tabasco. En el curso de la investigación se procura la respuesta a una serie de preguntas que un vez contestadas coadyuvarán al logro del objetivo central, confirmando la hipótesis motivo de la investigación la cual señala:

La instrumentación de Modelo de Gestión de la Profesionalización Aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, determinará las competencias que se requieren en el desarrollo del quehacer administrativo para que sobre la base del catálogo de puestos se alcance el desarrollo pleno de los servidores públicos, la competitividad de las instituciones, la satisfacción de la ciudadanía y obtener la gobernabilidad necesaria para el buen gobierno.

Se considera como variable independiente la profesionalización del servidor público y como variables dependientes el desarrollo del quehacer administrativo en términos de desarrollo del servidor público, satisfacción ciudadana, competitividad institucional y gobernabilidad. Se contestarán preguntas tales como: ¿Cómo vincular la demanda ciudadana con los procedimientos y estructuras para que sean la base de la gestión de recursos

¹¹ Chiavenato, Idalberto, *Comportamiento Organizacional, La Dinámica del Éxito en las Organizaciones*. 2da. Ed., McGraw-Hill, México, 2009.

humanos?, ¿Cuál es el papel del Estado y su burocracia en la profesionalización?, ¿Cuáles son los elementos para el estudio de la profesionalización?, ¿Qué antecedentes internacionales han sido referencia en el campo de la profesionalización?, ¿Cuál ha sido el camino evolutivo de la profesionalización en México?, ¿Cuál es la influencia del centralismo y el federalismo en la profesionalización?, ¿Cuáles son las características de la Gestión de Recursos Humanos en México asociadas con el servidor público?, ¿Cuál es el perfil de los recursos humanos en Tabasco?, ¿Cuáles son las acciones que en materia de profesionalización se han implementado en Tabasco?, ¿Cuál es el marco normativo que rige la profesionalización; las facultades, las atribuciones jurídicas y capacidades administrativas para ejercerlo tanto en México como en Tabasco?, ¿Cuál es la experiencia de la profesionalización en el Estado de Tabasco?, en su caso, ¿Qué modificaciones son necesarias para el adecuado funcionamiento de un eficaz modelo de profesionalización?, ¿Cuál es la participación de los sindicatos en el modelo de profesionalización?, ¿Con que tipo de infraestructura se cuenta y cuáles son los requerimientos necesarios para el óptimo desempeño de la profesionalización? En concordancia, a partir de la respuesta a los cuestionamientos, se conjunta información, se generan conceptos y se integra un modelo de gestión de la profesionalización. La investigación es conveniente, por el valor teórico y referencial, por sus implicaciones prácticas y metodológicas en la elaboración de los programas de formación, capacitación, actualización, desarrollo, fortalecimiento y evaluación del desempeño vinculadas a las funciones y competencias requeridas para el puesto.

Con base en la Metodología de Investigación de Hernández Sampieri,¹² durante el desarrollo de la presente investigación se recurre a una conjunción de

¹²Hernández Sampieri Roberto, Fernández Collado Carlos, Bautista Lucio Pilar, *Metodología de la Investigación*, McGraw-Hill, 1997.

recursos metodológicos. Se inicia aplicando la tipología exploratoria, con el objetivo de indagar y comprender a través de un marco conceptual y teórico el tema de la profesionalización en el plano internacional, en México y en el Estado de Tabasco, el estudio favorece el aumento del grado de familiaridad del fenómeno de estudio cimentado en bases teóricas. A lo largo de la investigación se continúa con la aplicación de una tipología descriptiva analizando y explorando material bibliográfico y las propiedades de los documentos relacionados con la evolución histórica de los servidores públicos en la administración pública, los programas de capacitación y formación del servidor público. Se concluye con un estudio de tipo explicativo respondiendo las causas y las razones que incitan a la imperiosa necesidad de contar con un Modelo de Gestión de la Profesionalización del Servidor Público aplicado al capital humano del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Tabasco para lo cual se proporcionan las bases para su implementación. La técnica documental es la base de la investigación, con la recopilación de antecedentes a través de documentos teóricos y normativos. Al someter al análisis la hipótesis planteada, se espera contribuir a un avance en los estudios de la profesionalización del servidor público en el Estado, aportando elementos sólidos que incentiven a los tomadores de decisiones, y se transite hacia la implementación de sistemas que permitan un elevado nivel profesional de la burocracia.

Con el desarrollo de cada uno de los puntos enmarcados en el índice se pretende esbozar la evolución de la profesionalización en el contexto global, así mismo se retoman algunas ideas y características de la administración pública y se enaltece el imperio de la teoría racional weberiana, por otra parte dentro de los procesos de profesionalización se revisa los conceptos y definiciones que aportan diferentes autores. Por último se describe la experiencia que se ha tenido en materia de profesionalización, en México y en el Estado de Tabasco,

sus documentos normativos, la influencia de gobiernos y directivos en el debate de la profesionalización de la burocracia. Se analizan las estrategias de profesionalización para finalmente presentar una propuesta profesionalizante.

La investigación está integrada en cinco capítulos y uno de conclusiones. En el capítulo I, se plantea el paradigma de la profesionalización desde los antecedentes, componentes, conceptos y enfoques clásicos. A razón de Omar Guerrero se enuncian los acontecimientos particulares, escuelas de formación, carreras y cuerpos administrativos de países pioneros en dicho campo. La finalidad es adentrarnos al tema y comprender las nociones que dan origen.

El capítulo II, se reviste con la Genealogía de la Profesionalización en México: de la Colonia al Neoliberalismo, se creyó importante conocer datos trascendentales como la Reforma Borbónica que institucionaliza el Servicio Civil Virreinal, seguida por la independencia de México, que originó el acomodamiento de los sistemas políticos, de las estructuras de gobierno y la forma de administrarse, para dar paso al liberalismo y la dictadura porfirista. En el mismo capítulo se analiza el tema desde la óptica del federalismo y el centralismo y se compara el proceso evolutivo de las reformas a los marcos jurídicos que han regulado las prácticas de profesionalización en México, así también la implementación del Servicio Civil de Carrera en el gobierno federal, además de las recomendaciones internacionales y la inclusión de la profesionalización en las entidades federativas, información que resulta de gran provecho para comprender como los proceso de profesionalización del servidor público han sido considerados en la agendas de gobierno en los diferentes períodos históricos.

El capítulo III, enmarca el estudio de los recursos humanos y la profesionalización en el sector público, se describe el papel de los servidores públicos como factor de cambio y su interlocución entre la administración pública

y la ciudadanía. Se abunda en la gestión de recursos humanos y su subsistema de profesionalización en el sector público, también se adentra al estudio del paradigma de las teorías administrativas que incorporan la teoría de las relaciones humanas y el deber ser, así también se clarifica el tema de las competencias y su normalización, como noción integral del Saber, el Saber Ser y Saber Hacer.

El capítulo IV, expone el tema de Tabasco en el eje del Desarrollo Formativo de los Servidores Públicos. Este capítulo tiene varios propósitos fundamentales; por un lado se busca establecer el alcance de la profesionalización en el Estado de Tabasco sobre la base de los planes estatales de desarrollo y los correspondientes informes sexenales de gobierno. Así mismo se hace un análisis de la política de recursos humanos y los documentos normativos que regulan la gestión de los recursos humanos en el Estado. También se examinan documentos que dan cuenta de la importancia de la profesionalización en los últimos cincuenta años hasta la presente fecha. Otro propósito no menos importante es el análisis comparativo de estrategias de profesionalización, además de la realización de un estudio de campo lo que ha permitido dimensionar la situación que guarda la gestión de la profesionalización en el Estado de Tabasco.

A partir de la información recabada y los hallazgos encontrados, el capítulo V propone la conformación de un modelo de gestión de la profesionalización para que sea aplicado en el contexto del Poder Ejecutivo de Tabasco. Mismo que tendrá como plataforma el modelo de profesionalización de las entidades federativas propuesto por Arturo Pontifes Martínez.¹³

¹³ Pontifes Martínez, *Modelo de Evaluación y Acreditación de las Competencias determinadas en el Catálogo, de conformidad con el Plan de Formación y su Diseño Curricula*, INAFED, México 2008.

III.

El presente trabajo representa un arduo esfuerzo de más de dos años y medio de investigación documental y de campo como parte de los estudios doctorales en Administración Pública; el cual se realizó de manera alterna con mi desempeño profesional como Directora de Capacitación de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Tabasco. La selección y el estudio del tema surgieron de la problemática que día a día acontece en torno a los procesos de capacitación y formación de los servidores públicos. Por lo que fue necesario el análisis profundo que permitiera conocer y determinar las causas y los efectos del problema y aportar una solución práctica y viable a partir de la conformación de un estado del arte de la profesionalización.

No pudiera sentir satisfacción y orgullo, sin hacer una mención especial a personas e instituciones que facilitaron el camino para alcanzar la culminación de estos importantes estudios doctorales, inicio con mi director de tesis el Dr. Francisco José Díaz Casillas, a quién le agradezco su acompañamiento, dirección y estímulo en la conformación de las ideas y líneas de investigación, así también en mi formación como investigadora. Muchas gracias Doctor Díaz Casillas.

También expreso mi agradecimiento a mis sinodales, el Dr. Francisco Martínez Martínez, Dr. Osvaldo Alfredo Cruz Villalobos, Dra. Gloria Luz Alejandre Ramírez y Dr. Ricardo Corral Luna quienes desde su óptica profesional contribuyeron con sus comentarios y aportaciones para enriquecer el trabajo de investigación.

Menciono con agradecimiento y reconocimiento al Instituto de Administración Pública de Tabasco A.C. por sus valiosas gestiones para que los servidores públicos del Estado pudiéramos realizar estudios doctorales de forma

mancomunada con el Instituto Nacional de Administración Pública. Reconozco en el INAP el compromiso con Tabasco, especialmente por las facilidades brindadas para que su claustro de docentes, especialistas e investigadores pudieran estar en Tabasco semanalmente impartiendo importantes cátedras.

A mis compañeros de grupo, les agradezco el compartir sus experiencias y puntos de vista dentro y fuera del aula, sin duda contribuyeron en mi formación, pero sobre todo siempre estaré agradecida con la amistad que me brindan. No puedo dejar de agradecer a los compañeros de trabajo, a mis superiores por su apoyo y palabras de aliento para avanzar en este sinuoso camino.

A mis amigas, que sin condiciones han estado presentes aun en mi ausencia, muchas gracias.

Va mi agradecimiento más sentido a mi familia, a mi esposo Alejandro y mis hijos Alberto y Marcelo, Edith Alejandra y Daniel por su apoyo incondicional, especialmente por su comprensión y por compartir conmigo el deseo de búsqueda, sin ellos no habría sido posible esta empresa. A mis padres Don Jaime Villarreal Cantú y Doña Ma. Magdalena Ugarte de Villarreal, por su inspiración, por su ejemplo de lucha, honestidad y preparación constante. A mis queridos hermanos Jaime, Maya, Sergio y Luis seres virtuosos con los que siempre me he de sentir acompañada. Especialmente dejo este legado a mis hermosos nietos Anadaniela, Juan Pablo, Máximo y los que han de llegar, tal vez cuando puedan leer este trabajo, ya habrá formas diferentes de hacer las cosas, para ellos les infundo mi determinación, mi actitud y mi entusiasmo para no detenerse en el deseo de hacer algo que genere mejores condiciones para la sociedad.

Agradezco profundamente al Gobierno del Estado de Tabasco encabezado por el Lic. Arturo Núñez Jiménez por el impulso que brinda a la capacitación y formación de los servidores públicos, por las gestiones realizadas

para la reapertura del IAP Tabasco, y con ello el beneficio para muchos servidores públicos, sin duda dejará un gran precedente en la historia de la Administración Pública en el Estado. En este sentido reconozco la valiosa intervención del Lic. Bertín Miranda Villalobos, Secretario de Administración, especialmente por el financiamiento de la beca de estudios que me permitió cursar el doctorado en Administración Pública lo cual retribuyo con la culminación de los estudios y la propuesta que se ha generado del arduo trabajo de investigación.

CAPÍTULO I. Elementos para el Estudio de la Profesionalización

“Una República o Estado consiste en una multitud de personas relacionadas entre sí por medio de la mutua dependencia y de ciertas instituciones para, con sus energías sumadas y bajo el poder supremo, promover la felicidad”.

Juan Enrique Von Justi 1755.

1.1 Origen y responsabilidad pública del Estado.

El término responsabilidad deriva del latín “*respondo*”; refiere a la persona que se compromete con un asunto confiriéndole obligatoriedad ética para reconocer y aceptar las consecuencias que se deriven así como se anticipa a responder a los hechos por venir.¹⁴ El Estado se identifica con rasgos característicos propios, constituidos por la concurrencia de elementos: humanos o población, gobierno o autoridad, jurídico o derecho, territorial o espacial, unidos a los componentes políticos, económicos, sociales y dos elementos nodales: soberanía e imperio de la ley. *“El Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales.”*¹⁵

El estado como asociación colectiva de individuos requiere de la presencia de estructuras verticales llamadas gobierno dotado de liderazgo para ejecutar, dirigir y controlar acciones que favorezcan el bien común. El gobierno como representante del Estado a través de los órganos públicos está encargado de crear, procurar y aplicar el orden jurídico constitucional de acuerdo a los propósitos políticos de quién lo encabeza, los cuales obedecen a los fines del poder. Castelazo considera que el gobierno tiene una responsabilidad social

¹⁴ Castelazo, José R., “*La Responsabilidad Social de la Administración Pública*”. Editado por Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Administración Pública INAP XLIX, nº 1. México, (enero-abril 2014 2014). p.111-124.

¹⁵ *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra Bolivia: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2003, p.3.

entendida como *“la capacidad de construir condiciones de convivencia armónica entre los habitantes de un país”*.¹⁶

EL cameralista Von Justi (1717- 1777) sabiamente resume las funciones del Estado como proveedor de felicidad y para hacer frente a esa responsabilidad en su obra *Economía de Estado*, Von Justi plasma un gran legado para la formación universitaria de los funcionarios públicos alemanes.¹⁷

El orden jurídico es la estructura que armoniza la razón, los valores los fines y los jerarquiza en programas. La característica principal es el movimiento permanente y es a través de la Administración Pública que el Estado ejecuta, organiza y construye, siendo su objeto el desarrollo sostenido de la sociedad. Charles Jean Bonnin¹⁸ en 1808 magistralmente define a la administración pública en su obra *Principios de Administración Pública* como un producto del estado social integrado por individuos que al socializar forman comunidades y de ese pacto social surge la administración impulsada por las leyes que le dan vida. En sus diferentes escritos dejó plasmado la definición de administración pública Omar Guerrero¹⁹ hace una compilación de los documentos de Bonnin destacando los conceptos; así en 1809 afirma que:

“la administración pública, tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado”, por otra parte en 1812 asevero que: *“la administración pública es la autoridad común que dentro de cada departamento, ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos, así como sobre las personas, los bienes y*

¹⁶ Castelazo, José R., *Administración Pública...*, *op. cit.*, p. 95.

¹⁷ Guerrero, Omar, *Las Ciencias de la Administración...*, *op. cit.*, p. 161 y 162.

¹⁸ Bonnin pensador progresista, nació en 1772 en la ciudad de París, Francia, ejerció la administración pública como funcionario, no se conoce la fecha de su muerte. Información tomada de Guerrero, Omar, *Principios de Administración Pública Charles-Jean Bonnin, Compilación y estudio Introductorio*. Fondo de Cultura Económica, México 2010.

¹⁹ *Ibid.*, p. 82-83.

las acciones como interesantes al orden público"; En 1829 Bonnin señala que "es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas".²⁰

Ya en el siglo XX, Max Weber con su teoría racional burocrática concibió al Estado como una dominación de hombres sobre otros hombres bajo un esquema de violencia legítima que somete a los dominados a obedecer. El poder fija el ámbito de competencia en el Estado el cual monopoliza la fuerza física a través del mandato y la obediencia. El Poder se relaciona con el derecho, por medio de un sistema de reglas sociales que ordena la conducta humana, brinda organización y estructura jurídica. Al respecto Hans Kelsen refiere al poder del estado como: "la validez y eficacia del orden jurídico, mientras que los poderes o funciones son etapas diferentes de la creación del propio orden".²¹

Bonnin con una visión global enaltece la amalgama perfecta donde la sociedad, el gobierno y el estado de derecho tienen un origen natural y los funde en un orden donde el Estado toma el papel que direcciona las partes que lo integran privilegiando el bien común. La concepción de Bonnin sobre Administración Pública será la guía de la presente investigación, cada vez que se aluda al término se traerá a la mente el concepto doctrinal de Bonnin escrito hace más de 200 años.

La universalidad de los fines del Estado ha llevado a buscar la manera ideal de organización y conformación que armonice la relación población, territorio, gobierno y derecho. Las contribuciones vertidas por Max Weber no solo dieron forma y estructura a la Administración Pública brazo ejecutor del Gobierno, sino dictaron las relaciones de poder y mando, el paso a paso de las normas y procedimientos, el centralismo en la supervisión y en la toma de

²⁰ Bonnin, Charles Jean, *Principios de Administración*, Compendio traducido por D.J.N. Saavedra, Madrid, 1834. p. 34-37

²¹ Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*. Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1973. p.361.

decisiones y la impersonalidad en la ejecución de procesos los cuales debían estar claramente definidos.

Procesos que tienen como objeto asumir la responsabilidad del estado que tiene como razón ofrecer seguridad, paz social, bienestar integral, estabilidad y desarrollo sustentable, ello implica compromisos en el orden, económico, administrativo, jurídico, social y medioambiental.²²

Expone Guerrero:

*“La actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la continuidad de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen”.*²³

Sin embargo la universalidad de las tareas del Estado han permitido el crecimiento y la complejidad de nuevas responsabilidades lo que implica modificaciones constantes en el modo de operar,²⁴ pasar de la rigidez weberiana dirigida hacia la afirmación del poder del Estado a un entorno flexible y adaptable para responder a las demandas de los ciudadanos fruto de la nueva concepción social, que cuestiona, demanda, exige y legitima o reprueba las acciones del Estado,²⁵ el ciudadano es el termómetro que evalúa y califica y en esa sintonía obligadamente las funciones, los procedimientos y las personas que los realizan están condicionados a someterse a esquemas de profesionalización perfectibles que influyan sobre la percepción que el ciudadano tiene sobre la prestación de los servicios, que además fomente una cultura de eficacia y eficiencia al interior de las instituciones para que los servidores públicos que ahí laboran trabajen en función a resultados acotados por principios de ética, lealtad, honradez y responsabilidad administrativa en un marco de una cultura burocrática de mejora, desarrollo y superación continua donde los trabajadores encuentren un

²² Castelazo, José R., *La Responsabilidad . . .*, *op. cit.*, p. 111-124.

²³ Guerrero, Omar, *Principios de Administración Pública*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p. 7.

²⁴ Ollas, de Lima Blanca, *La Nueva Gestión Pública*. Prentice Hall, Madrid, 2001. p. 4-15.

²⁵ CLAD, *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. 1998. p.18.

espacio de bienestar, orgullo, sentido de pertenencia para gestionar y producir los bienes y servicios que la sociedad espera a cambio de las contribuciones que vía pago de impuestos realizan aspectos que complementan el paradigma weberiano.

Para asumir su responsabilidad el Estado debe implementar mecanismos de profesionalización que en palabras de Guerrero *“es la vía político administrativa que fortalece el servicio público como una institución del Estado”*.²⁶ La profesionalización es un proceso que favorece la respuesta eficaz y eficiente del Estado, provee de crecimiento y desarrollo tanto a los servidores públicos como a las instituciones gubernamentales. Los programas de profesionalización organizados en carreras administrativas garantizan que la ocupación de puestos y cargos sea asignada por el principio de mérito, legalidad, vocación de servicio público, lealtad, ética, a cambio de ofrecer estabilidad en el cargo, prestaciones dignas, conocimientos y desarrollo de habilidades, contribuyendo a abatir los atropellos suscitados por la participación de los gobernantes en la asignación y remoción de puestos.²⁷

La profesionalización de los servidores públicos representa el punto en el que se funden la doctrina de Weber y la flexibilidad organizativa ya que por un lado debe obedecer a las estructuras jerárquicas y a las funciones definidas para cada puesto pero al mismo tiempo enaltecer la nueva dimensión de los servidores públicos y considerarlos como seres dotados de inteligencia, personalidad, habilidades, aspiraciones y percepciones propias.

1.2 Nociones sobre la Profesionalización de la Burocracia.

A manera de delimitar el objeto de estudio es importante hacer un recuento de conceptos y rasgos históricos para entender el devenir de la profesionalización.

²⁶ Guerrero, Omar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez* 1era edición. Universidad de Guanajuato/Instituto de Administración Pública de Guanajuato/Instituto Nacional de Administración Pública/Plaza y Valdéz Editores, México, 1988.

²⁷ *Ibid.*, p. 6.

1.2.1 Marco teórico de la Burocracia.

El origen del término burocracia viene de “*bureau*” que se utilizó inicialmente para designar la tela que cubría las mesas de los funcionarios franceses durante el siglo XVIII, después en el curso de las luchas contra el absolutismo que precedieron a la Revolución Francesa significó las reglas de gobierno.²⁸ Mucho se habla del término burocracia asociándole un sin fin de imprecisiones que pasan de generación en generación, utilizado indiscriminadamente como un término peyorativo y despectivo.

En contraste la teoría de Max Weber define a la burocracia como una organización llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad:

*“la burocracia era la forma de organización y administración en la que el poder se concentra en manos de funcionarios con las capacidades técnicas indispensables”.*²⁹

Weber elaboró el concepto de la burocracia sobre la base de sociología política, afirmaba el poder hegemónico del Estado con tres tipos de dominación identificadas como legal apegadas a las leyes, la carismática que recae en la ejemplaridad de una persona y la tradicional descansa sobre las tradiciones de antaño.

Los contrastes y las divergencias influidas por los cambios en los entornos económicos, políticos y sociales convierten a la burocracia en un paradigma con matices que amplían su concepto y sus vertientes. Jorge Fernández³⁰ señala que la burocracia es un producto social resultado de la convivencia humana y debe estudiarse desde una perspectiva multidisciplinaria para explicar la razón, el comportamiento y la función que desempeña como representante del Estado.

²⁸ Gutiérrez Muñoz, Juan Carlos, *La Burocracia. Una perspectiva desde la elección pública*. 1era edición, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2011. p. 50.

²⁹ *Ibid.*, p.60.

³⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *El Estado Empresario*. Universidad Nacional Autónoma de México, Cap. III , *El marco burocrático*. p.75-78.

Si consideramos que “*Un paradigma es un sistema conceptual basado en la experiencia*”³¹ entonces la evolución de la burocracia está en relación directa con el desarrollo de las sociedades. “*La burocracia es el fruto de un largo proceso de depuración histórico*”.³²

A continuación y para facilitar al lector la comprensión del tema de estudio se presenta un cuadro resumen de la evolución cronológica de las características de la burocracia a través del tiempo:

Cuadro 1: Cronología de la Burocracia

ÉPOCA	CARACTERÍSTICAS
<p>EGIPTO 2900 - 2475 a.C.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Viejo Imperio. • Grupo Administrativo formado por la propia familia del faraón. • Los puestos se heredaban, preparándose a los hijos desde la niñez. • Existía una estructura administrativa encabezada por el gran Visir. • Ordenados jerárquicamente y divididos por departamentos, con escalas de promoción. • Los ascensos eran asignados por el Visir y en su caso el Faraón. • Los funcionarios eran formados en escuelas a nivel central y provincial, en las cuales se les enseñaba educación general y práctica administrativa. • Pagados por el Estado, gozaban de inamovilidad y en algunos casos su puesto era hereditario.
<p>GRECIA Siglo V a.C.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Burocracia aparece con Alejandro Magno. • Los puestos públicos eran honoríficos, gratuitos, temporales y no se relegían. • La administración se organizó a través de departamentos. • Los cuerpos administrativos eran llamados consejos de aficionados, ocupaban cargos desprovistos de una formación previa. Su duración era de un año para funcionarios de alto nivel. • La experiencia no era considerada como prioridad. • La obra pública era realizada por contratistas. • Obtenían su ingreso por sobornos más que por méritos. • Desempeñaban simultáneamente otras labores.
<p>CHINA El pensamiento sobre el gobierno y la burocracia</p>	<p>Dinastía Sung (980-1080).</p> <ul style="list-style-type: none"> • El emperador era la máxima autoridad. Acumulaban funciones administrativas, religiosas y sociales. • Definición de reglas estrictas para permitir el ascenso burocrático basado en méritos. • Perfeccionamiento educativo de la burocracia, más importante que la transmisión

³¹ Barzelay, Michael, *Atravesando...*, *op. cit.*, p. 175 y ss.

³² Villoria Mendieta, Manuel, “*Sociedad Moderna y Burocracia. El Paradigma Burocrático y su Crisis*.” en *Documentación sobre gerencia pública*, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración. México, 2009. p. 2.

<p>comienza en China (980-1080).</p>	<p>hereditaria de los títulos administrativos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perfeccionismo burocrático a través de técnicas metódicas de administración de personal. • El Sistema de recomendación de personal está asociado a la responsabilidad de vigilar que el recomendado tuviera un buen desempeño. • La promoción y carrera se realizó en base a méritos personales. • Se delimitaron la extensión de mando territorial-administrativo para los altos funcionarios. • Creación de la figura del primer ministro y los ministerios de agricultura, obras públicas y asuntos militares. • Se instauran los exámenes públicos competitivos para acceso al funcionariado superior. • Se consideran valores del capital hombres capaces y decentes para ponerlos a su servicio. • La carrera inicia por vía de recomendación y culminaba con exámenes en la capital del imperio. • Las materias de enseñanza y regulación eran gestión de recursos humanos y transmisión de una ética de servicio.
<p>ROMA Siglo IV</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La burocracia llega a caracterizarse durante el imperio romano. • Su gestación se remonta a la monarquía, figura institucional de Roma. • El cambio de figura política significó el cambio de monarquía a República. • Las conquistas territoriales originaron la Expansión del status romano, crecimiento demográfico, expansión económica y con ello un cambio en la estructuración administrativa de Roma. • Se configura a través de sus magistraturas. • Surge el interés por hacer una carrera administrativa y obtener honores, prestigio social y posiciones. • Pluralidad de posiciones, colegialidad, temporalidad. • Elección de magistrados. • Vías de promoción definidas. • Estratificación social de los servicios.
<p>EDAD MEDIA (caída del Imperio Romano de Occidente, hasta el Renacimiento y la aparición del Estado Moderno) Siglo V - XV</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No existe una burocracia ni una carrera administrativa. (pérdida de la homogeneidad administrativa del Imperio Romano en las cortes nómadas de los reyes bárbaros). • Cargos públicos asignados por el rey a militares adictos a ellos. • Condes y duques denostaban cargos públicos y no títulos nobiliarios. • Falta de administración impidió aparición de burocracia. • La administración feudal tenía insuficiencia técnica lo que originó imperfección contable y falta de control. • Incubación del Estado Moderno. • Los vasallos estaban a las órdenes del Señor Feudal, pero poco a poco dieron paso del servicio personal al servicio público, apareciendo los Ministerios y Secretarías de Estado.
<p>EDAD MODERNA Siglo XVI</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La burocracia moderna aparece junto con el Estado moderno. • Se fijan instancias de poder y autoridad.
<p>CAMERALISMO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El cameralismo de Prusia y Alemania. • Estado Absolutista. • Gobierno Centralista. • Facultad del monarca para designar y remover. • Funcionario burgués, honrado, leal y activo.

Siglos XVII y XVIII	<ul style="list-style-type: none"> • Tránsito del arte del gobierno a la Ciencia del Estado.³³ • Surgimiento de la clase media. Sustituye al funcionario aristócrata. • Proponen que el funcionario público tenga conocimientos de política, economía y comercio. • Crítica a los programas universitarios como inservibles para una idónea formación burocrática.
LIBERALISMO Siglo XIX	<ul style="list-style-type: none"> • De rey a servidor del estado, instrumento del poder público, dejó de ser la soberanía nacional. • La soberanía ahora la encarna el pueblo. • Igualdad de oportunidades para ocupar cargo público. • Mérito medio de acceso a cargos públicos. • Perfeccionamiento de ciertas formas de administración especializa. Hacienda, Justicia, Defensa, Asuntos exteriores. • La ley representa la voluntad popular. • Actuación del empleado público conforme a la Ley. • Acción del Estado interviene en la actividad privada.
TEORÍA CLÁSICA DE LA BUROCRACIA Siglo XX	<ul style="list-style-type: none"> • Máximo exponente Max Weber. • Tres tipos de dominación: Tradicional, Racional y Carismático. • Objetivos claros. • Jerarquía administrativa. • Definición de competencias. • Calificación profesional por medio de pruebas o del diploma que certifica su preparación. • Sistema de Retribuciones, graduado por el rango jerárquico y la responsabilidad del cargo. • Carrera de ascensos. • Rigurosa disciplina y vigilancia.
NUEVA GESTIÓN PÚBLICA 1980	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción de Nuevas técnicas de administración privadas. • Enfoque en eficiencia y eficacia. • Connotaciones de racionalidad en la dirección, ejecución y control administrativa. • Capacitación del personal. • Interacción entre lo público y lo privado. • Evaluación del Desempeño. • Apunta a la gobernabilidad. • Calidad y Mejora Continua.
POST BUROCRACIA	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados que valoran los clientes. • Introduce a la acción burocrática conceptos como: cliente, producto, proceso, prestación de servicio, trabajo socialmente útil y valor. • Se crean políticas enfocadas al entendimiento y canalización de las energías humanas para cerrar la brecha entre los resultados que esperan los ciudadanos y el trabajo hecho.

Fuente: Elaboración propia con información de Gutiérrez Muñoz, Juan Carlos, *La Burocracia...*, *op. cit.*, p. 47-48. Complementado con Fernández Ruiz, Jorge. *El Estado Empresario...*, *op. cit.*, p. 58-62, Vitoria Mendieta, Manuel. *Sociedad Moderna...*, *op. cit.*, p. 2. Beyer, William, "El Servicio Civil en el Mundo Antiguo". *Revista de Administración Pública*, No. 45. Enero-Marzo, 1981. Editorial INAP, p. 51-60. Kracke, E.A., "El Servicio Civil en China durante la Dinastía Sung". *Revista de Administración Pública* 47-48. Julio-Diciembre 1981. Editorial INAP, p. 203-236.

Haciendo un recuento, a partir de la Edad Media correspondía a los Señores Feudales las actividades de la burocracia, las cuales eran relativas al

³³ Guerrero, Omar, *Principios de Administración Pública...*, *op. cit.*, p. 29.

cobro de impuestos, prestación de los servicios públicos y la defensa de los enemigos.

En el Estado Moderno (s. XVI) los reyes aprovecharon la crisis del feudalismo para retomar su poder y con ello surge la monarquía absoluta con el culto a la autoridad real y el monopolio de la administración, ejército y finanzas. El Estado Absolutista (s. XVII-XVIII) con gobiernos centralizados y la expansión de las actividades estatales da origen a las intendencias y al alto funcionariado el cual toma el control de la burocracia, aumentando los servicios, asignando y removiendo a los servidores públicos, así también se introdujeron sistemas de reclutamiento y selección, se fomentó la formación profesional y capacitación de los servidores públicos a través de cursos impartidos en las Universidades alemanas; los cameralistas demostraron que era posible eficientar la calidad de desempeño para servir al Estado y no a la monarquía.³⁴

Karl Marx³⁵ decía que cada etapa perfeccionaba al Estado y lo convertía en el botín más codiciado. La Revolución Francesa marca un parte aguas en la administración con el surgimiento de un cambio social y cultural reconociendo la existencia vital de los administradores, y los administrados, la baja burocracia y el alto funcionariado y la codependencia entre los asuntos privados y públicos.³⁶

Con la aparición de la corriente liberal y el nacimiento del capitalismo, el Rey pasó a ser un servidor del Estado y la soberanía nacional la representaba el pueblo. En igualdad de circunstancias, cualquiera podía asumir un cargo público, basado en el mérito. Es importante hacer alusión que la corriente absolutista desacreditó el trabajo de quienes por mérito accedían a los cargos; y fue entonces que el término burocracia empezó aplicarse de manera despectiva, otorgándole el uso peyorativo, el cual se extendió a diversos países europeos,

³⁴ Villoria Mendieta Manuel, *Sociedad Moderna...*, *op. cit.*, p. 4.

³⁵ Guerrero, Omar, *Principios de Administración Pública Charles-Jean Bonnin...*, *op. cit.*, p.39.

³⁶ *Ibid.*, p. 40.

calificándola de procedimientos tortuosos, actitud intolerante y el despótico comportamiento de los funcionarios de los gobiernos autocráticos, organizaciones complejas ineficaces, con normas rígidas y procedimientos rutinarios con funcionarios torpes, lentos e incompetentes, directivos conflictivos, duplicación del esfuerzo, la concentración del control en manos de unos pocos.³⁷

Siguiendo en la historia, el siglo XIX y principios del XX la concepción del Estado estaba centrada en el modelo de Estado Gendarme, no interventor, limitando su actuación en garantizar la seguridad, soberanía y justicia.³⁸

En el siglo XX hacia la década de los treinta, como respuesta al caos sembrado por las guerras mundiales surge el Estado Benefactor o providencia cuya acción intervencionista buscaba la cobertura de servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social para todos los ciudadanos, pensiones, sanidad, empleo, cultura y otros servicios públicos. La teoría weberiana con enfoque en el respeto a los preceptos legales y un comportamiento monolítico del Estado eran los ejes centrales que regían el quehacer del Estado.³⁹

Sin embargo la intervención del estado se fue ajustando a las decisiones políticas que justificaban su actuar en el desarrollo económico, ampliando su espectro de actuación, fase llamada Estado Omnipresente⁴⁰ dejando atrás la rigidez jurídica tradicional. En los años 70`s y 80`s se hizo insostenible el aparato gubernamental, mermando la capacidad administrativa, financiera, tributaria y de servicios públicos; lo que se reflejó en una crisis de gobernabilidad marcando el ocaso de las políticas del Estado Benefactor. En esta lógica expansiva de las funciones e intervención del Estado obligo a crear canales de interlocución con la sociedad civil y a retomar el papel regulador de origen, esto aunado a la expansión del mercado sin fronteras, la creación de organismos reguladores

³⁷ Gutiérrez Muñoz, *La Burocracia...*, *op. cit.*, p. 47-48.

³⁸ Cabrero Mendoza, Enrique, *Estudio Introductorio*. CIDE, p.19.

³⁹ *Ibid*, p.20.

⁴⁰ *Ibid*, p.21

como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) del Fondo Monetario Internacional (FMI) fue determinante para el inicio de una transformación de la función pública más flexible y a su vez compleja introduciendo los principios y valores de la Nueva Gestión Pública con enfoque de cliente y servicio.

El enfoque de servicio obligo a las dependencias a adaptar sus estructuras, y procesos de gestión. La rigidez del paradigma burocrático de Weber caracterizado por la centralización del control y de la economía aunado a los cambios en el contexto político, económico y social, dio paso a lo que Michel Barzelay⁴¹ denominó el Paradigma Post burocrático mismo que permite al gobierno ponerse al servicio del “*interés público*”, introduciendo a la acción burocrática conceptos como: cliente, producto, proceso, prestación de servicio, trabajo socialmente útil y valor, así como políticas enfocadas al entendimiento y canalización de las energías humanas para cerrar la brecha entre los resultados que esperan los ciudadanos y el trabajo hecho. Gutiérrez Muñoz en su libro *La Burocracia. Una perspectiva desde la elección pública*; señala un concepto interesante:⁴²

“La burocracia sigue siendo un tema actual de análisis, que se refiere en general al desempeño que tienen los Estados actuales, para producir una serie de bienes y servicios. La burocracia se concibe como la estructura administrativa de dichos Estados, es la encargada de gestionar o de producir los productos que la sociedad espera le sean proporcionados a cambio de los impuestos que le impone el imperio de la Ley”.

Es posible concluir que la burocracia es un instrumento cuyo objeto es mantener la neutralidad para que las demandas de los gobernados se atiendan en el marco de las intenciones políticas con pleno respeto a la ley de la cual

⁴¹ Barzelay, Michael, *Atravesando...*, *op. cit.*, p.176-180.

⁴² Gutiérrez Muñoz, Juan Carlos, *La Burocracia...*, *op. cit.*, p. 45.

emanan sus atribuciones. Y es a través de la Profesionalización que se hace frente al objeto del Estado⁴³ Weber es muy claro y preciso al afirmar:

“La ocupación de un cargo es una "profesión". Esto es obvio, primero, en la exigencia de un curso de preparación estrictamente fijado, el cual reclama la plena capacidad de trabajo durante un largo período, y en las pruebas específicas que son un requisito previo para el empleo”.

Las cualificaciones profesionales vinculados a rangos propios del modelo weberiano generan el desarrollo de las carreras administrativas importantes en la conformación de una burocracia bajo los principios de jerarquía, orden, funcionalidad, responsabilidad y toma de decisiones, instrumentación y evaluación que en conjunto fundamentan la carrera administrativa ahora renovada con el enfoque de eficiencia y eficacia donde se privilegia el papel del individuo como motor de la organización.

Este apartado ha permitido concebir la magnificencia del Estado, sobre los cambios en los regímenes políticos y en la organización administrativa, y cómo la burocracia al servicio del Estado ha direccionado su quehacer en función de los intereses de este.

1.2.2 Servidor Público

El Servidor Público, como recurso humano es el principal eslabón de la cadena de profesionalización. Hablar de los servidores públicos refiere al colectivo de personas físicas que realizan tareas para generar bienestar social y a través del manejo de los asuntos públicos; a diferencia de las empresas privadas, forman parte de la burocracia, atendiendo a la responsabilidad del Estado, realizan funciones públicas de carácter físico o intelectual que van desde la planeación estratégica, toma de decisiones, actividades administrativas y

⁴³ Weber, Max, ¿Que es la Burocracia?. Ediciones Eleleph.com, 2000. p. 10-13.

operativas. El término servidor público tiene un sin fin de connotaciones; se habla de servidores públicos, funcionarios públicos, trabajadores del Estado, burócratas, agentes públicos. Los servidores públicos independientemente del lugar que ocupen en la jerarquía organizativa tienen atributos esenciales; por un lado distinguirse por poseer una vocación de servicio que los inclina a realizar su función con esmero, dedicación, responsabilidad y por otra parte la competencia profesional para el desempeño, es decir reunir las capacidades, conocimientos y habilidades para que sus encomiendas se realicen con altos estándares de eficacia y eficiencia. Omar Guerrero define:⁴⁴

“El servidor público, en suma: es aquel que independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servicio civil, está normado por un régimen de función pública, bajo una ley específica del derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado”.

Los servidores públicos por su naturaleza de incorporación a la función pública pueden ser de libre designación o también llamados de confianza o servidores civiles sujetos a preparación y evaluación continua. Por el nivel de representación del Estado se clasifican en funcionarios o empleados, los funcionarios representan, declaran y expresan la voluntad del Estado, realizan funciones de autoridad y funciones de gestión.⁴⁵

De gestión porque a decir de Omar Guerrero⁴⁶ las funciones “*son realizadas a cuenta del Estado como persona moral*” mientras que las funciones de autoridad “*se trata de un acto de autoridad porque el funcionario acepta tácitamente la realización de una actividad caracterizada*

⁴⁴ *Ibid.*, p. 52.

⁴⁵ Guerrero, Omar, *Historia del Servicio Civil de Carrera en México. Los Protagonistas, las Ideas y los Testimonios*. Editado por Universidad del Estado de México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Pomú, México, 2011. p. 19.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 41-43.

por el mandato del Estado”, realizan una actividad y no tienen autoridad externa.

Por el grado de conocimientos, los servidores públicos pueden ser generalistas con conocimientos generales o especialistas con grado de pericia y expertis para cumplir con un encargo determinado.

Otra clasificación característica son los empleados de base o de confianza, los empleados de base se caracterizan por ser inamovibles, tienen permanencia, seguridad y estabilidad, por otra parte los empleados de confianza son aprobados y asignados por quien tiene la titularidad; su permanencia y asensos están fincadas en las relaciones y componendas políticas.

Una característica peculiar de los servidores públicos de confianza es el aspirantismo representado por todos aquellos que aspiran a tener un trabajo sin el más mínimo interés de servir y además sin reunir los requisitos mínimos indispensables para el desempeño, *“tanto más inútil”,* más necesidad de ser apoyados para su colocación y entonces se genera una dependencia entre el empleado y quien lo empleó.

Lorenzo de Zavala (1828)⁴⁷ hace una fuerte crítica aludiendo que *“tal conducta despoja a los ciudadanos de lo que se les debe y también a la patria, pues se le quitan tantos buenos servidores, cuántos son los destinos que obtienen los aspirantes en perjuicio de aquellos”.*

Otro vicio vigente hasta nuestros días es la empleomanía un término muy utilizado en la administración pública, representa el *“afán con que se codicia un empleo público”,*⁴⁸ se alcanza por amiguismo, compadrazgo y nepotismo, relegando el mérito y la capacidad para dar paso a una conducta adulatoria hacia los superiores, calculador en su discurso y comportamiento, oportunista

⁴⁷ De Zavala, Lorenzo, *“Aspirantismo y Parcialidad”,* Obras. El Periodista, El Traductor, Porrúa. México, 1937. Citado en Guerrero, Omar, *Historia del Servicio. . .*, *op. cit.*, p. 263-264.
Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española* (22.aed.).(2001). Consultado en <http://www.rae.es/rae.html>.

que se vale de los demás para alcanzar sus fines, en gran parte son el origen de la inoperancia y mal desempeño de los funcionarios públicos, personas inútiles que quieren vivir a costa del erario público. José María Luis Mora (1828)⁴⁹ se preguntaba:

“¿Y qué virtudes pueden esperarse de un pretendiente que en su alma abatida abriga todos los vicios?”

La carga ideológica que acompaña a todas las administraciones públicas, la politización o partidización que designa a discreción a los funcionarios y las decisiones favorecidas por los poderes fácticos⁵⁰ fomentan la permanencia de la empleomanía y el aspirantismo promoviendo conductas impropias de los servidores públicos *“verdaderas sanguijuelas del erario, que consumen cuantiosas rentas y no producen más que el descrédito y el desorden”*⁵¹.

Es ahí donde el mérito cobra real relevancia como la opción armónica que dignifica el trabajo que desempeñan los servidores públicos, enaltece el servicio que prestan las instituciones y retribuye con creces la confianza ciudadana.

El Banco Interamericano de Desarrollo considera: *“El mayor activo de las instituciones son las personas: en el sector público estas están a cargo del diseño e implementación de políticas públicas que afectan a todos los ciudadanos”*⁵².

Aludo a Castelazo⁵³ al referir que *“Toda persona que trabaje en el gobierno, sea cual sea su labor diaria o su nivel jerárquico, adopta un título genérico de aplicación mundial: “servidor público”, legal y socialmente*

⁴⁹ Mora, José María Luis, *“Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía”*. Obras sueltas, México, 1837. Citado en Guerrero, Omar, *Historia...*, *op. cit.*, p. 281.

⁵⁰ Castelazo, José, *Administración Pública...*, *op. cit.*, p. 198.

⁵¹ Díaz Rugama Alberto, *Guía práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana*. Imprenta El Socialista, México, 1887. Citado en Guerrero, Omar, *Historia...*, *op. cit.*, p. 263-264.

⁵² Cortázar Velarde, Juan Carlos, Lafuente Mariano, Sanginés Mario, *“Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)”*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2014.

⁵³ Castelazo, José, *Administración Pública...*, *op. cit.*, p. 336.

reconocido” y siendo responsables del manejo de los asuntos públicos representan el capital más importante de la Administración Pública.

1.2.3 La Carrera Administrativa.

La Administración Pública⁵⁴ es una cualidad del Estado en movimiento. Tiene por objeto a la sociedad, “*que está encaminada en producir las condiciones que facilitan la continuidad de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen*”.⁵⁵

La voluntad política se conjuga con la acción, la cual se traduce en los servicios públicos que corresponden a las necesidades sociales colectivas.

Para Omar Guerrero⁵⁶ la Administración Pública surge como un medio para cumplir con los fines planteados por la política y para su comprensión debe estudiarse desde diferentes ángulos: el legal, el histórico, desde la estructura sociológica y psicológica.⁵⁷ Siguiendo con la teoría de Guerrero; durante el siglo XVII y parte del siglo XVIII Europa continental se caracterizó por la ocupación de cargos y oficios públicos fundamentados en los estamentos, derechos de cuna, de herencia, renta, enajenación, tráfico, subasta. Posterior al abandono de estos privilegios el Estado Moderno introduce el carácter de carrera pública clasificada en carrera administrativa, carrera diplomática y carrera judicial que aunque

⁵⁴ Significado de Administración, citado por Omar Guerrero, *Principios...*, *op. cit.*, p. 13. La voz Administración tiene el mismo significado en los idiomas derivados del latín; del igual modo, en los países donde se hablan estas lenguas ha tenido su mayor desarrollo la Ciencia de la administración Pública (incluyendo a Alemania). Dicha voz tiene una exacta correlación con el fenómeno conceptuado, lo que puede observarse evocando su raíces: administración derivada de la voz latina administrativo compuesta por ad (a) y ministrare (servir, cuidar), que era empleada entre los romanos para referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas. El foco de la palabra administratio la ocupa el vocablo ministrare, que deriva del sustantivo minister (“el que sirve o ayuda”). Minister, a su vez, proviene de minis, voz referida a lo “menor”, como contraste de magis: lo “mayor”. Por consiguiente, el minister era el funcionario subordinado a la autoridad del magister, cuya tarea se circunscribía a la realización de funciones subalternas. En suma: administrare significaba entre los romanos la satisfacción de las necesidades de la sociedad, con un esfuerzo extra por parte de los oficiales: ad ministrare. López Álvarez, Francisco. *La Administración Pública y la Vida Económica en México*. México, Edit. Porrúa. 1956. p. 22-23.

⁵⁵ Guerrero, Omar, *Principios...*, *op. cit.*, p. 7.

⁵⁶ Dimock, “*The Study of Administration*”. Los Estados Unidos, *The American Political Science Review*. 1947, p. 31. Citado en Guerrero, Omar, *Principios...*, *op. cit.*, p. 12. “*La administración pública está relacionada con el qué y el cómo del gobierno. El qué es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El cómo son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo a los cuales se llevan al cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración*”.

⁵⁷ Solana Morales, Fernando Ángel, *Introducción a la Teoría de la Administración Pública*. Trillas. México, 1990.

sometidas a diferentes poderes, obedecen a las funciones que se desempeñan en los gobiernos y deben estar sujetas al principio de mérito, estabilidad en el cargo y formación continua fomentando el cambio de actitudes, la formación de habilidades y al mismo tiempo garanticen el empleo de recursos humanos poseedores de talento, tema que será tratado posteriormente.⁵⁸

La carrera administrativa obedece a la preparación y formación de quienes realizan las funciones administrativas que por su naturaleza pueden ser funcionales o institucionales⁵⁹ entendiéndose por funcionales aquellas que representan el objeto vital de la administración pública y son tan variadas como las responsabilidades del Estado se caracterizan por ser ejecutadas por personal de alta dirección es decir actividades relacionadas con procesos de planeación, ejecución y control. En el caso de México cito como ejemplo: Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Hacienda entre otras; por otra parte las actividades institucionales corresponden a la Ciencia de la Administración,⁶⁰ son de carácter general representan el medio para alcanzar el fin y atender los problemas de administración general, de organización, de materiales, de personal, de procedimiento, de finanzas entre otras. La carrera administrativa representa todo un bagaje de formación y profesionalización continua donde se complementa la formación universitaria, con cursos de ingreso, entrenamiento y práctica in situ con el fin de incrementar el conocimiento, habilidades, destrezas y el fomento de valores éticos. Se llevan a cabo mediante esquemas de profesionalización que van desde cursos básicos operativos hasta estudios específicos que a decir de Omar Guerrero fomentan el

“Desarrollo profesional progresivo dentro de la administración pública”..... “Significa un curso de profesionalización dentro del

⁵⁸ Guerrero, Omar, *El Funcionario...*, *op. cit.*, p.32-33.

⁵⁹ Guerrero, Omar, *Principios...*, *op. cit.*, p. 11.

⁶⁰ Guerrero, Omar, “Clásicos de la Teoría de la Administración Pública”. Revista Venezolana de Gerencia, nº 3 (1997). p. 18.

*servicio público regido por requisitos especiales de ingreso, estabilidad y promoción, que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación continua, toda vez que la estabilidad otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado”.*⁶¹

Como ejemplos internacionales en posterior apartado trataremos los casos de carreras administrativas de los países anglosajones Alemania, Francia, España y Gran Bretaña.

La creciente complejidad en las tareas del Estado se refleja en una diversificación de la acción de gobierno exigiendo grados de profesionalización para hacer las cosas bien, por lo que los requerimientos de formación de los servidores públicos evolucionan y se adaptan a las diferentes realidades, lo que obliga a plantear programas de formación flexibles, adaptables y polivalentes que consideren escenarios futuros, que permitan la actualización y capacitación continua para los diferentes puestos y cargos, además que aseguren un ambiente democrático en el contexto laboral, en donde el mérito y las capacidades sean la clave diferenciada. Las carreras administrativas en el modelo burocrático de Max Weber transitan de un modelo de hombres cultos y notables a expertos formados por entrenamientos técnicos-científicos teniendo como atributos la competencia técnica y el mérito, y en este sentido Weber alude:

*“Administrar un cargo, y administrarlo de manera especializada, implica, por lo general, una preparación cabal y experta. Esto se exige cada vez más del ejecutivo moderno y del empleado de las empresas privadas, así como se exige del funcionario público”.*⁶²

⁶¹ Guerrero, Omar, *Principios...*, *op. cit.*, p.76.

⁶² Weber, Max, *¿Que es la...*, *op. cit.*, p. 8.

Cuando se confronta el modelo tradicional weberiano con el contexto de la Nueva Gerencia Pública pareciera que existiera una dicotomía entre ambos enfoques, nada más alejado de la realidad, Weber con su filosofía de orden, estructura y legalidad es el fundamento de cualquier burocracia, la gestión pública llega a complementar con una nueva visión de servicio y atención imponiendo nuevas formas de hacer las cosas.

Las carreras administrativas varían de país a país, tanto en la conformación de las competencias requeridas, los grados académicos de educación formal y la currícula que como requisito están asociadas a cada puesto, existe también una diferencia en los recintos y modalidades de impartición de los programas de formación llámese universidades o escuelas de formación, impartidos de manera presencial o en línea todo con el matiz común de formar cuadros profesionales, capaces de construir instituciones puentes entre los gobernados y los gobernantes, que con conocimiento y preparación formulen planes, proyectos y programas para que más allá de las componendas políticas fomenten la credibilidad de las instituciones y posibiliten una prestación de servicios expedita con estándares de calidad y eficiencia, que se refleje en una positiva imagen y genere desarrollo y orgullo de laborar en la única empresa enfocada a la producción de servicios donde las utilidades obtenidas son el bienestar público.

La carrera administrativa cumple con varias funciones, romper con las prerrogativas y disminuir la injerencia de los gobernantes en la remoción y designación de los servidores públicos en los cargos, está sujeta al cumplimiento de esquemas estructurados de profesionalización con el atributo de la igualdad de oportunidades para cualquier ciudadano que demuestra cumplir con las

capacidades, el conocimiento y las actitudes para resolver los complejos conflictos de la actividad administrativa.⁶³

1.2.4 El mérito base del ingreso, permanencia y desarrollo.

La Real Academia española define el mérito como resultado de las buenas acciones que hacen digna de aprecio a una persona, es todo aquello que hace que tengan valor las cosas. En esta tesitura el mérito representa el valor que se aplica al desempeño de una función determinada, valor revestido de capacidades, experiencia, habilidades y actitud para realizar una función determinada, el mérito se comprueba mediante la aplicación de evaluaciones periódicas y se enriquece con capacitación continua y sistemática. El mérito como principio, es el centro que rige las carreras administrativas, es la oportunidad sobre la cual los ciudadanos tienen la oportunidad de acceder a un trabajo dentro de la administración pública siguiendo un sistema de méritos que no es más que un procedimiento programático, progresivo, fincado en la virtud y el talento.⁶⁴

“El mérito y la igualdad es la gran asignatura del siglo XIX”. Esta afirmación tiene sus orígenes a partir de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano”, en su Artículo 6 proclama:

“La ley es la expresión de la voluntad general... Como todos los ciudadanos son iguales ante ella, todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talento”.

Al reconocer el principio de igualdad para acceder a un empleo público se pone fin a la discrecionalidad en la asignación de cargos y se confiere al servidor público el derecho de permanencia y estabilidad en el oficio a cambio de la formación continua y evaluación del desempeño, el mérito es el soporte de la

⁶³ Guerrero, Omar, *El Funcionario...*, *op. cit.*, p. 440.

⁶⁴ Omar, Guerrero, *El Funcionario*, *op. cit.*, p. 32-33.

carrera administrativa que inicia con el desarrollo de un minucioso ejercicio de planeación institucional alineando los objetivos, la estructura organizacional, los puestos y las funciones inherentes con un programa de capacitación que incluye un esquema teórico con la incorporación de prácticas reales de instrumentación. Históricamente la introducción del sistema de méritos abrió la puerta a la democratización de la administración pública dando paso a la salida de prácticas ancestrales tales como los derechos de cargo, venta y renta de puestos, privatización hereditaria, enajenación, tráfico, subasta y empeño, las cuales generaban dividendos a los poseedores y a las haciendas públicas. El mérito es el resultante de la experiencia, conocimientos, idoneidad y pericia esta última definida como la sabiduría, práctica, experiencia y habilidad en una ciencia o arte.⁶⁵ Weber enfatiza que el funcionario moderno debe ser especializado y de preparación profesional lo que contribuye a volverlos inmunes al peligro de la corrupción,⁶⁶ agregaría con valores de eficiencia, responsabilidad, cooperación, rendición de cuentas, esquemas basados en resultados que *“no va en contra de la lógica weberiana sino todo lo contrario, están en total concordancia con el espíritu que típico Weber”*.⁶⁷

De facto el sistema de méritos significó un gran avance y produjo en las administraciones públicas el debilitamiento del sistema de botín, especialmente en aquellos países caracterizados por un desarrollo administrativo tal es el caso de Alemania, Inglaterra, Estados Unidos y Francia, donde quedó relegado a puestos de asignación directa o también llamados puestos políticos.

1.2.5 El Sistema de Botín.

El conocido botín político o sistema de botín tiene sus orígenes en los Estados Unidos de 1828 la rotación de cargos dio paso al *“spoil system”*, el cual

⁶⁵ Diccionario de la Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*(23n ed). Madrid España.Autor.(2014).

⁶⁶ Weber, Max, *¿Que es...*, *op. cit.*, p.10-20.

⁶⁷ Arrellano Gault, David. *Más Allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública*. CIDE. México xx. p. 13-42.

consideraba a cualquier ciudadano capaz de ocupar cualquier puesto, con la peculiaridad de ser la moneda para el pago de cuotas políticas y participación en campañas electorales a cambio de la asignación de puestos;⁶⁸ con el argumento de tratarse de “tareas sencillas” se empleaba a personas voraces, ambiciosas, sin experiencia, con nula vocación de servicio con escasa formación profesional, removidos cada periodo de gobierno a discreción del presidente quién ostentaba la asignación y remoción de todos los puestos. Palabras más o palabras menos se trata de la designación de cargos administrativos del gobierno a los seguidores y ayudantes en la campaña electoral, se otorga como premio a su colaboración, lo que asegura lealtad firme, fidelidad y disciplina a quien le asignó el puesto y no al ciudadano que le da la confianza de la soberanía que emana del pueblo del que es parte. Ante tal situación, la corrupción fue un lacerante de la actividad de gobierno. La complejidad y el ensanchamiento de las funciones del gobierno hizo necesario redefinir los sistemas de ingreso al servicio público, la exigencia de capacitación y el logro de méritos como medio para aspirar a ocupar un puesto. Omar Guerrero⁶⁹ hace una moción muy interesante: El argumento a favor del sistema de botín norteamericano radicaba en la democratización de los cargos públicos ya que por la sencillez de las funciones todos los ciudadanos podían ocuparlos lo que fortalecía el sistema de partidos y la participación electoral, mientras que la carrera administrativa representaba de igual forma la democratización donde todos podían aspirar de por medio al mérito, rompiendo con la brecha de clases sociales. Esta ambivalencia dio paso a la búsqueda de un equilibrio entre el poder fáctico de los políticos y los complejos requerimientos de personal con conocimientos técnicos y profesionales, el sistema de botín fue desarrollando hacia una forma mixta donde los cargos de primer nivel denominados políticos⁷⁰ son asignados de manera directa como pago de canonjías mientras

⁶⁸ Guerrero, Omar, “*La Administración y el Pluripartidismo*”. Editado por INAP. Administración Pública, nº 96 (1997). p. 46.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 51.

⁷⁰ Martínez Puón, Rafael, “*Cinco Mitos sobre el Servicio Profesional de Carrera en México*”. Dialnet. Editado por Nº. 48 Convergencia: Revista de ciencias sociales. 2008. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2964712> (último acceso: 15 de febrero de 2016). p. 206.

que el resto de la administración compuesta por administrativos y operativos están sujetos los primeros a una carrera administrativa, los segundos a las disposiciones sindicales de las cuales son miembros adheridos al Estado. Aún con los resultados negativos demostrados, el sistema de botín se mantiene vigente hasta nuestros días especialmente en las administraciones locales.

Sobre eso refiere Juan Pablo Guerrero *“en el sistema de patronazgo, (sistema de botín) los jefes de gobierno nombran libremente a los administradores públicos y los remueven con la misma facilidad. Ello favorece el patrimonialismo, que hace que el funcionario prefiera no distinguir entre el patrimonio personal y el público, dada la inestabilidad de su trabajo. A su vez lo anterior fomenta el clientelismo, que cambia prebendas administrativas por apoyos políticos de los “clientes” privilegiados en los sectores sociales y administrativos”*.⁷¹

El sistema de botín favorece la intervención del sistema político como instancia de control de la burocracia a la que manipula como suya y lo usa para su propia conveniencia. En este sentido y para contrarrestar estos efectos aparece la figura de servicio civil de carrera, limitando la intervención política en la esfera de la asignación y remoción de cargos, confirmando la teoría del modelo burocrático de Weber⁷² como paso lógico y necesario de la conformación de la burocracia caracterizado por atributos tales como: carácter legal, racionalidad, impersonalidad, jerarquía, rutinas y procedimientos, competencia técnica, especialización, profesionalización, racionalidad y jerarquía. Que además a razón de Uvalle Berrones⁷³ deberá estar vinculada a los fines del Estado, en el desarrollo de la sociedad.

1.2.6 Servicio Civil de Carrera.

La complejidad en las funciones institucionales del gobierno producto de la modernidad, la globalización y especialmente de la evolución cultural de la sociedad demandante y consiente: *“El ser humano moderno no acepta*

⁷¹ Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas CIDE, México, 2000, p.9.

⁷² Weber, Max, ¿Que es... , *op. cit.*, p. 3-9.

⁷³ Uvalle Berrones, *Institucionalidad... op. cit.*, p. 29.

resignadamente el entorno”,⁷⁴ el dimensionamiento del problema del gobierno ya no solo es la prestación de servicios sino la lucha por abatir la desconfianza ciudadana acentuada por prácticas nepotistas. Al conformar cuerpos de trabajadores con capacidad técnica, profesional y actitudinal elegidos de manera imparcial y apartidista se debilita la influencia política en el quehacer gubernamental.

Esta idea no es novedad, ha sido un proceso continuo de decantación teniendo sus orígenes en el Mundo Antiguo; Egipto con forma de administración burocrática caracterizada por estructuras jerárquicas delimitadas, escalas de promoción marcadas, sistemas de educación para entrenamiento de personal gubernamental. China (206 a.C.) priorizó la capacidad del servidor público, desarrolló técnicas de reclutamiento y ascenso, implementó una *“política de promoción a través del patrocinio controlado”*.⁷⁵ Enalteció valores como la honestidad, disciplina e iniciativa, *“la carrera empezaba por vía de recomendación y culminaba con exámenes en la capital del imperio”*.⁷⁶ Posteriormente en Europa del siglo XVIII *“la centralización y la expansión de las actividades estatales va generando una clase funcionarial”*⁷⁷ y con ello el nacimiento del servicio civil prusiano que empezaba a concebir la inminente necesidad de formación de quiénes laboraban en la burocracia necesarias para el desarrollo de las tareas del Estado y ese cúmulo de conocimientos y habilidades se convirtió en el fundamento de las ciencias cameralistas y de policía. Con la idea de servicio al Estado y no a la monarquía, aparece el Estado Moderno y el servicio civil de carrera surge como medio de acceso al funcionariado bajo el principio de impersonalidad, igual acceso, reclutamiento con base al mérito y seguimiento de una carrera programática. De hecho España

⁷⁴ Villoria Mendieta, *Sociedad...*, *op. cit.*, p. 2.

⁷⁵ Kracke, E.A., *“El Servicio Civil en China durante la Dinastía Sung”*. Revista de Administración Pública 47-48, Editorial INAP. México, Julio- Diciembre 198, p 203-236.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 2.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 4.

está considerada como el primer país que adoptó un “*Estatuto general de la función pública*” emitido por el Real Decreto de 1852⁷⁸ integrando todos los elementos de un cuerpo formativo incluyendo principios de mérito y capacidad. En este sentido, Perry Becke y Theo Toonen⁷⁹ señalan que el origen primigenio del servicio civil está relacionado con cinco procesos históricos:

- 1) La separación de lo público y lo privado;
- 2) La separación de lo político y lo administrativos;
- 3) El desarrollo de la responsabilidad individual;
- 4) La seguridad en el empleo y
- 5) La selección por mérito e igualdad.

Es decir el esquema de lealtades y adherencia no está relacionado con una persona sino con un sistema delimitado y de desarrollo sistemático; “*La lealtad moderna se adhiere a finalidades impersonales y funcionales*”.⁸⁰ Con la incorporación de regímenes democráticos caracterizados por la dicotomía política-administrativa⁸¹ que a la vez se complementan, las funciones de ambos están delimitadas correspondiendo a la política la toma de decisiones guardando el equilibrio entre los intereses políticos y el clamor ciudadano y por el lado administrativo incumbe la ejecución de las mismas.

En tal virtud el servicio civil de carrera equivalente a la expresión “*función pública*”⁸² es un instrumento de principios, reglas y procedimientos que regulan el ingreso, permanencia, promoción, desarrollo, desempeño profesional con principios de profesionalización, mérito, equidad, igualdad de oportunidades, neutralidad, competencia, transparencia y productividad. Está regida por un estatuto normativo dentro del derecho público, el funcionario se vincula a la

⁷⁸ De Sande, Pérez-Bedman, *Empleo y Prestación de Servicios en la Administración Pública*. Editorial Lex Nova, España, 2006. p. 38.

⁷⁹ Perry Becke, Theo Toonen (eds), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, Bloomington, 1996. Citado por Francisco Longo, *La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad*. Trabajo comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID para la primera Reunión del Diálogo de Política de Gestión y Transparencia, Washington, 26-27 abril 2001, p.7.

⁸⁰ Weber, Max, ¿Que es... , *op. cit.*, p. 11.

⁸¹ Guerrero, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*. 5ta. Edición, Fontamara, México, 2002. p. 132.

⁸² Llamado así en algunos países miembros de la OCDE.

Administración en virtud del nombramiento, es decir de un típico acto administrativo de naturaleza unilateral, entre sus principales bondades sobresalen el contar con personal con aptitudes, actitudes y valores para desempeñar el trabajo de manera eficiente en un marco de respeto, equidad, neutralidad y objetividad pero sobre todo de profesionalidad desvinculado al sistema de padrinazgo.

El BID refiere *“el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público en el gobierno central y las personas que lo integran”*⁸³ con beneficios para el propio servidor público, para las instituciones y para la sociedad que espera crecimiento económico, reducción de la pobreza, el control de la corrupción, el aumento de la confianza en el gobierno, la mejora en la entrega de servicios y una ejecución presupuestaria del gasto de inversión más eficiente.

Mucho se ha escrito al Servicio Civil de Carrera, el Diccionario de Política y Administración Pública⁸⁴, lo define:

“como un conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo”.

El Manual de Administración Pública de las Naciones Unidas precisa: *“como un cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una determinada administración. Los elementos de un*

⁸³ Cortázar, Lafuente, Sanginés, *Al servicio del ciudadano...*, *op. cit.*, p. XXI.

⁸⁴ Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, *Diccionario de Política y Administración Pública*. México, 1996, Naciones Unidas, *Manual de Administración Pública*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 1962. Citado en Pardo, María del Carmen. *El Servicio Civil de Carrera para un desempeño de la gestión pública*. Serie para Una Cultura de Rendición de Cuentas. Auditoría Superior de la Federación, México, 2005.

*sistema de servicio civil son una ley básica de administración de personal y un organismo responsable de su aplicación”.*⁸⁵

Longo puntualiza: *“un sistema de articulación del empleo público que, a través de ciertos elementos básicos, garantizan una administración pública profesional: dirigida y controlada por la política, pero independiente e imparcial en su funcionamiento por razones de interés público”.*

A razón de Martínez Puón⁸⁶ la profesionalización opera en dos modalidades “*Servicio Civil*” y “*Gestión Estratégica de Recursos Humanos*”; a su vez el Servicio Civil tiene dos vertientes: Servicio Civil de Carrera y un Servicio Civil de Empleo, el primero se trata de una estructura cerrada, donde el servidor público está vinculado a la vida burocrática en la que mediante el mérito accede a una carrera de ascensos en distintos puestos de trabajo. Por otra parte el Servicio Civil de Empleo presupone una estructura abierta, mediante convocatoria abierta se concursa un empleo en particular, bajo la premisa de elegir a la mejor persona para cada puesto, requiere de la especialización de los servidores públicos para demostrar habilidades y competencias. En este orden de ideas, la Carta Iberoamericana de la Función Pública⁸⁷ apunta a la combinación, de un sistema meritocrático, que preserve la profesionalidad combatiendo la arbitrariedad, el nepotismo y el clientelismo político y un sistema de mayor flexibilidad en los sistemas de gestión del empleo y los recursos humanos, con los que se lograría Administraciones Públicas receptoras, eficaces, eficientes, orientadas a resultados, transparentes y responsables⁸⁸, oponiéndose a la burocratización, el corporativismo, el padrinazgo y pago de cuotas.

⁸⁵ Organización de las Naciones Unidas, *Manual de Administración Pública. Ibid.*, p. 9.

⁸⁶ Martínez Puón, Rafael, “*La profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica*”. Talleres Gráficos Universitarios ULA, (Colecciones de Gobierno y Administración Pública del GIGEP), Mérida, Venezuela, 2013. p.32.

⁸⁷ Longo, Francisco, “*La implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública: Obstáculos y Estrategias*”. Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. México D.F., 5 y 6 de mayo de 2004. P. 10. <http://www.cdad.org.ve>

⁸⁸ *Ibid.* 153 y ss.

La Gestión Estratégica de Recursos Humanos está inspirada en el sector privado, con las peculiaridades de una visión estratégica, lo que implica el involucramiento de los empleados en los objetivos de la organización, redimensionamiento del personal como principal recurso, cultura corporativa, alta dirección, entre otras. En este sentido, toda organización tiene como entrada unos resultados que alcanzar mediante una estrategia, la gestión de recursos humanos tiene el propósito de poner en marcha políticas y prácticas que influyan en la conducta, motivación y competencias de las personas emparejándolas a los objetivos organizacionales.

El modelo burocrático Weberiano con su tipología de dominación legal-racional representa el modelo tradicional de administración pública que tuteló la operación de los servicios civiles cimentada en reclutamiento por evaluación y mérito, procedimientos de contratación y despido exentos de tintes políticos y promoción interna para acceder a ascensos de manera abierta y transparente con principios de integridad, objetividad e imparcialidad.

“El funcionario medio ansía una ley de servicio civil que asegure materialmente su vejez y le dé mayores garantías contra un despido arbitrario del cargo”... El servicio civil de carrera desvincula el sentido de dependencia del trabajador con sus superiores en jerarquía, brinda estabilidad en el empleo al margen de los cambios políticos. Por ello, requiere “esta carencia de un sentido de dependencia se basa principalmente en la inclinación a depender de los propios iguales”... “El funcionario tiene la expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servicio público. De las posiciones inferiores, poco importantes y peor pagadas, pasa a las superiores. Claro está que el funcionario medio desea un ajuste mecánico de las condiciones de promoción; si no de los cargos, por lo menos de los niveles de sueldo. Desea que las promociones se fijen según criterios de “antigüedad” o quizá

*según la evaluación estratificada de exámenes de pericia. Por doquiera, estos exámenes constituyen realmente un rasgo indeleble del funcionario y tienen un efecto vitalicio sobre su carrera”.*⁸⁹

Países como China, Alemania, Francia, Reino Unido y Estados Unidos configuran los inicios de la línea del tiempo de la implementación del servicio civil de carrera, concibiéndolo como un conjunto de normas jurídicas y procedimientos encaminados a mejorar la capacidad, eficacia y calidad de la acción directiva, regulatoria y administrativa del gobierno. En contraposición Francisco Longo⁹⁰ identifica las problemáticas más significativas a las que se enfrentan los servicios civiles de carrera. Las cuales se sintetizan en elementos disfuncionales y de rigidez:

- a) Demasiadas regulaciones;
- b) Gestión del personal excesivamente centralizada;
- c) Exceso de especificación del trabajo que introduce rigidez;
- d) Baja movilidad externa e interna;
- e) Sistemas complejos de selección de personal;
- f) Exceso de seguridad e inamovilidad
- g) Exceso de uniformidad en marcos reguladores del empleo público;
- h) Barreras que dificultan los ascensos;
- i) Escasa vinculación entre el salario y la responsabilidad;
- j) Separación entre desempeño y sistemas de promoción;
- k) Poca capacidad de competencias;
- l) Estilos directivos que tienden al paternalismo y
- m) Colectivismo en contraposición a necesidades crecientes de segmentación.

⁸⁹ Weber, ¿Qué es... , *op. cit.*, p.10-21.

⁹⁰ Francisco Longo, *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*. Trabajo comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia, Washington, 26-27 de abril de 2001, p.21,22.

El desafío principal radica en blindar a la Administración Pública de los vaivenes políticos, profesionalizar para resolver problemas y darles continuidad como programas de gobierno basados en el interés público.

Una de las desventajas del servicio civil radica en que se limita a aquellos servidores públicos de nivel medio superior, este trabajo pretende ir más allá considerando a la pirámide organizacional como un todo. Una de las variables que debe ser considerada en todo proceso profesionalizante es la cultura que impera en las organizaciones burocráticas que como nube intangible determina el comportamiento y el desempeño de los servidores públicos.

1.2.7 Cultura burocrática y su influencia en la profesionalización.

En este punto se hace alusión a las implicaciones culturales que afectan directamente la vida de la organización burocrática y en consecuencia a los resultados que se espera de ella provengan. El término cultura es definido por la Real Academia Española como: cultivo, conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico, es el conjunto de modos de vida, costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial en una época, en un grupo social.⁹¹

Omar Guerrero en su libro *“La Administración Pública en Gran Bretaña; Origen y Desarrollo de la Cultura Administrativa Británica”* señala que la cultura:

*“está definida por reposar en patrones o regularidades de forma y estilo, así como de significado. (...) su ritualismo le distingue, la incorporación de valores formulados públicamente que facilitan explicar sus procedimientos como usos o costumbres, por medio de los cuales es inteligible su burocratización”.*⁹²

⁹¹ Diccionario de la Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española* (23ª ed). Madrid España. Autor. (2014).

⁹² Guerrero, Omar, *La Administración Pública en Gran Bretaña; Origen y Desarrollo de la Cultura Administrativa Británica*. 1era edición, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Seminario de Cultura Mexicana, México, 2012, p. 21-24.

⁹² XX

Continúa Guerrero “*en administración pública la cultura consiste en el ser, hacer, pensar y sentir de los hombres políticamente organizados, como se plasma en sus instituciones administrativas, en sus obras, en sus conocimientos y en su práctica*”.⁹³

El paradigma de la cultura burocrática influye en el comportamiento de los servidores públicos, en su criterio de actuación y percepción, en el juicio que otorgan para emitir opiniones, dictámenes y en los mecanismos de solución ante diversas situaciones a las que le conceden un valor; la cultura permea en cada rincón de la organización y fortalece o limita la capacidad institucional, interviene en la lógica de actuación, en el sentido común de reacción para distinguir el proceder adecuado en eventualidades conocidas o desconocidas. Pensadores del siglo XX y XXI han calificado a la cultura como un detonante que influye directamente en la productividad de las organizaciones públicas. ¿Quién no ha escuchado frases coloquiales adaptadas y además aceptadas por los servidores públicos?, refiero al famoso “*radio pasillo*”, “*no pasa nada*”, “*al fin que ni cuenta se dan*”, “*mandan sin saber*”, “*que te apuras si todo se lo roban*” son reflejo de la cultura burocrática especialmente de los países latinos, ese desprestigio se ha transmitido de generación en generación y encalla en la percepción del ciudadano y en el sentir del propio servidor público quienes acceden a trabajar en la administración pública como última opción y no por la legítima vocación de servir al ciudadano. La cultura de la asignación directa, el aspirantismo, el sistema de botín han sido a lo largo de la historia la causa de las desviaciones más funestas de la Administración Pública y el origen de una cultura que se arrastra desde tiempos absolutistas; personas que deben sus haberes a los gobernantes y conceden su confianza y lealtad a quién sin mérito les concede un cargo cual varita mágica en sus manos.

⁹³ *Ibid*, p. 25.

Sabias palabras de Lorenzo Zavala en su magistral apunte “Aspirantismo y Parcialidad (1828)” citado por Omar Guerrero “*cuanto menos mérito hay en un aspirante, tanto más indispensable le es buscar apoyos para su colocación... de aquí se originan los fuertes compromisos*”.⁹⁴

Compromisos que están sobre la obligación y provocan una codependencia entre el “*poderoso*” y su recomendado, el primero cubre su propia ineficiencia y el segundo se presta para operar las triquiñuelas del poderoso y en este círculo vicioso los valores de lealtad, confianza, obediencia, disciplina, responsabilidad, transparencia, moralidad se invierten y se direccionan hacia los grupos de poder “*contrarios al sostenimiento de las instituciones*”; esa cultura vigente hasta nuestros días es un atentado a la buena marcha y limita la capacidad de conducción y respuesta en agravio del ciudadano que ve en las instituciones un centro de corrupción, nepotismo, descredito y desorden.

Para abonar al concepto de cultura burocrática me remito a Castelazo en su obra “*Administración Pública, Una Visión de Estado*”⁹⁵ señala que hay tres fenómenos que condicionan la conducta y cultivan una cultura al interior de las organizaciones públicas: la carga ideológica, la politización, las decisiones auspiciadas por los poderes fácticos; continúa argumentando que es necesario fomentar los principios de jerarquía, unidad de mando complementadas con reglas de disciplina, responsabilidad, funcionalidad y lealtad institucional a lo que denomina “*espíritu de cuerpo*”, cultivándose y permeando en las organizaciones mediante la profesionalización.

“se refiere a instrumentar un conjunto de actividades interrelacionadas que tiene que ver con la capacitación y formación interdisciplinaria de recursos humanos” que fomente la “*disposición a un cambio cualitativo... (un)*

⁹⁴ Guerrero, Omar. *El Funcionario...*, *op. cit.*, p. 263.

⁹⁵ Castelazo, José R. *Administración Pública...*, *op. cit.*, p. 197.

*compromiso con el interés (de) inducir nuevas actitudes y robustecer aptitudes”.*⁹⁶

La presencia weberiana en los patrones culturales es evidente, delimita patrones de actuación y comportamientos que se arraigan, sin embargo la cultura organizacional se superpone a los elementos de orden y control; Castelazo la mueve a un plano cualitativo al influir en nuevas actitudes de los individuos que laboran e interactúan con la organización. Esta amalgama de conceptos objetivos y subjetivos son los que conforman la cultura burocrática sobre la que se debe incidir para cambiar patrones enquistados y caminar hacia una culturalización con filosofía de organización, transparencia, rendición de cuentas y encumbrar la razón del Estado: “*el servicio*”.

La profesionalización es la única alternativa que facilita la conducción de millones de personas que trabajan en los diversos ámbitos de gobierno. Castelazo apunta a la necesidad de “*inyectar los valores inmersos en la Ética Gubernamental a los servidores públicos con el fin de dirigir sus neuronas y sus sentimientos hacia la vocación de servicio*”.⁹⁷ Se concluye que la cultura en las organizaciones públicas es el conjunto de sentimientos, prototipos, estigmas que el colectivo de una organización ha hecho suyas a lo largo del tiempo e impacta en la comunicación interna, en la adopción de valores, en las convicciones y en la voluntad de alcanzar los objetivos y estrategias objeto del Estado.

1.2.8 Profesionalización del Servidor Público.

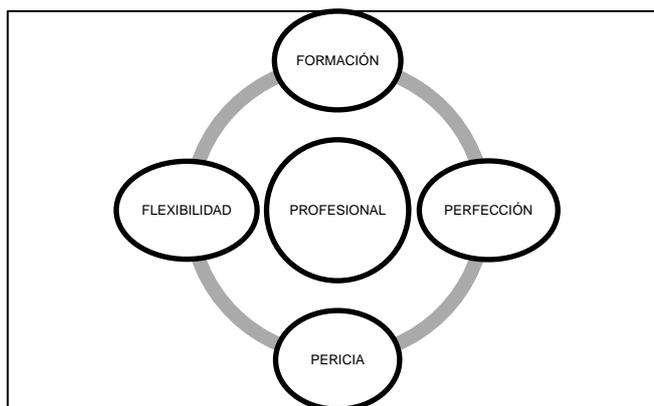
El objetivo de este punto es estudiar la profesionalización en la Administración Pública como un apremiante que fortalece el diseño de políticas públicas, las capacidades de las instituciones para cumplir con las responsabilidades que el mandato constitucional dicta, además de contribuir a alcanzar los fines políticos.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 199.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 327.

El Diccionario de la Real Academia Española⁹⁸ define a la profesionalización como “Acción y efecto de profesionalizar”; profesionalizar “Dar carácter de profesión a una actividad, convertir a un aficionado en profesional”, “Que ejerce su profesión con relevante capacidad y aplicación.” La profesionalización apunta a un desarrollo evolutivo basado en la formación, la perfección, la pericia y la flexibilidad.

Figura 1: Desarrollo Evolutivo de un Profesional



Elaboración Propia:

La espiral de ambientes cambiantes y agresivos derivado de la inclusión ideológica y tecnológica, así también las presiones internacionales, exigen cierto grado de profesionalización en el desempeño de las funciones gubernamentales, esto conlleva a convertir a la Administración Pública en una organización perfectible atenta a transformar sus prácticas a través de la implementación de cambios estructurales y coyunturales que promuevan el desarrollo equilibrado del Estado, es ahí donde la formación de un cuerpo de servidores públicos organizados formalmente es el reclamo de toda organización gubernamental para cumplir con la responsabilidad de ser el puente que comunica a los ciudadanos con el gobierno. Siguiendo con la teoría weberiana⁹⁹ los cuerpos de funcionarios se organizan de acuerdo al principio de jerarquía, al

⁹⁸ Diccionario de la Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española* (23ª ed). Madrid España. Autor. (2014).

⁹⁹ Weber, Max, *Economía y Sociedad, Esbozo de Sociología Comprensiva*. 2da. Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, Barcelona, 2002. p. 717.

deber objetivo del cargo o del puesto, a la distribución de actividades oficiales metódicas, a la definición de aptitudes y competencias para su desempeño, a la preparación continua del recurso humano. Para cada encargo se requiere el desarrollo de competencias no solo técnicas sino comportamentales para escuchar e interpretar demandas, analizar, diseñar y proponer soluciones mediante la implementación de políticas públicas que contribuyan al buen funcionamiento del gobierno factor clave de la democracia.

*“Esto significa que el servicio público no es sólo un asunto de trámites y expedientes, sino un medio para que la relación gobierno-ciudadanos sea constructiva, respetuosa y confiable”.*¹⁰⁰

La profesionalización fomenta la vocación en el servicio público, el espíritu de pertenencia a la organización e introduce modelos formativos vinculados a las necesidades reales de los puestos, la Administración Pública se convierte en espacio de aprendizaje continuo bajo el amparo de la voluntad política que lo propicia y el liderazgo de quiénes la dirigen.

Históricamente la formación profesional de los servidores públicos surge con la enseñanza administrativa de la tradición cameralista en el siglo XVIII, *“enseñando el qué y el cómo del Gobierno”*,¹⁰¹ es decir las funciones y los procedimientos y con ello la generación de un despliegue de valores, conocimientos y habilidades, los cuales permean a través de programas sistémicos de aprendizaje impartidos desde las universidades o dentro de las instituciones. Profesionalizar una institución gubernamental requiere la introducción de cambios tendientes a mejorar la capacidad técnica, desarrollo de procedimientos administrativos y operativos flexibles y adaptables, reorganización de las estructuras, transformar la cultura interna, con principios

¹⁰⁰ Uvalle Berrones Ricardo, Bravo Ahuja Marcela, *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. 1er. Ed., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM-Plaza y Valdés México, 1999. p. 7-10.

¹⁰¹ Guerrero, Omar. *El Funcionario...*, *op. cit.*, p. 113.

legales, de ética, transparencia y rendición de cuentas¹⁰², para efecto de la presente investigación nos enfocamos a la profesionalización de los servidores públicos que integran las estructuras burocráticas de la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

Los procesos de modernización para responder a los cambios sociales derivados de la globalización, la tecnología de la información, los incesantes canales de comunicación, los cambios en el pensamiento, la concepción de los diferentes problemas sociales y las diversas maneras de atenderlos implica el desarrollo creativo de alternativas innovadoras que solo emanan de la creatividad de las personas y el conocimiento es la única fuente de inspiración. Por lo tanto, la modernización se amalgama con la profesionalización en un virtuoso binomio indisoluble. El servidor público debe ser capacitado para enfrentar con conocimientos, habilidades, actitudes los “*cuatro procesos fundamentales: dirección/gestión; control/supervisión; rendición de cuentas, y comunicación*”¹⁰³ y los procedimientos operativos implícitos.

La calidad del Estado refiere Alonso-Jiménez, “*se mide por el buen desempeño del gobierno, por la responsabilidad para ejecutar competencias institucionales para el cumplimiento del servicio y la gestión pública*”.¹⁰⁴

Las capacidades estatales no se reducen a las decisiones de política pública, implica el diseño de programas, estrategias, objetivos y líneas de acción con su correspondiente implementación y evaluación, emparejada a la administración del presupuesto, proyectando una imagen positiva de un gobierno abierto a los ciudadanos.

¹⁰² Villoria Mendieta, Manuel. *Sociedad...*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁰³ Aguilar Villanueva, Luis F., *El Gobierno del Gobierno*. 1era. Edición, Instituto de Administración Pública, México, 2013. p. 11.

¹⁰⁴ Alonso-Jiménez Caryl, “*Informe de Conclusiones. Área Temática: Profesionalización de la función pública*”. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública*. Ciudad de Guatemala, Nov. del 7-10 de 2006. p. 3.

La profesionalización es un *“atributo que articula las capacidades políticas y técnicas, las primeras aseguran la viabilidad de las reformas y las segundas movilizan en forma eficiente las estructuras y los recursos calificados para concretar objetivos políticos”*.¹⁰⁵

La fusión de técnicas, conocimientos y actitudes permiten al servidor público desarrollar su trabajo con altos índices de desempeño y además alcanzar el desarrollo pleno y el bienestar laboral, con la oportunidad de ocupar puestos de mayor envergadura con sus correspondientes ingresos y prestaciones superiores, Villoria refiere a Max Weber indicando que según su teoría se trata de *“la intelectualización y búsqueda del fin mediante el cálculo de los medios”*¹⁰⁶ se transita a una comprensión racional cimentada en normas legalmente establecidas donde el sistema político busca la legitimación a partir de la aceptación ciudadana. La profesionalización es un concepto tan amplio solo acotado por los límites propios del gobierno y sus instituciones, su existencia o su ausencia se pueden percibir, apreciar, constatar en cada rincón, archivo, ventanilla, oficina, o pasillo de las instituciones, engendra en cada persona que ahí labora.

La capacitación de los servidores públicos es parte de ese gran sistema holístico llamado profesionalización y representa una pieza fundamental de la Gestión de los Recursos Humanos la cual había sido confinada al procedimiento de administración de la nómina, por ello es importante poner el acento en cada una de las partes que lo integra; Chiavenato¹⁰⁷ y Omar Guerrero¹⁰⁸ puntualizan los conceptos clave desde la óptica de los recursos humanos en las organizaciones y menciona: a) etapa de reclutamiento y selección refiere a los

¹⁰⁵ Incoviello Mercedes, Zuavanic Laura, Dalbosco Hugo, *Construcción de Capacidades estatales y consolidación del régimen de servicio civil: algunas reflexiones sobre la situación de América Latina*. Universidad Nacional General San Martín, Escuela de Política y Gobierno, Buenos Aires, Argentina, 2004, p. 4.

¹⁰⁶ Villoria Mendieta, Manuel. *Sociedad...*, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁷ Chiavenato, Idalberto, *Administración de Recursos Humanos, El Capital Humano de las Organizaciones*. Mac. Graw Hill, México, 1998. p. 128, 201, 321.

¹⁰⁸ Guerrero, Omar. *El Funcionario...*, *op. cit.*, p. 421.

procedimientos cuyo objetivo es captar a candidatos potencialmente calificados y capacitados para ocupar puestos dentro de la organización, b) la etapa del desarrollo invoca la capacitación entendida como el proceso sistémico educativo de corto plazo, aplicado para que las personas adquieran conocimientos, desarrollan habilidades técnicas y prácticas, potencien sus competencias y fomenten los valores cívicos y éticos, c) etapa de la evaluación del desempeño es una valoración del desarrollo en un puesto, con el fin de estimular o juzgar el valor, excelencia y cualidades de una persona. Guerrero considera una quinta etapa d) retiro digno.

Figura 2: Gestión Estratégica de Recursos Humanos



Elaboración Propia con información de Chiavenato, Idalberto, *Administración de Recursos Humanos, El Capital Humano de las Organizaciones*. Mac. Graw Hill, México, 1998, p. 128, 201, 321 y Guerrero, Omar. *El Funcionario...*, **op. cit.**, p. 421.

Hasta aquí ha quedado claro los atributos y cualidades del gran sistema de profesionalización y las ventajas que representa para la organización gubernamental para la sociedad y para el servidor público.

La profesionalización es un proceso complejo que considera de igual importancia todas aquellas acciones tendientes a elevar las capacidades de todos los trabajadores independientemente al rol, categoría o puesto que desempeñen o su tipo de plaza ya sea de base o confianza o bien si fueron nombrados por asignación directa u obedecen a un sistema civil.

Castelazo señala acertadamente que: *“La profesionalización de las administraciones públicas implica emprender y mantener un sistema con múltiples entradas, procesos y salidas, pues su cristalización pasa por la modificación de las leyes y/o estatutos orgánicos de aquello vinculado al orden laboral, por la reingeniería permanente de procesos, las especificaciones de la utilización del espacio administrativo, las reglas del gasto corriente en la gestión pública y la corresponsabilidad de la sociedad en la trama de la función pública”*.¹⁰⁹

Mauricio Merino, define a la profesionalización como:

“la política pública mediante la cual se organizan las normas y los procedimientos administrativos indispensables para garantizar que un cuerpo burocrático cuente con las capacidades profesionales necesarias para cumplir con las atribuciones que han sido asignadas de manera estable”.¹¹⁰

Los conceptos anteriores ubican a la profesionalización como un sistema integral, sin embargo en capítulos posteriores se estudiará como algunos autores acotan el concepto de profesionalización enfocándolo al proceso de

¹⁰⁹ Castelazo, José, *Administración Pública. ...*, *op. cit.*, p. 338.

¹¹⁰ Merino, Mauricio, *“La Profesionalización del servicio público en México: en busca de un modelo coherente”*. La Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas Estatales. Aprendizajes y Retos, SEGOB-INAFFED. México, 2006, p. 144.

transmisión de conocimientos orientados a los perfiles de puesto. Y sobre esta línea de investigación se ubica el objeto del presente estudio.

1.3 Evolución de la profesionalización, Antecedentes Históricos en el Contexto Internacional.

Donde exista un territorio determinado, en el que cohabiten personas gobernadas bajo un esquema de leyes ahí hay un Estado, los contextos políticos, económicos y sociales conforman una cultura que permea no solo en la sociedad sino se arraiga en las organizaciones gubernamentales y tendrá vigencia hasta que un nuevo conocimiento permita concebir de manera diferente la forma de hacer las cosas y una lluvia de pensamientos, valores y principios mueva la conciencia hacia una evolución permanente de las instituciones. Si las instituciones gubernamentales no son lo suficientemente flexibles para adaptarse a los cambios, la sociedad está condenada a vivir en la vulnerabilidad y en la medianía de servicios incipientes. Para entender la realidad actual de la profesionalización de los servidores públicos resulta apremiante conocer y analizar algunas experiencias de países que son la piedra de los sistemas de profesionalización, aportando elementos para el mejoramiento de la función pública lo cual se manifiesta en el desarrollo institucional, el progreso y estabilidad social y el fortalecimiento de los sistemas democráticos. Los sistemas de profesionalización llámese sistema de carrera o empleo se estudian en torno a dos elementos:

- a) Los instrumentos de reclutamiento y selección, dependiendo del modelo pueden ser por concurso abierto por méritos, evaluación de cualidades, habilidades técnicas y prácticas.

- b) La carrera se organiza por sistema de empleo es decir con candidatos externos que cumplan con requisitos, o por sistema de carrera, estructurado por jerarquías.

En seguida y con fundamento en la obra de Omar Guerrero se presenta en orden cronológico las principales características de los países que son pilares en la instauración de los sistemas de profesionalización.

1.3.1 China.

A China se le atribuye los orígenes primigenios de los sistemas de profesionalización. Entre sus aportes principales figura el invento del sistema de méritos, la formación administrativa sujeta a proceso de exámenes denominado “*Tratados de los Exámenes*”¹¹¹ mismos que eran aplicados a los Funcionarios y al Ejército. Contaba con estructuras bien definidos toda vez que el Ministerio de Funcionarios estaba a cargo de la Oficina de funcionarios encargada de la asignación de grados y nombramientos de cargo, de la Oficina de los Títulos Nobiliarios y Honoríficos de los mandarines así también de la Oficina de Exámenes de Méritos encargada de realizar exámenes para ingreso a cargos. Los exámenes se clasificaban en Examen Doctoral examinándose materias tales como literatura, erudición, derecho, matemáticas y asuntos militares, en el Examen de Selección se aplicaban pruebas mediante convocatoria pública. Se evaluaban materias tales como escritura, disertaciones de los jueces, razonamiento, modo de hablar, entre otros; el Examen de Mérito calificaba el control del jefe sobre el desempeño del subordinado. Es notorio el interés que se asignaba a cuatro cualidades fundamentales: reputación, integridad, circunspección y diligencia y de acuerdo a los resultados aspiraban a llegar a la categoría más alta *superior-superior*.¹¹² Contaban con una escuela denominada *Colegio para el Desarrollo de la Literatura*.

¹¹¹ Guerrero, Omar. *El Funcionario...*, *op. cit.*, p. 88.

¹¹² *Ibid.*, p. 90.

1.3.2 Alemania.

Omar Guerrero en su libro *“Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista”*¹¹³ señala la contribución de las ciencias camerales a las ciencias administrativas universales, enalteciendo la obra de Juan Enrique Von Justi¹¹⁴. El servicio público alemán tiene sus orígenes en la experiencia de Prusia en siglo XVIII con la cual alcanzaron la unidad y la supremacía alemana, el estado feudal entra en crisis dejando de ser la principal institución política y el estado absolutista expropia los medios administrativos. Con el desarrollo del absolutismo se procrea la ideología cameralista basada en las memorias escritas por los Consejeros de los Príncipes y conocidas hasta el siglo XVIII que se inicia el conocimiento de las Ciencias Camerales. El cameralismo refiere a la *“racionalización del trabajo administrativo para fomentar la consecución de objetivos no administrativos, a saber, la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado”*.¹¹⁵ Un cameralista es un administrador público formado en los negocios de gobierno, no solo en la experiencia sino también en el aprendizaje universal proporcionado por las universidades. Federico *“El Grande”* rey de Prusia de 1740- 1786 personaje dotado de una inteligencia superior, universalizó la razón del Estado *“sin otra pasión que la del Estado, se empeñó en conocer hasta los menores detalles de la administración del país entero”*¹¹⁶ decide invertir en el talento administrativo; en 1755 introduce la aplicación de exámenes de ingreso, en 1770 se instituye el noviciado o entrenamiento, el cual consistía en la preparación del aspirante en la práctica de algún servicio público, para ser evaluados al cabo de un año, procedimiento que se fue especializando requiriendo de los aspirantes a exámenes para el servicio superior y solicitaban como requisito estudios en las ciencias camerales y estudios universitarios. El

¹¹³ Guerrero, Omar. *Las Ciencias de la Administración ...*, *op. cit.*, p.151 y ss.

¹¹⁴ Juan Enrique Von Justi (1717-1771), de origen alemán, representante del cameralismo. Su obra contribuyó al desarrollo de las ciencias administrativas, logra distinguir plenamente la cameralista, la policía y la economía.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 3-5.

¹¹⁶ Guerrero, Omar, *La Administración Pública a través de las Ciencias Sociales*. Fondo de Cultura Económica, México, 2010. p.326 y ss.

servicio público en Alemania está reconocido por ser el inicio del funcionario moderno, considerándose como lo señaló Otto Hintze¹¹⁷ “país clásico de los funcionarios en el mundo europeo”, con base a la noción del Estado de derecho, sentimientos de lealtad y protección del servicio público. En 1873 se crea la *Ley de Funcionarios del Reich* vigente hasta 1953 y sustituida por la *Ley Federal de los Funcionarios* revisada en 1977 la cual establece reglas para el nombramiento, formación, condiciones de trabajo y responsabilidades legales de los servidores públicos de los tres niveles administrativos: a) Federación; b) los Lander y c) las entidades locales (estados o provincias).¹¹⁸ Los servidores públicos están divididos en funcionarios y agentes, los primeros regidos por el derecho público, entrañan la soberanía del Estado y los segundos sujetos al derecho privado. A su vez el servicio público consta de tres categorías:

- Funcionario / Beamten: goza de pensión y seguridad social
- Empleado / Angestellten
- Trabajador / Arbeiter

El servicio público es homogéneo, las escalas y sueldos están designados por jerarquía y no por ocupación. Existen cuatro carreras de grupo las cuales exigen estudios previos: Servicio superior / Hoherer Dienst / requiere mínimo 3 años de universidad, Servicio ejecutivo / Gehobener Dienst, Servicio de Oficina / Mittlerer Dienst, Servicio Básico / Einfacher Dienst.

A partir de 1952 se aplica el *Examen de Estado* para calificar los estudios universitarios y posteriormente se califica el servicio en diversos órganos. El proceso de formación tiene una duración de 66 meses es decir 5 años está compuesto de la siguiente manera:

¹¹⁷ Hintze, Otto, “El estamento de los funcionarios, *Historia de las formas políticas*”. Revista de Occidente, Madrid, 1996. p.224, citado en Omar, Guerrero, en *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Análisis y Comentarios*. 1ra. ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 13.

- Primer Examen; Se inicia con el Aspirante, el cual es examinado por un sínodo de manera escrita y oral.
- Segundo Examen; Una vez aprobado se procede a formar al Novicio/Refender, después de un año ocho meses en la administración pública se aplica un segundo examen, una vez aprobado se convierte en Asesor.
- Examen final; se caracteriza por pruebas en materias como derecho constitucional, privado administrativo, laboral, economía y finanzas.

Se cuenta con Planteles Profesionales:

- Academia de Finanzas
- Centro de Formación y Capacitación Diplomática
- Academia de Policía
- Academia Federal de Administración Pública
- Escuela de Ciencia de la Administración de Spira
- Escuela de Ciencia de la Administración

Esta última se trata de una preparación post-universitaria, es la institución de formación con cobertura nacional, se caracteriza por considerar cursos con contenidos no cubiertos por las universidades y formar en seis meses a funcionarios seleccionados se imparten cursos, coloquios, seminarios y conferencias, actualmente otorga grados de Maestría en Administración Pública. La Academia Federal de Administración Pública¹¹⁹ con sede en Bruhl/Rheinland fue fundada en 1969 a la fecha se continúa como una institución central de formación interdepartamental federal y brinda el servicio de calificación del personal para todas las agencias federales, aportando a la modernización del Estado Alemán para lograr un alto nivel de calidad, sostenibilidad, eficacia y eficiencia del gobierno federal. Periódicamente publica boletines disponibles en vía electrónica de manera gratuita. La formación de los servidores públicos germanos sigue fiel a la tradición cameralista que le dio origen.

¹¹⁹ Academia Federal de Administración Pública. *Bundesakademie f.ue offentliche Verwaltung (BAkoV)* Consultado en página oficial www.bakoev.bund.de.

1.3.3 Francia.¹²⁰

Las carreras administrativas en Francia tienen sus orígenes en el *Estatuto General de Funcionarios* de 1946 la cual estableció la creación de la *Dirección General de la Función Pública* y el *Consejo Permanente de la Administración Civil*, en 1959 se consideraron asuntos relacionados con las comisiones administrativas, calificaciones, ascensos, cesantías y similares.

Para ingresar a la Función Pública, se realizan concursos bajo el principio de mérito, los concursos pueden ser oposiciones libres y otros reservados para los servidores con antigüedad y formación. Así también, los servidores públicos con más de ocho años en puestos municipales, consejos regionales podían ser seleccionados por la Escuela Nacional de Administración (ENA), acción que dejó a un lado el elitismo que la caracterizaba. La democratización del servicio público se refleja en la admisibilidad de cualquier persona a los empleos públicos, mediante la demostración de sus habilidades, destrezas y competencias; una vez aceptado se ingresa gozando de seguridad y promociones.¹²¹

La conformación de Cuerpos de Funcionarios son el conjunto de servidores públicos los cuales se desempeñan en el mismo ámbito y están sujetos al mismo estatuto se clasifican en categorías: a) Funcionario Superiore encargado del diseño y dirección de Policy, b) hacen e implementan la Policy, c) y d) solo implementan en función de los títulos exigidos, dentro de estas categorías se subdividen en grados o clases. Cada cuerpo tiene su estatuto que regula un sistema de escalones para ascender al puesto inmediato superior, para tal efecto se realizan pruebas de idoneidad y concursos con base al mérito.

La ENA instaurada en 1945 por el General De Gaulle; “*como la vía de acceso natural a la alta función pública*” para formar y perfeccionar a los servidores públicos superiores y evitar el sesgo de exclusividad que existía, su

¹²⁰ Guerrero, Omar. *El Funcionario...*, *op. cit.*, p. 204.

¹²¹ Guerrero, Omar. *La Ley del Servicio...*, *op. cit.*, p.15.

objeto es ampliar la formación universitaria de los servidores públicos, minimizar deficiencias en la formación y democratiza el ingreso al servicio público; amplía la formación no solo especializada sino que forma administradores generalistas haciendo énfasis en la formación humanista. Los Institutos Regionales de Administración (1969) forman a mandos medios.

Hoy, la Escuela Nacional de Administración¹²² con sede en Estrasburgo es la escuela nacional por excelencia a donde acude el Alto Funcionariado, candidatos a puestos de elección, parlamentarios, sólo unos pocos de sus miembros califican para ocupar los altos cargos vacantes o bien el ingreso a la vida política. Impartiendo una formación interministerial, perfecciona a los funcionarios públicos con conocimientos en el dominio de destrezas administrativas tales como presupuesto, fiscalidad, gestión pública, gestión de recursos humanos, negociación, idiomas, dominio de las tecnologías, redacción de textos jurídicos; aplicando diversas metodologías como la confrontación de ideas, pasantía, seminarios, coloquios y conferencias sobre temas de administración pública, cultura política, social, económica y administrativa. Hoy en día continúa con el objeto que le dio origen como una escuela formadora de funcionarios públicos. Bajo el principio de igualdad de oportunidades recibe a todos los estudiantes que apliquen los concursos de ingreso a la formación inicial, formación continua, perfeccionamiento administrativo, maestrías, especialización, así como los programas internacionales en la que recibe alumnos extranjeros provenientes de todos los continentes.

1.3.4 Reino Unido.

Como excepción a la regla europea el Reino Unido arriba al siglo XIX sin contar con una carrera administrativa, por lo que el servicio público era caracterizado por el nepotismo y la incompetencia¹²³ fue en la India donde dieron

¹²² Escuela Nacional de Administración (ENA) *École Nationale d'Administration*. Consultado en página oficial www.ena.fr.

¹²³ Guerrero, Omar. *El Funcionario...*, *op. cit.*, p. 293-310.

sus primeros pasos instituyendo un servicio público, dividido en rama militar y civil cuyo ingreso era sometido a concurso de idoneidad y ofrecía a los servidores públicos promoción regulada, derecho de pensión por retiro entre otros beneficios. En virtud de los resultados favorables, el Reino Unido decide realizar estudios de diagnóstico y adoptar en la práctica las propuestas derivadas de ellos¹²⁴ donde no solo deja ver las imperfecciones del servicio público sino que proponen reformas del servicio civil como es el caso de la configuración de los servidores públicos en cuerpos de funcionarios o clases.¹²⁵ En el caso del Cuerpo General su reclutamiento se hace cumpliendo con una preparación genérica, y el Cuerpo de Especialistas, como su nombre los indica requieren de preparación especial. Cada Cuerpo está compuesto por clases, los Cuerpos Generales están integrados por la clase administrativa, ejecutiva, oficinista, mecanógrafos, adjuntos, ordenanzas, servicio general de limpieza prácticamente toda la pirámide organizacional.

En 1855, se crea la Comisión del Servicio Civil, para supervisar los exámenes de ingreso, en 1929 se lleva a cabo una reorganización, admitiéndose tres clases: la clerical, la ejecutiva y la administrativa, cada una dividida en categorías y desde entonces se les conoce a las tres con el nombre de Tesorería.

Este sistema incorpora en la administración a aquellos ciudadanos que reúnen cualidades personales superiores y una cultura general amplia, pues consideran que la especialización puede adquirirse mediante la práctica del oficio y cursos especiales. El ingreso y selección al cuerpo de la función pública, se realiza por niveles, grados y categorías; requiere de enseñanza universitaria, aplicación de exámenes los cuales varían en número de acuerdo al nivel que se

¹²⁴ Véase Informe Trevelyan-Northcote, Comité Whitley, Informe Fulton en Guerrero, Omar. *El Funcionario...*, *op. cit.*, p. 293-310.

¹²⁵ Guerrero, Omar. *La Ley del Servicio...*, *op. cit.*, p. 21.

pretende ingresar aunado a la presentación de una entrevista de personalidad, la gestión de ingreso la realiza la Oficina de los Comisionados del Servicio Civil, encargada de garantizar que las vacantes sean asignadas a través de concursos públicos y abiertos bajo principios de transparencia, equidad y mérito asegurando que nadie ingrese buscando prestigio, ni con el interés de servir a favores partidistas. A partir de los años noventa se amplía el perfil de los aspirantes y se complementa con actitudes de liderazgo, innovación y cambio, habilidades de trabajo en equipo y actuación en escenarios contrarios.¹²⁶ En el caso de promociones, es considerada la experiencia en la práctica y el resultado de la evaluación del desempeño estando sujeta al nombramiento de los responsables de cada departamento. Es considerado un servicio civil incluyente ya que considera la representatividad de las clases (mujeres, minorías étnicas y personas con capacidades especiales). A diferencia del modelo francés donde la formación es previa al ingreso, el sistema británico se caracteriza por la capacitación en el servicio, es decir experiencia más formación. En términos generales el servicio civil se caracteriza por el perfeccionamiento a través del aprendizaje práctico, acompañado de un proceso de formación continua y capacitación en el servicio. Como centros de formación destacan el Colegio del Servicio Civil¹²⁷ y el Colegio del Personal Administrativo.

Conocer las experiencias internacionales amplía la perspectiva del camino a seguir hacia gobiernos más profesionales y entregados a cumplir con la responsabilidad del Estado. En ese sentido a lo largo de la historia los servidores públicos al igual que los trabajadores de organizaciones privadas han tenido que luchar por acceder a condiciones justas y equitativas dando lugar a la

¹²⁶ Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *Sistemas de Servicio Civil: Una Comparación Internacional*. Prod. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. México, 2000-2003. p. 48-53.

¹²⁷ Hoy en día el *Colegio del Servicio Civil en el Reino Unido* se distingue por la Formación y Desarrollo para la Administración Pública y de la Función Pública citó presentación de su sitio de internet "*La función pública británica es una de las mejores del mundo. Su capacidad y eficacia están ahora bajo escrutinio. Con las limitaciones financieras, junto con los desafíos que enfrentan los políticos, se requieren nuevas habilidades y talentos*". <http://www.civilservicecollege.org.uk/>

conformación de los sindicatos que si bien han alcanzado grandes logros, también han contribuido a la opacidad de los gobiernos por ello la importancia de abundar en el tema.

1.4 Sindicalismo en la Administración Pública y la profesionalización de los agremiados.

Según, la Real Academia Española la palabra sindicato viene del latín. Mediev. *Syndicatus* “*junta de síndicos*” y refiere a la asociación de trabajadores para la defensa y promoción de sus intereses.¹²⁸ Los procesos de capacitación cobraron importancia a raíz de las luchas sindicales, lo que antes era considerado un beneficio para los trabajadores otorgado por el gobernante en turno se convirtió en un derecho inalienable. Tomando en cuenta que la presente investigación considera al personal de base y confianza como participantes en el proceso de profesionalización; es prudente dedicar este apartado a hacer un recuento de la conformación de los sindicatos.

El siglo XIX, fue el florecimiento de movimientos sociales que incluyeron el establecimiento de nuevas relaciones de poder y dominación. Con el surgimiento de la burguesía y el proletariado da inicio a dos clases codependientes en lo sucesivo vinculados por relaciones contractuales muchas veces caracterizadas por el abuso e injusticia derivando en la conformación de agrupaciones en pro de la defensa de los derechos de los trabajadores. Mario de la Cueva¹²⁹ reconoce tres etapas en la vida de los sindicatos:

- a) La etapa de la prohibición (la Ley Chapelier de 1791 en Francia y la Unlawful Societies Act de 1799 en Inglaterra).
- b) La etapa de la tolerancia (Inglaterra a partir de 1824 y Francia de 1845 a 1864).

¹²⁸ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española* (23n ed). Madrid España. Autor. (2014).

¹²⁹ De la Cueva Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo*. Pomúa, México, 1960. p. 238-252.

c) La etapa de la reglamentación, iniciada en 1871 con el reconocimiento de la libertad de asociación de trabajadores y patronos en Inglaterra y la Ley de Asociaciones Profesionales en 1884 en Francia.

En el curso de un largo proceso, los trabajadores organizados pusieron en práctica, formas de trabajo, de lucha y de organización que originaron la creación de las primeras organizaciones denominadas cofradías, mutualidades, hermandades, cámaras sindicales, fueron los propios trabajadores a su iniciativa, que se organizaron, con el mismo propósito de mejorar sus condiciones de vida¹³⁰.

Un detonante que da vida al movimiento sindicalista es la gestación del capitalismo unido a los procesos de industrialización. Lionello Levy Sandri¹³¹ menciona que el sindicato es *“la asociación constituida por personas que ejercitan una misma actividad profesional para la promoción y defensa de sus intereses colectivo, ya sea morales o de orden económico”* integrada por trabajadores en defensa y promoción de sus intereses sociales, económicos y profesionales relacionados con su actividad laboral, respecto al empleador con el que están relacionados contractualmente. Conformados por estatutos, reglas, valores, estructura burocrática, Max Weber escribió que *“el sindicalismo es lo único que en el occidente europeo equivale a una creencia religiosa”*,¹³² asume que la dominación burocrática con su tinte racional de jerarquía de dominio está presente en las sociedades de masa formadas por individuos que buscan que sus intereses sean representados y para tal fin tienen que afiliarse a sindicatos u organizaciones.¹³³

¹³⁰ Espinoza Morales, Francisco, Zallas Esquer, Lidia Amalia, “Orígenes del Sindicalismo en México”. Editado por Universidad de Sonora, *Revista de Investigaciones Académicas*, nº 14, (Julio-Septiembre 2012).

¹³¹ Citado en Santos Azuela, Héctor. “Formación Histórica Jurídica del Sindicato”. Vol. Serie G, Estudios Doctrinales 179, de *Estudios Jurídicos en Homenaje a Don Santiago Barajas Monte de Oca*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, D. F. México, 1995. p. 387-397.

¹³² Trejo Delarbre, Raúl. *Crónicas del Sindicalismo en México, 1976-1988*. 1era. Edición, Editado por Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Siglo XXI, México, 1990. p. 11-76.

¹³³ Bravo Zamudio, Juan. “Max Weber y el Estado Moderno”. En *La Teoría Sociológica de Max Weber Ensayos y Textos*, de Díaz de León Laura Paz. UNAM, 2001. p. 65-82.

En el campo de la Administración Pública los derechos de los trabajadores han estado sujetos a controversias en cuanto a su relación con el empleador que es el Estado lo que se ha prestado a una serie de confusiones con el espectro del empleo privado; en tal virtud y por tratarse de una problemática internacional la Organización Internacional del Trabajo¹³⁴ reconociendo su importancia ha emitido una serie de disposiciones tendientes a reconocer los derechos de sindicalización a los servidores públicos que no tienen poder de decisión.

En el citado documento alude que considerando la diversidad de sistemas políticos, sociales y económicos de los Estados miembros, a la expansión de los servicios prestados por las administraciones públicas con fecha 27 de junio de 1978 la Organización Internacional del Trabajo en la 64 Reunión CIT llevada a cabo en la ciudad de Ginebra, Suiza emite el Convenio 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, el cual busca la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública entrando en vigor el 25 de febrero de 1981, convenio que fue ratificado por los Estados Miembros. Con ese fundamento los países han adoptado diversas disposiciones legales para que a través de los sindicatos se protejan y salvaguarden los intereses generales de los trabajadores operativos de las instituciones públicas que sin lugar a dudas representan el soporte del crecimiento y el desarrollo de todos los países. La adaptabilidad y flexibilidad de las instituciones gubernamentales obliga al Estado a capacitar en mejores prácticas operativas a los trabajadores sin distinción de categorías para responder con mayor rapidez a los grandes cambios de contexto que acontecen en la economía y en la sociedad vinculada directamente con la gobernabilidad. En este orden de ideas la Organización Internacional del Trabajo emite la R195, 2004; Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación,

¹³⁴ Organización Internacional del Trabajo, Reunión 64 CIT. *Convenio Núm. 151, O.I.T.* Editado por OIT. Ginebra, 1978.

formación y aprendizaje permanente Adopción: Ginebra, 92ª reunión CIT (17 junio 2004)¹³⁵. Con la citada recomendación el organismo internacional reconoce como prioritario el aprendizaje permanente para desarrollar las competencias y cualificaciones de los trabajadores. Los sindicatos hacen propia esta recomendación y contemplan en sus estatutos el derecho a la capacitación continua para sus agremiados. Por otra parte el Estado tiene la obligación de ampliar los mecanismos de formación no solo a los funcionarios de mandos medios a superiores sino aumentar a todos y cada uno de los servidores públicos minimizando la brecha y la desvinculación entre ellos.

El corporativismo es una tema que no puede dejarse de considerar y que abono grandemente a la falta de profesionalización del servidor público que se viene arrastrando hasta nuestros días, los acuerdos entre sindicatos y el Estado asignaban plazas al arbitrio de los dirigentes como moneda de cambio para evitar tensiones, por lo que las lealtades de los agremiados son haberes del sindicato y no de los ciudadanos a quien se debe la Administración Pública. Esta cultura ha contribuido a los calificativos peyorativos con que se juzga el trabajo de los burócratas. Los trabajadores sindicalizados llamados trabajadores de Base por lo general no tienen estudios terciarios o universitarios y desempeñan tareas operativas y administrativas tales como choferes, personal de mantenimiento, secretarías, archivistas, personal técnico de nivel bajo, entre otras. Son inamovibles en el cargo y tiene limitadas oportunidades de desarrollo. En este orden de ideas el Banco Interamericano de Desarrollo en el 2006¹³⁶ y la OCDE

¹³⁵ Organización Internacional del Trabajo, Reunión 92 CIT. *Convenio Núm. 195, O.I.T.* Editado por OIT. Ginebra, 2004. la cual cita en su preámbulo *"Reconociendo que la educación, la formación y el aprendizaje permanente son fundamentales y que deberían formar parte sustancial y guardar coherencia con las políticas y programas integrales en los ámbitos económico, fiscal, social y de mercado de trabajo, que son importantes para un crecimiento económico sostenible, la creación de empleo y el desarrollo social"*

¹³⁶ Banco Interamericano de Desarrollo, *"Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina"*. BID, Washington, D.C., 2006.

en 2011¹³⁷ han señalado la importancia de iniciar el proceso de reforma para que los trabajadores de base sean incluidos en los programas de profesionalización. Los sindicatos hoy en día deben priorizar la profesionalización de sus afiliados y convertirse en una verdadera fuerza trabajadora que desde la trinchera de la función pública y con pleno respeto a sus derechos luche por la causa social de los ciudadanos.

Es posible apreciar la manera en que las condiciones sociales, políticas y económicas han sido la amalgama infinita de variables que han influido en el proceso de unificación de las sociedades, de la conformación de las instituciones que la representan y de los políticos que siguiendo su empírico sentido común y su visión de Estado han marcado el devenir de los gobiernos; a veces con la pasión de un mejor porvenir y muchas otras movidas por la ambición y el poder. No hay lugar en el mundo que escape a esta disyuntiva. Lo democrático es crear los instrumentos para cerrar la brecha entre los intereses de los administradores públicos y el reclamo ciudadano. La profesionalización enaltece al servidor público y humanamente acorta la distancia con la sociedad y legitima el quehacer político y social de las instituciones.

¹³⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2011. *"Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México. Resumen"*. OCDE, Paris, 2011.

CAPÍTULO II. México, hacia una nueva visión de la profesionalización.

“Si ha de ser fiel a su verdadera vocación, el auténtico funcionario ha de administrar imparcialmente”

Max Weber 1919¹³⁸

2.1 Genealogía de la Profesionalización en México.

2.1.1 La Nueva España: La Casa de Borbón en América 1756 – 1821.

La Administración Colonial en la Nueva España tiene su origen en la centralización de atribuciones, facultades y recursos. Los órganos administrativos estaban conformados por el Consejo de Indias, el Virrey, la Capitanía General, el Gobernador, las Audiencias, el Corregidor, el Alcalde Mayor y las administraciones locales es decir los Ayuntamientos y Cabildos, los cuales tenían como fin primordial la actividad recaudatoria mediante el Consejo de Hacienda y la Dirección General de Alcabalas en favor de la Corona Española.¹³⁹

Ante el manejo inadecuado de la administración se implementa la Reforma Borbónica encabezada por José Gálvez en 1765 propiciando una enorme transformación en lo económico, político, social y administrativo en la Nueva España. Con la institucionalización del servicio civil se logra fincar un sentido de deber, donde todo aquel que trabajaba para el Estado realizaba su encargo con alto sentido de responsabilidad. Se identificaron las bondades de la carrera profesional la cual se caracterizaba por la estabilidad laboral, sistema de pensiones y profesionalización. Ante la nueva división territorial y la consecuente

¹³⁸ Weber, Max, “*La política como vocación*” Conferencia, dentro de su obra *El político y el Científico*, México, Premia, 1980. p. 07.

¹³⁹ Almada, Carlos F., *La administración pública estatal en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982. citado en Sánchez Gonzalez, José Juan, “*El Cambio Institucional en la Reforma y Modernización de la Administración Pública Mexicana*”. *Gestión y Política Pública* XVIII, nº 1 (Enero -Junio 2009). p. 76. José Juan Sánchez González es profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, campus Zumpango. Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Premio INAP 1997 y mención honorífica del Premio IAPPEM 2001. Investigador nacional nivel I del SNI y perfil PROMEP.

organización administrativa, nace una nueva organización burocrática. Se implementaron cambios buscando la eficiencia administrativa, la gama de empleados era diversa desde operarios, mozos, contadores, oficiales, los cuales eran calificados mediante el mérito con lo que aseguraban su permanencia desligados de intereses políticos o prebendas con la Nueva España.¹⁴⁰

Con la creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España se abre un parteaguas en la profesionalización del servicio público, Omar Guerrero magistralmente define la carrera administrativa Novohispana como sigue:

*“la reforma borbónica desarrolló elementos básicos del servicio civil en la Nueva España: Carrera Administrativa, sueldos fijos, procedimientos de promoción permanente, seguridad en el empleo y su montepío, que sirvieron de sustento a la profesionalización de la burocracia virreinal”.*¹⁴¹

El despido solo se realizaba por una causa justificada, rompiéndose con los viejos vicios de venta por subasta de puestos. *“Cumplir con las normas y un alto nivel de moralidad propiciaba avanzar en la pirámide burocrática”.*¹⁴² Un hecho de más importante es la elaboración del *“Censo de Servidores Públicos del Virreinato”*¹⁴³ caracterizado por la importancia que se otorga a los datos cualitativos de los servidores públicos aquilatando el talento y actitudes; a manera de ejemplo cito:

“Administrador, Isidro Romaña. Es antiguo dependiente de buena conducta e integridad, y ha trabajado bien en este destino es adaptado a su genio”.

¹⁴⁰ Guerrero, Omar, *Historia...*, *op. cit.*, p. 117.

¹⁴¹ Guerrero, Omar, *Las raíces borbónicas del Estado Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994. p. 259-260.

¹⁴² Cruz Villalobos, Osvaldo, *El Servicio Profesional de Carrera y los Cambios en la Gestión Pública de México*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009.

¹⁴³ Revillagigedo, Segundo Conde, *“Censo de Servidores Públicos del Virreinato”*. Archivo General de la Nación, Historia, Vol. 159, expediente 2,3 y 4, México, 1789-1790 citado en Guerrero, Omar, *Historia...*, *op. cit.*, p. 435. *El Censo comprende los nombres, puestos, antigüedades, actitudes y aptitudes del funcionariado virreinal.*

2.1.2 México Independiente.

Con la consumación de la Independencia de México en 1821, se inicia una etapa de redistribución de facultades y competencias entre los deberes de la Federación y cada uno de los Estados. En la lucha por el poder los liberales de vocación federalista esperaban justicia, igualdad, democracia y por otra parte figuraban los conservadores de preferencia centralista defensores de los privilegios monárquicos, la falta de cohesión social y la violenta disputa entre ambos grupos originó sangrientos altercados, continuos golpes de estado de grupos que ostentaban el poder simultáneamente y con ello la movilidad de los servidores públicos que ingresaban y salían con los gobernantes.

Con la Promulgación de la Constitución de 1824 inicia para México la etapa de la Administración Congregacional dotando de altas atribuciones al Poder Legislativo. Los servidores públicos de la federación que trabajaban para los estados fueron dados de baja de la federación surgiendo la cesantía, aquellos cesantes con puestos en propiedad y sin ocupación se les pagaba solo una parte proporcional de sus sueldo de acuerdo a la antigüedad, los servidores públicos sujetos a despido perdieron la garantía de estabilidad prevista por el Virreinato.¹⁴⁴

Con la instauración de la república centralista en 1836, se realizan cambios en la organización del Poder Ejecutivo instrumentándose: las bases de organización para el gobierno provisional de la república; las bases orgánicas de la república mexicana y las bases para la administración de la república. En ese ambiente de incertidumbre y cambios, en 1848 se suprime la total propiedad de los empleados y se elimina el problema de los cesantes. Con el acomodo administrativo propio de la naciente nación se autorizaron y se derogaron

¹⁴⁴ "Decreto sobre cesantes de los estados de la Federación" de mayo 23 de 1829, citado en Guerrero Omar, *El Funcionario...*, *op. cit.*, p. 445.

disposiciones normativas: en 1833, se autoriza al Presidente a remover a todo aquel servidor público que no fuera de su confianza (derogada en 1838), se suprime el carácter estamental de algunas personas que sin tener cargo gozaban de honorarios, honores y fuero (derogada por San Ana en 1853). La Secretaría del Virreinato fue sustituida por cuatro Secretarías que serían los orígenes de la estructura orgánica de la administración pública, dichas secretarías fueron: Del Interior y de Relaciones Exteriores, De Justicia y de Negocios Eclesiásticos. De Hacienda, De Guerra y Marina y un Secretario de Estampilla.

El sistema de méritos para el ingreso y asenso fue suprimido por el “*favoritismo, las clientelas y la empleomanía*”¹⁴⁵ una práctica común en esas épocas era la subasta de cargos entre clérigos, así como personas sin preparación recomendaciones de los gobernantes, provocando un desorden administrativo, a pesar de los intentos de grandes pensadores como Francisco de Carvajal y José María Lafragua¹⁴⁶ que exigían regresar al procedimiento de exámenes, reglas de ingreso y permanencia, en 1855 los cargos se convierten en comisiones revocables, los empleados pasaron a ser amovibles¹⁴⁷ sin derecho de pensión.

Definitivamente se acabó con la carrera administrativa que había probado sus bondades para el buen desempeño de la función pública. A finales del siglo XIX las oficinas estaban plagadas de ineptos, faltos de experiencia y conocimientos que solo buscaban ganarse la confianza y congraciarse con los políticos; refiere Guerrero: “*surgió, pues, un sistema de botín nutrido por tres cauces tributarios: el aspirantismo, la parcialidad y la empleomanía*”.¹⁴⁸ Con ello surge el nacimiento de un sinnúmero de vicios que aún se conservan hasta

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 447.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p.447. Diputado Francisco de Carvajal y Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores José María Lafragua.

¹⁴⁷ “Decreto por el que se declararan amovibles los empleos, de mayo 21 de 1852”. Derecho Internacional Mexicano, Tomo III, México. p. 303-304, citado en Guerrero, Omar, *El Funcionario...*, *op. cit.*, p. 122.

¹⁴⁸ Guerrero, Omar, *Historia...*, *op. cit.*, p. 140.

nuestros días y han significado un atentado en contra de la profesionalización de las instituciones, los servidores públicos y la función pública que desempeñan.

2.1.3 De la Reforma al Porfiriato.

La formación de México como nación independiente fue un proceso caracterizado por la inestabilidad política, por la lucha armada de movimientos interiores que buscaban la dominación y dirigir los destinos del país, el sistema de reclutamiento, selección, definición de puestos, capacitación y permanencia de los servidores públicos no tenía el marco favorable para su aplicación. Los constantes golpes de Estado provocados por los diferentes bandos con **proyectos** de nación contrarios, así como la movilidad de funcionarios, la falta de preparación de los empleados, la discontinuidad de las acciones de gobierno en las diferentes administraciones, el consecuente desastre administrativo, la indefinición funcional y la fragilidad institucional, todo esto provocado por la falta de respeto a las instituciones y a la sociedad misma.¹⁴⁹

En la etapa conocida como la Reforma 1854-1874, fue el final del Imperio Mexicano, se aprueba la segunda Constitución de 1857; se promulgan las leyes y los decretos conocidos como Leyes de Reforma las cuales establecieron nuevas reglas de actuación institucional, se fortalecen las instituciones al hacer más eficientes y equitativas las tareas gubernamentales creándose un marco de certidumbre y confianza.¹⁵⁰ Benito Juárez García al cargo del gobierno liberal resume de manera clara y concisa el deber ser del servidor público:

“No se pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir, en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala”.

Con la separación del Estado y la Iglesia, el Estado pasa a ser el legítimo

¹⁴⁹ Sánchez Gonzalez, José Juan, “El Cambio Institucional en la Reforma y Modernización de la Administración Pública Mexicana”. Gestión y Política Pública XVIII, n° 1 (Enero-Junio 2009), p.78.

¹⁵⁰ *Ibid*, p. 80.

representante de los intereses ciudadanos y con ello realiza ajustes en el quehacer institucional. El espectro de actuación del gobierno se amplía al asumir como propias funciones antes confinadas a la Iglesia. Las leyes de Reforma establecieron orden, racionalidad y vocación a la función pública exaltando el mérito y la virtud; apunta Juárez:

“El primer gobernante de una sociedad no debe tener más bandera que la ley; la felicidad común debe ser su norte, e iguales los hombres ante su presencia, como lo son ante la ley; sólo debe distinguir al mérito y a la virtud para recompensarlos; al vicio y al crimen para procurar su castigo”.

Se establecieron requisitos en el servicio público por lo que saber leer, escribir contar con conocimientos de derecho y gramática eran exigencias para el desempeño, así como también se inicia con los primeros intentos de clasificación de puestos.

Tras el fortalecimiento de las Instituciones y las leyes de Reforma heredadas por el gobierno liberal de Juárez, Porfirio Díaz encuentra un país en paz y crecimiento económico; señala Rives:

“se le asocia rápidamente con el lema de: época política y mucha administración y esto a su vez tiene razón de ser, ya que Díaz además de diversas medidas administrativas que dictó, mantuvo una multitud de organismos e instituciones (algunos descentralizados, otros bajo dirección y vigilancia de las dependencias centrales) con funciones específicas en las diversas áreas de la sociedad, abarcando la beneficencia, la instrucción, la investigación, la salubridad, el crédito, el comercio, etc.”¹⁵¹

Diversidad de hechos caracterizaron la conformación de la burocracia porfirista, entre ellos destacan: la paz social, política, desarrollo y estabilidad económica y con ello el crecimiento del aparato gubernamental seguido de la

¹⁵¹ Rives Sánchez, Roberto, *Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública en México 1821-1940*. Instituto Nacional de Administración Pública, Serie II Administración Pública Mexicana, México, 1984.p. 127.

diversificación y especialización de funciones. Así mismo se describen las funciones, atribuciones y organismos de la administración pública mexicana, prueba de ello, es la elaboración del Primer Catálogo de Puestos y se realizan importantes estudios de programación. Las condiciones estaban dadas para que la burocracia viviera un momento de estabilidad que no había tenido. El aumento en la prestación de los servicios originó el incremento de la plantilla laboral; para 1910 el 70% de la población letrada formaba parte de la burocracia, se dan los primeros pasos para reimplantar la profesionalización.¹⁵²

A finales del siglo XIX se consolida la “*Escuela de Administración*” (antes Escuela Superior de Comercio y Administración) y con ella el surgimiento de la carrera de Perito Empleado de la Administración Pública, la escuela percibe la necesidad de profesionalizar mediante la “*formación plena por medio del aprendizaje y el adiestramiento*”¹⁵³ así mismo, se crea el Banco de Empleados con el fin de conceder préstamos a los empleados de Gobierno, Díaz Rugma¹⁵⁴ se dio a la tarea de escribir su *Guía Práctica para los Empleados Civiles* en la República Mexicana, en la cual se prevén algunos lineamientos del sistema de méritos. Se concibe el puesto público en dos aspectos: como privilegio para amasar fortunas y como deber para impedir cualquier actividad que ponga en peligro la estabilidad del país.

Nada es para siempre, a las sombras de la estabilidad pululaba el estallido de la revolución social, grupos marginados que no veían respetados sus derechos inician la lucha política por el “*sufragio efectivo, no reelección*” y por las demandas sociales como “*tierra y libertad*”.¹⁵⁵

¹⁵² Chávez Alcázar, Margarita, *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*. Impresos Estrella, 2ª edición, México, 1987. citado en Cruz Villalobos, *El Servicio...*, *op. cit.*, p. 130.

¹⁵³ Guerrero, Omar, *Historia...*, *op. cit.*, p. 153.

¹⁵⁴ Díaz Rugama, Alberto, *Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana*. Imprenta El Socialista, México, 1887. citado en Guerrero, Omar, *El Funcionario...*, *op. cit.*, p. 451.

¹⁵⁵ Sánchez González, *El Cambio Institucional...*, *op. cit.*, p.78.

2.1.4 La Post Revolución y la profesionalización institucional.

La Revolución Mexicana pone fin a un gobierno dictatorial que si bien logró la consolidación de la administración pública mexicana y el desarrollo económico del país, fue la causa de opresión para muchos mexicanos. Con la promulgación de la Constitución de 1917, se establece las nuevas atribuciones y responsabilidades del Estado. Su implementación reorientó la institucionalidad del Estado como eje de las transformaciones, se crearon nuevas instituciones, se inicia un largo proceso de mejoramiento y renovación administrativa. La fuerza del Estado recaía en la división de poderes al cobijo y arbitrio de la enaltecida imagen presidencial, en la institucionalidad caudillista para controlar y mitigar los conflictos; y para robustecer dicha fuerza se crea un partido único hegemónico rendido a los pies del Estado (PNR, PRM, PRI). Partido que en concubinato con la fuerza presidencial controlaba el ingreso al servicio público a cambio de lealtades, consolidando el sistema de botín que se naturaliza dentro de la cultura burocrática imperante hasta el presente.¹⁵⁶

Refiere Salvador Alvarado en 1920 *“No puede ser mayor la desorganización administrativa en mi país. Cubiertos los empleos, desde ministro hasta barrendero, sin más resquito que la adhesión ilimitada al Presidente o a sus favoritos. Para nada hacen falta conocimientos, aptitudes, ni honradez”*.¹⁵⁷

Alvarado hace una radiografía de la situación que imperaba en las oficinas públicas, refiere el tortuguismo en los procesos, la confusión, la incompetencia de los servidores públicos que ascienden por antigüedad y no por escalafón. Continúa con una clasificación muy singular, divide a los servidores públicos como sigue:

¹⁵⁶ Sánchez González, *El Cambio Institucional...*, *op. cit.*, p.81.

¹⁵⁷ Salvador Alvarado, *El problema de México, San Antonio, Texas*, sin datos editoriales, p. 15-19. citado en Guerrero, Omar, *Historia...*, *op. cit.*, p. 371. Salvador Alvarado Rubio fue un militar y estadista mexicano que participó en la revolución mexicana, general del ejército Constitucionalista bajo las órdenes de Venustiano Carranza. Fue gobernador de Yucatán de 1915 a 1917.

*“I. Por su ignorancia e incompetencia. II. Por su morosidad, holgazanería y abulia. III. Por su altanería para tratar al público. IV. Por su servilismo para con los superiores jerárquicos”.*¹⁵⁸

El referido sistema de botín con su política de despojos y de carro completo hizo mucho daño al país, la compensación de compromisos y lealtades del presidente y de las élites políticas fue el generador de la corrupción política y administrativa de altos funcionarios. Ante la carencia de un servicio profesional de carrera, el botín ha sido la cuna de personas que sin mérito alguno se convierten en servidores públicos por influencias, compadrazgos, y nepotismo; en palabras de Alvarado *“inútiles, que fuera de la oficina del Gobierno, se morirían de hambre”.*¹⁵⁹

En la lógica de la seguridad laboral, el Estado no ofrecía aliciente alguno que pudiera atraer a perfiles de personas con capacidades calificadas; el no contar con un sistema de escalafón, sin ley de ascensos y retiros, ni de seguro social sin estímulos y recompensas volvía vulnerable los procesos administrativos en menoscabo de los servicios que se prestan a la ciudadanía. Ante esta realidad los gobiernos revolucionarios inician un proceso de profesionalización caracterizado por un movimiento en favor de la creación de un servicio civil, así como el establecimiento de programas de formación para los funcionarios públicos en universidades consolidándose el servicio exterior. Los servidores públicos se organizan en la Confederación Nacional de la Administración Pública (1922) y la Asociación de Empleados Oficiales (1924) para demandar al gobierno la implementación del servicio civil.¹⁶⁰

La Constitución en su artículo 123 no considero la relación jurídica de los servidores públicos con su patrón que es el Estado; por lo que agrega el apartado B del artículo 123; y es así que a partir de 1922 hasta 1943, se fue

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Guerrero, Omar, *Historia...*, *op. cit.*, p. 371.

¹⁶⁰ Guerrero, Omar, *El Funcionario...*, *op. cit.*, p. 452.

dando las condiciones jurídicas mediante leyes, acuerdos, alianzas, federaciones, comisiones para regular la relación Trabajador-Estado.¹⁶¹ La diversificación de atributos, facultades y funciones expandió el número de dependencias, órganos y organismos, no así la manera de ingresar y permanecer en el servicio público que continuaba con las prácticas de compadrazgo y prebendas políticas que como en la actualidad tenían más peso que la profesionalización de los servidores públicos. En la etapa posterior a la revolución la estabilidad política y social tenía un lugar preponderante en la agenda de gobierno por lo que no se le concedió interés de crear un modelo de profesionalización y desarrollo de personal que permitiera dotar de habilidades y conocimientos a los servidores públicos para mejorar su desempeño. Hasta 1934 a iniciativa del presidente Abelardo L. Rodríguez, decretó establecer el servicio civil, privilegiando la estabilidad, primeramente “*mandó a que todos los servidores públicos conservaran sus empleos, salvo causa grave que ameritaba su remoción*”.¹⁶²

2.2 Federalismo y Centralismo.

El camino de la conformación del Estado ha estado plagado de luchas que lejos de buscar la soberanía del pueblo obedecieron a intereses mezquinos de grupos políticos que solo veían en el gobierno el medio para alcanzar sus fines muy a pesar de lo establecido en la Carta Magna en su artículo 39 que indica que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.¹⁶³ Esta afirmación permite dimensionar la relevancia que la propia constitución confiere al pueblo señalando en el artículo 40 que es voluntad del pueblo de México constituirse como una república, representativa, democrática y federal,

¹⁶¹ Cruz Villalobos, *El Servicio...*, *op. cit.*, p. 136. Ver cuadro 16, Desarrollo de organizaciones de servidores públicos.

¹⁶² Guerrero, Omar, *El Funcionario...*, *op. cit.*, p. 462.

¹⁶³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 39. 2da Ed. Legis.

conformada por la unión de estados libres y soberanos. Es importante precisar en este punto la diferencia entre centralismo y federalismo que se tiende a confundir en virtud del acontecer nacional donde México siendo una República Federal se actúa de manera centralista *de facto* extendiendo los poderes de manera directa y vertical a toda la extensión territorial y sus habitantes.¹⁶⁴ Ahora bien, en nuestro país tal como lo dicta el mandato constitucional, es un estado federal compuesto por diversas entidades libres soberanas en su régimen interior, con división de poderes, se autogobiernan con sus propias constituciones y leyes, unidos en un orden superior denominado federación, reparten sus funciones entre el gobierno o poder central gozando de cierta autonomía y libertad.

Las atribuciones y facultades federales y estatales son conferidos por la propia constitución, los poderes federales solo puede realizar las funciones enmarcadas en la carta magna quedando reservando a los estados todo aquello que no está especificado para la federación.¹⁶⁵ Entre las responsabilidades del órgano central, se encuentran la seguridad exterior, la distribución de recursos económicos entre regiones, a través de participaciones presupuestales y proyectos de infraestructura.¹⁶⁶

A pesar de la autonomía, existe una dependencia entre los gobiernos estatales y el federal en virtud de que este último decide la asignación de recursos y unifica criterios de actuación y control mediante el diseño e implementación de las políticas públicas aplicables en todo el territorio de la federación. El federalismo permite conocer de cerca las necesidades de los

¹⁶⁴ Alvarado, Salvador, *Apuntes para el análisis del Estado, una introducción al estudio del Estado*. Miguel Ángel Porrúa, UNAM, México, 2008. p.113.

¹⁶⁵ Artículo 124 constitucional que a la letra dice: "*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados*".

¹⁶⁶ Barceló Rojas Daniel, Cabrero Mendoza Enrique, Cejudo Guillermo, Cerdio Jorge, Merino Huerta Mauricio, Nieto Morales Fernando, Pérez Correa Fernando, Serna de la Garza José María, Horacio Enrique Sobarzo Fimbres, *Federalismo y Descentralización*. CONAGO, México 2008. p. 13.

ciudadanos ya que a través de los estados y municipios se identifica, se dimensiona y se atienden las más sentidas demandas en el contexto mismo de origen. Convirtiendo a la administración pública en una organización adaptable y flexible a los intereses de cada región. El federalismo impulsa el desarrollo, fomenta la participación ciudadana y la democracia participativa.

Por otra parte, el centralismo es una corriente que concentra el poder en un solo gobierno bajo una unidad política, territorial y administrativa por lo que la toma de decisiones se centraliza al igual que el manejo de los recursos, toda vez que los tres poderes están subordinados a un gobierno central y se cae en los extremos del autoritarismo y despotismo enfatizando el sistema de lealtades dirigidas al poder central.

A lo largo de la historia de México la ambivalencia de sistemas políticos origina duras y prolongadas confrontaciones entre centralistas y federalistas, luchas y enfrentamientos que condujeron al triunfo de la República Federal, sin embargo episodios de la historia nos hacen ver su presencia tácita en las decisiones coyunturales del país. Desde que México surge como nación independiente el poder ejecutivo ha dominado y subordinado al poder legislativo y judicial, su actuación autoritaria y centralista convirtió a la administración pública y su burocracia en rehén de intereses políticos partidistas lejos del clamor del pueblo.

Ejemplo claro representa la hegemonía priista que por más de 70 años mantuvo capturada a una nación entera convirtiendo al Presidente en el hombre más poderoso con facultades metaconstitucionales al mismo tiempo era el Jefe de Estado y de Gobierno, el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, además dirigía el Partido en el poder respaldado por los poderes legislativo y judicial así como por las agrupaciones y sindicatos más importantes del país. El acento estaba puesto en la consecución del poder más que en la satisfacción ciudadana por lo que la administración pública jugaba un papel servil más que

para servir al pueblo. El centralismo jugó un papel muy importante en la unidad nacional y la centralización de los poderes, diluyendo centros locales de poder.¹⁶⁷ Derivado del centralismo asfixiante post revolucionario y hasta finales de los 80, el desarrollo de las entidades federativas estaba condicionado a los intereses políticos, económicos y electorales del gobierno central, los estados considerados estratégicos eran beneficiados en mayor proporción lo que impactó directamente en la competitividad de las instituciones y en la disparidad en el desarrollo de los estados por lo que la profesionalización del servidor público estaba presente en el discurso y documentos normativos más no en la práctica. La intervención del presidente era manifiesta y omnipresente atentaba, contra la libertad y soberanía de los estados, ponía candidatos en los estados pero al mismo tiempo pedía la renuncia de gobernadores, implantaba gobiernos interinos y resolvía conflictos locales; desde cada estado las lealtades y confianzas se conferían al presidente, no era necesario poseer competencias para acceder a un puesto público, la profesionalización de los servidores públicos era una cuestión no considerada en las agendas de gobierno.

El cobro de la factura no se hizo esperar y se llega a los años 80 con un déficit en la capacidad administrativa, con una burocracia desatendida con falta de preparación y con altos índices de desconfianza ciudadana. Una plantilla laboral construida por la designación y remoción de cargos públicos al arbitrio del presidente, servidores públicos que dirigían sus lealtades al régimen, incorporándose al quehacer gubernamental desde los grupos alineados con el poder público sin contar con los conocimientos y experiencia requeridos. Esta dinámica se repetía en estados y municipios con funestos resultados enmarcados en el subdesarrollo.

Para finales de 1980 el estado mexicano empieza a sentir los embates del centralismo desmedido, que origina una falta de madurez en la capacidad

¹⁶⁷ *Ibid.*, p.172.

ejecutiva de las entidades federativas, incipiente toma de decisiones en la definición de políticas públicas y proyectos locales, por lo que el poder federal, comenzaba a mostrar un progresivo desgaste y disminución de su capacidad negociadora y articuladora; se manifiestan crisis económicas, endeudamiento, enfrentamientos políticos, incompetencia administrativa, movilizaciones y movimientos armados aparecen en la escena nacional.¹⁶⁸

Ante tales hechos la ciudadanía estaba convencida que el gobierno y era mal administrado y deshonesto.¹⁶⁹ Revertir las inercias centralistas no era tarea fácil, sin embargo se empezaba a poner interés en la descentralización, en el ejercicio pleno del federalismo y en el servicio civil de carrera como medio de abatir la ineficiencia administrativa dañada por la rigidez centralista, se empieza a gestar un espíritu de servicio al ciudadano, se pondera la opinión pública y la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas, se introducen conceptos de transparencia, vigilancia y control, se concibe que la eficacia en la administración pública tiene relación directa con la estabilidad y el respeto por la actividad política. Atinadamente Méndez señala magistralmente:¹⁷⁰

“Un Estado que no es suficientemente capaz y autónomo para captar y defender el interés del pueblo respecto a grupos particulares, mediante políticas en efecto públicas y eficaces, es un Estado con una legitimidad irremediablemente frágil”.

Durante el gobierno del Presidente Zedillo se inicia con un proceso de descentralización sin que las entidades tuvieran la capacidad administrativa y el personal adecuado, convirtieron la libertad en libertinaje reflejándose negativamente en el desarrollo económico y social del país en su conjunto.

¹⁶⁸ Méndez, José Luis, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2000. p. 303.

¹⁶⁹ “En 1978 81% de los encuestados creyeron que el gobierno era mal administrado y 78% que era deshonesto”, Alducín Abitia, Enrique. *Los valores de los mexicanos. México en tiempos de cambio*. Fomento Cultural Banamex, México 1991, referido en *Ibid.*, p.312.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p.315.

El descontento social se manifestó en las urnas con la llegada de la alternancia al Poder Legislativo adquiriendo este, un nuevo rol con facultades de control, evaluación y asignación de recursos desligando al Poder Ejecutivo de intervenir como lo venía haciendo. Con la descentralización política y administrativa se fortalece el federalismo con estados y municipios que cada día son más exigentes y participativos, la sociedad civil se empodera, vigilan, demandan y exigen. Este redimensionamiento conlleva la modificación en los marcos normativos, la transformación de las instituciones existentes y la creación de nuevas instituciones todas garantes de los derechos humanos. El impacto organizativo adecua la visión y la misión de la Administración Pública, se definen estrategias, objetivos y líneas de acción para hacer más eficaces las instituciones, se elaboran proyectos de profesionalización de los servidores públicos para el aprendizaje y desarrollo de nuevas técnicas y competencias, así como el servicio civil de carrera propia del modelo weberiano.

A lo largo de la investigación hemos venido insistiendo en la influencia del cambio en el pensamiento político y económico y como los Estados han tenido que hacer frente para sobrellevar y adaptarse a las nuevas condiciones, prueba de ello es la introducción de los principios de la Nueva Gestión Pública la cual representa y abandera la satisfacción en el servicio al ciudadano como motor de la Administración Pública, esto viene a complementar la teoría burocrática weberiana, al trasmutar de una economía proteccionista a una economía definida por criterios de mercado global, además el conceptualizar a las instituciones públicas como instancias que salvaguardan los derechos humanos, ha requerido ajustes en la manera de como los servidores públicos hacen las cosas y toman decisiones para crear y fortalecer a las instituciones.

Se creyó pertinente considerar este espacio e ir perfilando el dominio centralista y la potestad federalista en los procesos profesionalizantes y vislumbrar el éxito del Modelo de Gestión de la Profesionalización en el plano

estatal de Tabasco origen de la presente investigación. Ahora bien, sobre este punto podemos concluir que el mandato constitucional expresa las facultades y atribuciones de la federación y de los estados por lo que su actuar es complementario y vinculante en función del bienestar del pueblo, hoy se trata de acercar a las instituciones a los ciudadanos, conocer sus carencias y necesidades y adaptar las decisiones al contexto económico, político y social de donde emanan, es decir un gobierno de cara y centrado en la gente.

En otras palabras el gobierno central con su visión focal ocupa un papel estratégico en el contexto nacional, define las directrices generales, la formulación de políticas públicas y el financiamiento para garantizar la equidad; tiene la atribución de coordinar, cooperar e implementar políticas públicas con sus correspondientes reglas de aplicación y mecanismos de profesionalización para la ejecución de sus propios programas, tiene el control de los resultados y en su caso corregir; mientras que los estados en la libertad y soberanía que la constitución les confiere tendrán el deber de implementar políticas públicas con base a las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía en el imperio estatal que le corresponde incluyendo sus políticas de aplicación y procesos de profesionalización. Retomo las palabras de Blanca Olías “*las Administraciones Centrales coordinan el conjunto de la red organizativa y dan coherencia al conjunto*”.¹⁷¹

El Estado mexicano reconoce que hay que abrir vías de diálogo y cooperación entre el centro y las entidades federativas y en el año 2001 se dio un gran impulso a la consolidación del Estado Federal con la conformación de la Conferencia Nacional de Gobernadores CONAGO la cual busca reafirmar el pacto federal, la auténtica descentralización, el equilibrio y colaboración entre las potestades de los tres órdenes de gobierno mediante el diseño de programas que satisfagan demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y

¹⁷¹ Olías, de Lima Blanca, *La Nueva Gestión*. *Op. cit.*, p.15.

transparencia con pleno respeto a los ámbitos de competencia señalados en la constitución. Entre los propósitos fundamentales se encuentra el fortalecimiento de la capacidad institucional de los gobiernos estatales y municipales, y nuevos mecanismos de coordinación interinstitucional Federación-Estados,¹⁷² proponiendo la inserción de la profesionalización en la administración pública como medio para hacer más competitivas a las instituciones. En apartado posterior se hará referencia el tema.

Respecto a la profesionalización en las Administraciones Públicas Estatales no ha existido una unidad, se desempeñan bajo sus propios criterios y normas de actuación por lo que la atención al ciudadano varía de un estado a otro, de un municipio a otro inclusive de una dependencia a otra en el mismo estado. En este sentido la profesionalización se proporciona en forma diversa y discrecional de acuerdo a la importancia que se le conceda. Eso se refleja en los estudios que para el caso se han realizado y de los que se hablará posteriormente.

Falta mucho por entender, comprender y caminar hacia un escenario de descentralización pura, aun los esfuerzos que se han realizado persisten las prácticas centralistas como señala Cabrero¹⁷³ “los claroscuros” y contradicciones de la descentralización presentes en las prácticas centralistas como la subordinación de estados y municipios a las transferencias federales, los programas sociales y de combate a la pobreza con una lógica centralizadora con objetivos, condiciones e instrumentos de política centralmente definidos.

Hay varios factores que provocan la persistencia de políticas centralizadoras: Poder central que teme ceder el poder, el incipiente desarrollo administrativo de las entidades federativas y municipales caracterizados por el

¹⁷² Véase: <https://www.conago.org.mx>

¹⁷³ Cabrero Mendoza, Enrique, “*Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras*”. Revista Política y Sociedad, Volumen 47, Núm. 3, CIDE. p. 165-186.

abuso y el dispendio, otra de las causas es la falta de preparación para hacer frente al manejo de recursos y la implementación de programas, cobijando grandes hechos de corrupción y falta de efectividad en la implementación de las políticas públicas. En este sentido la profesionalización debe ser considerada sin limitaciones ni discreción en las agendas de gobierno y contribuir a cerrar la brecha entre las administraciones federales, estatales y municipales que se enfrentan a realidades distintas no solo por las diferencias culturales y geográficas sino porque como los señala Enrique Cabrero “*En algunas administraciones municipales el reto es todavía pasar de un modelo pre burocrático a uno burocrático*”,¹⁷⁴ para después pensar en complementar con principios de Nueva Gestión Pública.

Haciendo un recuento de los hechos, se puede concluir que el centralismo frenó las potencialidades de las regiones y los estados, restringió la participación ciudadana, se orientó a beneficiar a unos cuantos, ha demostrado una falta de sensibilidad en el plano local provocando el debilitamiento de la legitimidad y el poder político.¹⁷⁵ En lo que concierne a la profesionalización del servidor público esta debe ser sensible y aparejada a la demanda ciudadana por lo que corresponde a los gobiernos locales el diseño de los programas de capacitación y formación los cuales podrán ser complementados con los programas que la federación imponga para unificar el buen uso y aplicación de fondos de aportaciones que la federación proporciona a las entidades federativas.

Cualquiera que sea el escenario y las condiciones, la federalización de la profesionalización es el camino a la transparencia y la rendición de cuentas, que

¹⁷⁴ Cabrero Mendoza, Enrique y Peña Ahumada, José, “*Instrumentos del New Public Management para construir una new public governance, El Caso de los gobierno locales en México*”. Incluido en Pardo, María del Carmen y Velasco Sánchez Ernesto, “*La Gerencia Pública en América del Norte, Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*”. El Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, México 2009. p. 314.

¹⁷⁵ Barceló Rojas Daniel. ..., *Op. Cit.* p. 23.

la ciudadanía reclama, fomenta el espíritu de servicio y valoriza el trabajo de los servidores públicos, genera un sentido de pertenencia y lealtad a las instituciones. No se puede continuar operando con las mismas inercias, no se puede pensar en enderezar las velas sin considerar la implementación de reformas de fondo.

2.3 Reformas Administrativas en México, senda con rumbo hacia la profesionalización del servidor público.¹⁷⁶

Para adentrarnos al tema de las reformas administrativas voy hacer alusión al documento emitido por el CLAD en 1998 denominado “*Una Nueva Gestión Pública para América Latina*”¹⁷⁷ en el refiere que en el contexto mundial, la reforma del Estado tuvo lugar cuando el modelo impulsor capitalista entro en crisis a fines de la década de los años 70. A partir de ahí surgieron reformas económicas las cuales por su naturaleza se agruparon en generaciones con características propias. América Latina no fue la excepción, para hacer frente al estancamiento y a las altas tasas de inflación provocadas por la crisis fiscal, la deuda externa, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, fue necesario la implementación de un conjunto de reformas denominadas de primera generación mismas que tienen que ver con la reducción del Estado, el predominio del mercado, la apertura comercial y los ajustes fiscales para enfrentar la competencia devenida por la globalización.

Señala el CLAD en el mismo documento, que la segunda ronda de reformas considera el espectro social del Estado a saber: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social. Las reformas en la mayoría de los países de América Latina han estado tendientes a lograr la estabilidad económica pero no han

¹⁷⁶ http://www.cca.org.mx/funcionarios/CLAD/htm/02_zonas/02_mexico/p_02_a.htm

¹⁷⁷ CLAD, “*Una nueva gestión pública para América Latina*”. Consejo Científico del CLAD, 14 de octubre de 1988. p.9.

contribuido a abatir la desigualdad. En un entorno democrático se debe apuntar a mejorar la capacidad de gestión administrativa del Estado para incrementar los índices de gobernabilidad, requiriéndose que las instituciones sean más flexibles, eficientes y adaptables conceptos no considerados en la teoría burocrática weberiana.

Con las reformas se gesta una nueva cultura de la administración pública enfocada al servicio al ciudadano, la responsabilidad de los servidores públicos y la corresponsabilidad con la sociedad. A partir de los años 90 las reformas se han direccionado hacia la consecución de un nuevo orden social que fortalece la relación democrática entre el Estado y la sociedad; estableciéndose un trato contractual entre los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad civil.¹⁷⁸

En este contexto, la profesionalización es el punto donde convergen el modelo weberiano y los principios de la nueva gestión pública; Weber seguirá siendo el faro que organiza racionalmente el quehacer administrativo y conduce al logro de objetivos, al mismo tiempo la nueva gestión pública en la búsqueda de la eficiencia en los resultados requiere de servidores públicos con competencias que garanticen niveles más altos de desempeño.

En el caso mexicano, ya entrando en el siglo XXI, se inicia un proceso de grandes cambios; caracterizados por el triunfo de la democracia, el papel protagónico que juega el mercado global como rector regulador del desarrollo económico, el cambio de paradigma en la visión del estado ahora tendiente al servicio al ciudadano, se enaltece la profesionalización de la burocracia enfocada a nuevos esquemas de actuación que privilegian al desempeño transparente, eficaz y eficiente, el fortalecimiento de las instituciones y la búsqueda de la legitimidad otorgada por el consentimiento de los ciudadanos como único medio de preservar el poder político. Estos son algunos de los factores que representan la nueva concepción de la Administración Pública en el país, ese gran teatro

¹⁷⁸ CLAD, “Una nueva gestión pública....*Op. cit.*, p. 13.

donde participan tres actores fundamentales: los políticos, los empleados públicos y los clientes ciudadanos, que en acción conjunta reaccionan y responden a las preocupaciones esenciales de todo gobierno.¹⁷⁹

El desarrollo de la Administración Pública mexicana es producto de un bagaje de hechos históricos que dan origen a procesos de transformación y modernización en un contexto dinámico, cambiante y complejo. El modelo racional weberiano, que afirmaba el poder de la administración pública y su burocracia se flexibiliza y es así, como se llevan a cabo reformas que van dando forma a la estructura orgánica del gobierno, asignando a cada dependencia el objeto de atención de acuerdo a cada una de las demandas que la sociedad reclama. Las reformas, “*contribuyeron al desarrollo técnico y procedimental de la administración pública*”,¹⁸⁰ además de animar a la conformación de un servicio profesional de carrera en el plano federal y la inclusión de procedimientos de transparencia y rendición de cuentas. Para ubicar la importancia de la profesionalización del servidor público es primordial el conocimiento de las Reformas que han dado pauta al desarrollo evolutivo de la Administración Pública, los cambios en el paradigma de la profesionalización de los servidores públicos en México y la creación de marcos normativos que favorecieron y brindaron oportunidades de desarrollo a los servidores públicos.

Cuadro 2: Reformas Administrativas en México

AÑO	ORIGEN	REFORMA/PUNTOS RELEVANTES
1857	Nueva Constitución ¹⁸¹ Benito Juárez García Leyes de Reforma ¹⁸²	Consagración de Garantías Individuales, Fortalecimiento al Órgano Legislativo. México: República democrática, representativa y popular

¹⁷⁹ Olías, de Lima Blanca, *La Nueva Gestión...* *Op. cit.*, p.30.

¹⁸⁰ Sánchez González, *El cambio institucional...* *op. cit.*, p. 84.

¹⁸¹ De acuerdo con lo previsto en el plan de Ayutla, el Congreso Constituyente fue convocado el 16 de octubre de 1855, iniciando sus trabajos el 14 de febrero de 1856 con el fin de “constituir a la Nación bajo la forma de República democrática, representativa y popular”. Disponible en:

<http://www.museodelasconstituciones.unam.mx/Exposiciones/page14/page8/page8.html>.

1910	Reformas diversas	Sobresale la creación de departamentos administrativos de provisión al servicio público. Creación de la Contraloría y Programación.
1922	Confederación Nacional de Administración Pública ¹⁸³	Abogan por la creación de una Carrera Administrativa.
1925	Decreto Plutarco Elías Calles	Ley de Pensiones Civiles de Retiro ¹⁸⁴ . Integra un sistema de seguridad social.
1934	Abelardo Rodríguez	Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil. ¹⁸⁵
1934	Decreto Lázaro Cárdenas	Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. ¹⁸⁶ Clasificación de los servidores en base y confianza.
1937	Sindicatos de Trabajadores	Federación Nacional de Trabajadores del Estado. ¹⁸⁷
1938	Sindicatos de Trabajadores	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. ¹⁸⁸
1943- 1958	Decreto Manuel Ávila Camacho	Comisión Intersecretarial para formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. ¹⁸⁹
1952-1970	Desarrollo Estabilizador Milagro Mexicano Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos Gustavo Díaz Ordaz.	Creación de la Comisión de Administración Pública. Estudiar a fondo la organización y funcionamiento de la administración pública federal.

¹⁸² "La definitiva separación del Estado y la Iglesia logra consolidar de manera concluyente una nueva institucionalidad estatal que reconoce al Estado como el legítimo representante de los intereses de los ciudadanos, por lo que las Leyes de Reforma establecen nuevas reglas de actuación institucional." Citado en Sánchez González, *El cambio institucional...*, op. cit., p. 80.

¹⁸³ Fundación 5 de julio de 1922. Véase *La vigorosa acción social de la Confederación Nacional de Administración Pública*, Disponible en:

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion/public/article/view/18203/16362>

¹⁸⁴ En 1925 se expidió la *Ley de Pensiones Civiles* y se creó la *Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro*. Esta Ley, que fue reemplazada en 1946 por la *Ley de Retiros*, comprendía la protección de la salud, préstamos y pensiones por vejez, inhabilitación y muerte y extendía su cobertura a los trabajadores del sector público paraestatal como los ferrocarrileros, petroleros y electricistas. Sin embargo, la gran faltante en estas Leyes era la cobertura de la atención médica y las medicinas.

¹⁸⁵ Publicado, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de abril de 1934.

¹⁸⁶ Publicado en *Diario Oficial de la Federación*, 5 de diciembre de 1938.

¹⁸⁷ Antecede a la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Véase *Breve Historia de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado*. Disponible en www.3diputados.gob.mx.

¹⁸⁸ Agremia a los trabajadores de los distintos entes públicos.

¹⁸⁹ Publicado en *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 1946.

1971-1976	Modelo de Desarrollo Compartido Luis Echeverría Álvarez	Establecimiento de programas administrativos y Comisiones internas de administración. Creación de la Comisión de Recursos Humanos ¹⁹⁰ Creación de los comités técnicos consultivos de unidades de recursos humanos y de capacitación. Se realizó el Censo de Recursos Humanos del sector central y entidades de la administración paraestatal. El objetivo era avanzar hacia la eficacia, eficiencia y legitimidad.
1976-1982	Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal José López Portillo	Reorganizar el gobierno para organizar al país. Reorganización estructural y funcional de las dependencias y entidades del Gobierno. Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Programa para mejorar la administración del personal al servicio del estado. Guías técnicas del sistema de administración y desarrollo de personal. Sistema Escalafonario Funcional e Intercomunicado. Énfasis en la programación, presupuestación ejercicio del gasto y deuda pública. Implementa el Plan Global de Desarrollo ¹⁹¹
1983-1988	Reforma Programa de Reordenación Económica Renovación moral y lucha contra la corrupción Miguel de la Madrid Hurtado ¹⁹²	Programa de Descentralización Administrativa entre Estados y Federación. ¹⁹³ Se incorpora el Sistema de Planeación Democrática, la Ley de Planeación y su instrumento Convenio Único de Desarrollo. Implementa conjunto de políticas, acciones y actividades para la prestación de bienes y servicios.
1989-1994	Sistema Nacional de Planeación Democrática Carlos Salinas de Gortari	Simplificación Administrativa de la Administración Pública Federal. ¹⁹⁴ Propósito reducir los trámites administrativos, los pasos y el tiempo en la gestión la prestación de servicios.

¹⁹⁰ *Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo e Personal del Gobierno Federal.* Presidencia de la República del Gobierno Federal, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1979.

¹⁹¹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 17 de marzo de 1980.

¹⁹² En la Administración del Presidente Miguel de la Madrid se presentó el primer Plan Nacional de Desarrollo, en la actualidad el artículo 26 de la Constitución Política establece que en cada Gobierno de la República "habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

¹⁹³ Publicado *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 1984.

¹⁹⁴ Publicado en *Diario Oficial de la Federación*, 9 de febrero de 1989.

1995-2000	Reforma Ernesto Zedillo Ponce de León	Programa de Modernización Administrativa PROMAP. Objetivos: Mejorar la calidad de los servicios mediante enfoques gerencialistas. Planeación estratégica, Enfoque de Calidad, Reingeniería de Procesos, construcción de estándares, indicadores de desempeño, enfoque de servicio al cliente. Se genera ruptura administrativa con procesos anteriores.
2000-2006	Reforma Vicente Fox Quezada	Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PCCFTDA). ¹⁹⁵ Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental (MEIG). En 2003 los anteriores programas se integran a la Agenda de Buen Gobierno ¹⁹⁶ , que contempla la Ley del Servicio Profesional de Carrera.
2007-2012	Reforma Felipe Calderón Hinojosa	Programa de Mejoramiento de la Gestión ¹⁹⁷ , (2007-2012) a cargo de la Secretaría de la Función Pública, Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
2013-2018	Pacto por México Enrique Peña Nieto ¹⁹⁸	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforma Energética; 2. Reforma en materia de Telecomunicaciones; 3. Reforma en Competencia Económica; 4. Reforma Financiera; 5. Reforma Hacendaria; 6. Reforma Laboral; 7. Reforma Laboral Continúa* 8. Código Nacional de Procedimientos Penales; 9. Ley de Amparo; 10. Reforma Política - Electoral; 11. Reforma en materia de Transparencia

¹⁹⁵ Véase: www.programaanticorruptión.gob.mx.

¹⁹⁶ Véase: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=16334>

¹⁹⁷ Publicado en *Diario Oficial de la Federación*, 9 de septiembre de 2008.

¹⁹⁸ Véase: *Pacto por México*, pactopormexico.org.

	<p>Como una respuesta a graves hechos de corrupción ocurridos en el país, ante las presiones internacionales, y a exigencia de la sociedad civil organizada; el Gobierno de la República crea en mayo de 2015 el Sistema Nacional Anticorrupción conformando las bases de un nuevo orden jurídico tendiente a prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción en todos los órdenes de gobierno.¹⁹⁹ El 18 de julio de 2016 fueron publicadas en el DOF las leyes secundarias que dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción.</p> <p>Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Ley General de Responsabilidades Administrativas. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Se reforman: Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Código Penal Federal. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia con datos de: Sánchez Gonzalez, José Juan, "El Cambio Institucional en la Reforma y Modernización de la Administración Pública Mexicana". Gestión y Política Pública XVIII, nº 1 (Enero -Junio 2009) y Cruz Villalobos, Osvaldo. *El Servicio Profesional de Carrera y los Cambios en la Gestión Pública de México*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 2009.

La historia de la conformación de las Instituciones y las Reformas Administrativas son un reflejo de la adaptabilidad de la Administración Pública a los contextos sociales, económicos y políticos. Al hacer un análisis del cuadro anterior, se determina como de manera paulatina se le ha conferido importancia a los servidores públicos y han pasado de seres inanimados miembros de un colectivo, a personas con gran influencia en el quehacer de la Administración Pública, como lo reconoce David Arellano²⁰⁰ "*la burocracia, como actor organizacional móvil y dinámico, al que hay que permitir innovar y proponer*" así también se deduce que las reformas de estado tienen que venir acompañadas de cambios en el ámbito de los procesos de recursos humanos, y en concordancia los servidores públicos deben ser preparados para los cambios que implica la implementación de una reforma, excluir a las personas sería condenarse al fracaso.

Las últimas reformas se dieron en el año 2012, el Presidente Enrique Peña Nieto (2013-2018) implementó 11 reformas estructurales y 58 modificaciones a

¹⁹⁹ Publicado en *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 27 de mayo de 2015.

²⁰⁰ Arellano Gault, David, "*De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas, El Estado del Arte de la Administración Pública*". Revista conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencia Políticas y Administración Pública, México 1999. p.35-47.

la Constitución respaldado por las principales fuerzas políticas del país, con lo que se fortalece el espíritu democrático, se unifica la conducción estratégica y la tutela administrativa de los programas enmarcados en las reformas incluyendo una redefinición de valores considerando a la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas el eje central en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.

Sin lugar a dudas la aplicación y el éxito de estas trascendentes iniciativas está sujeta a las habilidades y capacidades de los servidores públicos encargados de su ejecución, por lo que se deberá fortalecer no solo las aptitudes sino las actitudes como la motivación, el liderazgo, compromiso, responsabilidad, creatividad, transparencia; competencias que deben ser desarrolladas mediante programas de capacitación fortaleciendo la tesis de que la profesionalización se ha convertido en un elemento indispensable de las Administraciones Públicas, especialmente cuando se sirve a una sociedad más empoderada, exigente, que compara y demanda servicios de calidad, eficiencia y transparencia en la gestión pública, *“una ciudadanía dispuesta y capaz de influir en el gobierno y de manera recíproca, un gobierno dispuesto a escuchar y responder”*.²⁰¹ Los gobernantes han de romper con una gran cantidad de usos y costumbres muy arraigadas que van desde los excesos, el nepotismo, la doble corrupción provocada por el uso de poder para manipular lo público y volverlo privado²⁰² lo que ha generado que la misma sociedad civil demande la creación de sistemas y marcos jurídicos que transparenten, combatan y castiguen el quehacer de los funcionarios que obtienen para sí, beneficios fruto del peculado y la corrupción. Las reformas han permitido definir el papel del Estado y su grado de intromisión en las entidades

²⁰¹ Peter, Guy B, *“La internacionalización de la Reforma Administrativa: Una perspectiva desde América del Norte”*. Includido en Pardo, María del Carmen y Velasco Sánchez Ernesto, *“La Gerencia Pública en América del Norte, Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México”*. El Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, México 2009. p. 47.

²⁰² Merino, Mauricio, *Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México. p. 161.

locales mediante diversos controles, refrendando el nivel estratégico del gobierno central, el CLAD presenta una clasificación de los controles con visión estratégica a saber:

- a) Control por resultados que a diferencia del modelo de weber donde se controlaba el control por procedimientos hoy se realiza por los resultados en su conjunto,
- b) Control por competencia surge de la comparación de los servicios ofrecidos en el plano privado o en otros países permite enfocar los esfuerzos para ofrecer el mejor servicio al ciudadano,
- c) Control contable de costos permite fomentar el buen uso del dinero,
- d) Control social definido como el instrumento que maneja la relación armónica entre los ciudadanos los agentes políticos y los servidores públicos.

Pareciera que estos controles echan por la borda años de lucha por consolidar el Estado Federal, sin embargo la intromisión del centro es afín con los problemas de envergadura nacional que son base del desarrollo del país, reformas estrategias que direccionan la ruta a seguir; las entidades federativas con la autonomía y el dominio de su política interior brindan atención directa a los problemas locales en una relación de cooperación y coordinación por lo tanto es posible dilucidar la viabilidad del Modelo de Gestión de la Profesionalización en el plano local del Estado de Tabasco ya que los programas podrán ser complementarios y aplicados a todos los niveles organizacionales.

A estas alturas de la investigación se considera interesante hacer un paréntesis y conocer ¿Qué es lo que opina la ciudadanía de los servicios que presta el Gobierno Federal? Para estos efectos, el Instituto Mexicano para la Competitividad llevó a cabo la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto

Gubernamental vía el Instituto Nacional de Geografía e Historia, ENCIG 2015,²⁰³ con el objeto de generar estimaciones sobre la prevalencia de actos de corrupción y la incidencia de los mismos en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades. La encuesta se realizó del mes de noviembre al 15 de diciembre de 2015, arrojando interesantes resultados:

En lo concerniente al nivel de satisfacción general con los servicios públicos básicos.

- Los problemas que preocupan a los mexicanos son:
66.4% les preocupa la inseguridad y delincuencia.
50.9% les preocupa la corrupción.
70.6% de la población creen que los gobernantes no cumplen con la ley.
- En cuanto a los trámites con mayor actos de corrupción la opinión es como sigue:
55.2 % en contacto con autoridades de seguridad pública.
23.7 % en contacto con personal de Ministerios Públicos.
- Tasa de incidencia de actos de corrupción:
12,590 por cada 100,000 habitantes.
12,590 víctimas que tuvieron contacto con algún servidor público.
- Trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos:
61.9% acuden directamente a las ventanillas gubernamentales.
16.3 % cajero automático o kiosco.
1.7% utilizó internet.

²⁰³ Instituto Mexicano para la Competitividad, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015*, Vía INEGI. Encuesta, INEGI, México, 2015. Consultado en http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/encuesta-nacional-de-calidad-e-impacto-gubernamental-2015-via-inegi.

Por otra parte, el Índice de Competitividad Internacional 2015 (ICI),²⁰⁴ evalúa y compara la capacidad de las economías más importantes y avanzadas del mundo para atraer y retener talento e inversión. México se sitúa en el nivel 36 de 45 países con una caída del nivel 32 en 2001 a nivel 36 en el 2013, esto debido a mayor violencia, corrupción desaceleración económica,²⁰⁵ señalan en el indicador de Gobierno Eficiente y Eficaz que las debilidades principales que impiden la competitividad son la corrupción, la impunidad y la falta de Estado de Derecho.

Conocer la percepción ciudadana y el índice de competitividad internacional nos permite ubicar la efectividad en los servicios que se prestan en la Administración Pública y como se pudo observar aún falta mucho por hacer.

En este orden de ideas, retomo los apuntes de Mauricio Merino:
*“Detrás de casi todos los análisis y las recomendaciones que se formulan para orientar la intervención del Estado en la solución de problemas públicos aparece siempre la sombra de esa figura reflejada en la pared. ¿Cómo lidiar con las conductas morales de los individuos que están detrás de las políticas públicas?”*²⁰⁶

Lo que obliga a diseñar sistemas de profesionalización que contemple no solo cuestiones técnicas y administrativas, sino que se extienda a incidir en las conductas y comportamientos del servidor público, para eficientar los servicios, abatir la corrupción (normalizada como parte de la cultura burocrática) y avanzar hacia una verdadera democracia.

En el año 2016 la sociedad civil mexicana se manifiesta para hacer frente a los desmanes en la Administración Pública y como una exigencia ciudadana

²⁰⁴ El ICI 2015 mide 43 países y está compuesto por 131 indicadores, categorizados en 10 subíndices. Cada subíndice evalúa una dimensión distinta de la competitividad.

²⁰⁵ Casar María Amparo, *La Corrupción en México, Transamos y no Avanzamos*, Índice de Competitividad Internacional 2015. Instituto Mexicano para la Competitividad, 2015.

²⁰⁶ Merino, Mauricio, *Ensayo sobre...*, *op. cit.*, p. 157.

se plasma el *Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción*,²⁰⁷ integrado por organizaciones de la sociedad civil; el documento enfatiza las ineficiencias en las normas en materia de responsabilidades administrativas y propone la conformación de una política nacional de combate a la corrupción partiendo de la creación de dos leyes generales: La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el conjunto de leyes orgánicas y secundarias sobre las que operará el SNA. Medidas que vienen a vigilar, controlar y sancionar administrativa y penalmente la actuación de los servidores públicos que deciden convertir lo público en privado;

*“Siempre tuvo razón Weber: la ética de la responsabilidad está en la base y es la condición de principio de un gobierno democrático”.*²⁰⁸

Esta nueva posición obliga a tomar decisiones que profesionalicen la función pública para fomentar la responsabilidad y el desempeño de su trabajo de los servidores públicos, hay que romper con esquemas de comportamiento alejados de los principios del deber ser. Hacer grandes ajustes en la manera de actuar de los servidores públicos exige dignificación y valorización del funcionariado.²⁰⁹ La preparación y capacitación constante genérica y especializada para operar procesos con eficacia y efectividad, además de priorizar la inserción de valores que rijan el comportamiento de los servidores públicos y que redunde en la legitimidad y reconocimiento de la ciudadanía, así como en la imagen favorable de los servidores públicos.

La profesionalización del servidor público requiere la implementación de medidas que dinamicen la gestión de los recursos humanos en los tres órganos de gobierno acciones como la definición de competencias, la actualización del

²⁰⁷ Véase: *Manifiesto, sobre el Sistema Nacional Anticorrupción*. Publicado en http://mco.org.mx/wp-content/uploads/2015/09/2015-Manifiesto_SNA-Docmento.pdf

²⁰⁸ Merino, Mauricio, *Ensayo sobre...*, *op. cit.*, p. 165.

²⁰⁹ CLAD, *“Una nueva gestión pública...”* *Op. cit.*, p.21.

catálogo de puestos alineados a los procedimientos y a las necesidades de capacitación por cada puesto, se requiere además la definición de procedimientos de ingreso al servicio público que garanticen la idoneidad del aspirante, sistemas de ascenso y escalafón basado en el mérito, aplicación de leyes que transparenten el destino de los recursos y favorezcan la rendición de cuentas y la responsabilidad ante la sociedad.

Los servidores públicos tienen derecho a recibir capacitación y los ciudadanos a obtener respuesta a sus peticiones; por ello, la responsabilidad del Estado es una dualidad con ambos sectores, por lo que debe dotar de preparación, pericia y habilidades a los servidores públicos en los ámbitos técnicos, operativos, comportamentales y de especialidad, cursos y talleres que favorezcan la actitud de servicio, escucha y capacidad de respuesta, para generar una relación constructiva, respetuosa y confiable con la ciudadanía.

2.4 Marco Jurídico y Administrativo de la Profesionalización.

Si bien el tema de la presente investigación comprende la profesionalización del personal de base y confianza en la Administración Central del Estado de Tabasco, es fundamental conocer el antecedente de la profesionalización en el Gobierno Federal misma que ha sido la inspiración de los modelos y programas de profesionalización de las Entidades Federativas. La instauración del Servicio Profesional de Carrera ha sido el producto de la confrontación de ideas y prácticas que han obedecido a las circunstancias prevalecientes en cada época de la historia de México desde la consolidación del Estado-nación. Etapas que van desde el desarrollo del país como nación independiente, la conformación del sistema político, la creación de las instituciones y la normativa jurídica que garantizara el estado de derecho, crearon una tensión que lejos de favorecer la profesionalización del servidor público, abrió una brecha entre el deber ser de la función pública y la situación

que favorecía el control central del Estado con el único fin de generar ganancias políticas. La función pública en México, ha sido influida por un conjunto de prácticas y costumbres que han fomentado la parcialidad.

El ingreso de México en 1994 a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE,²¹⁰ la organización más influyente en la economía y en las finanzas internacionales ha marcado un parte aguas en la implementación y seguimiento de los programas de profesionalización del recurso humano. Adicional a las recomendaciones vertidas por la OCDE en sus diferentes estudios, la “*Carta Iberoamericana de la Función Pública*” documento referente con el inicio y consolidación de modelos de carrera administrativa y gerencia pública, el “*Código Iberoamericano de Buen Gobierno*”²¹¹ proponen un cambio de paradigma, considerando que la gestión de las personas en el ámbito público debe ir más allá del manejo técnico de la nómina, lo que implica clasificar puestos y categorías, definir perfiles, sistematizar el flujo del recurso humano (ingreso, reclutamiento, selección), evaluación, incentivos, desarrollo profesional como medio para lograr la credibilidad ciudadana en las instituciones, la eficacia y eficiencia en el quehacer gubernamental contribuye a abatir la corrupción.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública fue suscrita en el año 2003 por los gobiernos de América sentando los cimientos para la conformación de un sistema profesional de carrera, así como sus principios, políticas y mecanismos de gestión.

²¹⁰ La OCDE se constituyó el 30 de septiembre de 1961, su sede está en París y en la actualidad la integran 25 países que sustentan su estrategia de crecimiento en modelos de mercado, democracia y libre comercio. Tiene como objetivos la promoción de políticas orientadas a: • impulsar el mayor crecimiento posible de la economía y el empleo, elevar el nivel de vida en los países miembros, en condiciones de estabilidad financiera, y contribuir al desarrollo de la economía mundial; • promover el desarrollo económico de los países miembros y no miembros, e • impulsar la expansión del comercio mundial sobre bases multilaterales y no discriminatorias acordes con las normas internacionales. Publicado en <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/convenciondelaoode.htm>, consultado el 19/02/2017.

²¹¹ *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra Bolivia: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2003. “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”. Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD), Montevideo Uruguay, 2006.

En el año 2003, México reconociendo la inminente necesidad de introducir medidas profesionalizantes y atendiendo a la insistencia de organizaciones nacionales e internacionales, opta por promulgar la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, la cual deviene de una serie de leyes y decretos que se conjuntan y dan cuerpo a la Ley que rige el servicio de carrera en la Función Pública Federal. A continuación a manera de seguir integrando el marco referencial con apoyo de los apuntes de María del Carmen Pardo²¹² y Omar Guerrero²¹³ se presenta un resumen cronológico a partir de 1911 culminando con la promulgación de la citada ley.

Cuadro 3: Cronología de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en México

<p>1911, Justo Sierra y Tomás Berlanga presentaron un proyecto de Ley del Servicio Civil el cual sentó un precedente para que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917²¹⁴ considerara en el artículo 25 que: “Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía e la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución”.²¹⁵</p>
<p>1931, se promulga la <i>Ley Federal del Trabajo</i>, la cual indicaba en su artículo segundo que las relaciones entre el Estado y los servidores públicos se regirían por las leyes del servicio civil. (nunca se expidieron)</p>
<p>1934, los servidores públicos manifiestan inquietud por falta de prestaciones y falta de especialización para el desempeño laboral. Por lo que se expide un <i>Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil</i>²¹⁶ con el objeto de normar la organización y el funcionamiento del servicio civil. Sin embargo, la limitación de la vigencia y la falta de una ley impidieron su consolidación.</p>

²¹² Pardo, María del Carmen, “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la Tradición al Cambio”. Editado por A.C. El Colegio de México. *Foro Internacional* (Redalyc.org) XLV, nº 4 (2005). p. 599-634.

²¹³ Guerrero, Omar, *Historia...*, *op. cit.*, p. 325-370.

²¹⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto. “Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México”. México. 1984.

²¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 25. 2da Ed. Legis.

²¹⁶ Secretaría de Gobernación, “Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil”. Diario Oficial de la Federación, México, 1933.

<p>1935, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) presentó un proyecto de <i>Ley del Servicio Civil de la Federación</i>,²¹⁷ con la idea central, fijar las relaciones entre el Estado y sus trabajadores incluyendo a los interinos y supernumerarios, así como la creación de una institución cuyo objeto fuera la formación profesional de los servidores públicos.</p>
<p>1938, se expide el <i>Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión</i>²¹⁸ con el objeto de regular las relaciones laborales entre el Estado y los trabajadores. Se establece la distinción entre empleados de base y confianza, derechos de los trabajadores, condiciones generales, jornada laboral.</p>
<p>1940, entra en vigor la <i>Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos</i>.²¹⁹</p>
<p>1943, se crea una comisión intersecretarial encargada de validar los servicios esenciales y en su caso suprimir los que no lo fueran.</p>
<p>1955, se crea el <i>Instituto de Administración Pública como una Asociación Civil</i>.²²⁰</p>
<p>1957, entra en vigor la <i>Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación</i>.²²¹</p>
<p>1960 Se crea el <i>Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado</i> ISSSTE ²²²(antes Dirección de Pensiones Civiles y Retiro). Adición al Art. 123 de la Constitución del apartado B determina que la "relación jurídica que une a los trabajadores en general</p>

²¹⁷ *Proyecto de ley del servicio civil de la Federación*, Revista Política y Social, órgano del Partido Nacional Revolucionario, tomo I, NÚM. 4, 1935, p. 10-17. Citado en Guerrero, Omar, *Historia...*, *op. cit.*, p. 363.

²¹⁸ *Estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión*, de diciembre 5 de 1938. Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la Administración Pública*, tomo IV, México, 1976. p. 247-266. Citado en Guerrero, Omar, *El Funcionario...*, *op. cit.*, p.345.

²¹⁹ *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados*, de fecha 30 de diciembre de 1939, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

²²⁰ "El Texto Refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, aprobado en virtud del Decreto legislativo de 26 de julio de 1957, estableció, entre las competencias de la Presidencia del Gobierno, la de cuidar de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado no pertenecientes a Cuerpos Especiales y, en general, de todo lo relativo a su régimen jurídico" (artículo 13.8). Con el fin de ejecutar tales objetivos, el 22 de septiembre de 1958, se creó mediante Orden comunicada del Ministro Subsecretario de la Presidencia, el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios (CFPF), "...a través de sucesivas transformaciones orgánicas y terminológicas acabaría siendo el actual Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)". Real Decreto- Ley 22/1977, 30 de marzo. Disponible en <http://www.inap.es/historia-administrativa>.

²²¹ *Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal*, y su Reglamento, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 6 de diciembre de 1954 y el 8 de mayo de 1957, respectivamente.

²²² El ISSSTE como entidad encargada de la seguridad social de los trabajadores del Estado tiene sus orígenes en la reforma de 1960 al Artículo 123 Constitucional. En ella se estableció la clasificación de los asalariados en sus apartados "A" y "B", este último es exclusivo de los empleados gubernamentales. En ese mismo año entró en vigor la Ley del ISSSTE. Citado en H. Cámara de Diputados, Congreso de la unión, Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a dos años de la reforma. México 2009, p.2.

<p>con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado”, en ordenamientos se consigna los derechos constitucionales burocráticos, jornada de trabajo, descanso, períodos vacacionales, tabulador salarial, escalafón, suspensión, cese, derechos de asociación y resolución de conflictos.²²³</p>
<p>1963, como Ley reguladora del apartado B; se promulga la <i>Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado</i>.²²⁴</p>
<p>1965, se crea la <i>Comisión de Administración Pública</i>²²⁵, encargada de laborar diagnóstico de la situación de la Administración Pública identificándose, lentitud, ineficacia e inconsistencias en el perfil de puesto y capacidades de los servidores públicos.</p>
<p>1970, nueva <i>Ley Federal del Trabajo</i> que viene a reglamentar el apartado A del artículo 123, Constitucional. El derecho de los trabajadores a ser capacitados y adiestrados emana del artículo 123, apartado "A" fracción XIII de la constitución general de la República, tal como quedó modificada por el decreto publicado en el diario Oficial de la federación de fecha 9 de enero de 1978, que dispone: "las empresas cualquiera que sea su actividad, están obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación".²²⁶</p>
<p>1971, se crean Comités técnicos consultivos de unidades de recursos humanos y de capacitación, así mismo se elabora el catálogo de puestos de la federación el cual resulto disfuncional al confundir la unidad de trabajo con el trabajador, no se definieron puestos, ni diferencias entre plazas.</p>
<p>1975, entra en vigor <i>La Ley de Premios y Estímulos y Recompensas Civiles</i>.</p>
<p>1992, Decreto que reforma la <i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i>, regresando a la Secretaría de Hacienda la rectoría de la administración del personal. Institucionalización del Sistema</p>

²²³ El día 7 de diciembre de 1959, el presidente Adolfo López Mateos envió al Congreso la iniciativa de reforma al Artículo 123 de la Constitución para crear el "Apartado B". La iniciativa señalaba: "Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro, mientras éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de ahí que deba ser siempre legalmente tutelado. De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas". Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 5 de diciembre de 1960.

²²⁴ *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, publicado en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1963. Disponible en

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftse/LFTSE_orig_28dic63_ima.pdf.

²²⁵ "Ninguna reforma a la administración pública podrá realizarse plenamente si no toma en cuenta la preparación y la capacitación de las personas en que en ella trabajan". Comisión de Administración Pública. Informe sobre la Reforma de Administración Pública Mexicana 1965. Citado Carrillo Castro, Alejandro y Campero Cárdenas, Gildardo Héctor "La Reforma Administrativa en México desde la Perspectiva de la Formación de Funcionarios Públicos", Revista de Administración Pública, No. 110, Enero-Abril, 2004.

²²⁶ *Ley Federal del Trabajo* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 1970. Disponible en <http://www.normateca.gob.mx>.

de Ahorro para el Retiro. Se reforma la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*. Aparecen sistemas de profesionalización que aunque no están unificados, apuntan a la especialización. Existe presión de la OCDE por introducir el Servicio Civil en el Gobierno Federal.

1994, el *Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal Administrativa*²²⁷ se planteó el subprograma “Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público” con la finalidad de formular propuesta del Servicio Civil de Carrera. No se tuvo el éxito esperado.

2000, con la llegada de la alternancia al gobierno de México el Partido Acción Nacional ocupa la Presidencia de la República y como parte de los compromisos de campaña se crean las condiciones para la instauración de lo que sería un servicio de carrera. Propuesta presentada por el Partido Revolucionario Institucional en el 2000 posteriormente en el año 2002 fue presentada por el Partido Acción Nacional y ese mismo año se une el Partido de la Revolución Democrática. Esta comunión de los partidos fortaleció la iniciativa.

2003, se crea la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal,²²⁸ publicada en el Diario Oficial el 10 de abril de 2003 y entró en vigor el 7 de octubre del mismo año, sin embargo, el reglamento se publicó en abril de 2004²²⁹. Siendo la Secretaría de la Función Pública encargada de dirigir, coordinar, evaluar el funcionamiento. Se reconoce el papel que jugó la Red Mexicana para la Profesionalización del Servicio Público.²³⁰ La ley contempla el concurso de los puestos: Director General, de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Funcionarios de Enlace. Quedando fuera del sistema los puestos: Personal de la Presidencia de la República, Secretarios de Despacho, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Cargos Homólogos, Funcionarios de las fuerzas armadas, Sistema de Seguridad Pública y Nacional, Servicio Exterior.

Artículo 1.- Tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

Artículo 2.- El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública, a través de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección.²³¹

Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

²²⁷ PROMAP 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de mayo de 1996, p.50-80.

²²⁸ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.

²²⁹ *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2004.

²³⁰ *Red Mexicana por la Profesionalización del Servicio Público*, está compuesta por académicos, especialistas y servidores públicos. Su labor fue fundamental para la aprobación de la ley, especialmente para convencer a los políticos que podían verse afectados con el objeto de la ley.

²³¹ Acuerdo que establece los *Lineamientos para la Instalación y facultades de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de septiembre de 2003. Disponible en <http://www.normateca.gob.mx>.

<p>2004, Publicación del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera que centralizaba la operación y el control a la Secretaría de la Función Pública.²³²</p>
<p>2005, Se crea la <i>Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal</i>.</p> <p>Se modifica la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal²³³ y excluye al personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, personal docente, de la rama médica, paramédica y afines, gabinetes de apoyo y los que presten servicio mediante contrato o por honorarios.</p>
<p>2006, se modifica la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal²³⁴ incluyendo la perspectiva de género.</p>
<p>2007, se emitió un nuevo reglamento que buscó dar más flexibilidad a la operación, que se desconcentraba en las instituciones y las hacía corresponsables de la gestión, aunque conservó en la SFP la capacidad de supervisión, control y centralización de la información.²³⁵</p>
<p>2010, se emitió el "Manual RH", un documento que subsana la gran dispersión normativa en materia de reglamentaciones de organización y recursos humanos.²³⁶</p>
<p>2011, se emite el "Manual RH-SPC", con lo que se integra la normatividad dispersa de los subsistemas del Sistema Profesional de Carrera.²³⁷</p>
<p>2013, la Secretaría de la Función Pública emite el <i>Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2013-2018</i>.²³⁸</p>

Fuente: Elaboración Propia con datos de: Pardo, María, *El Servicio Profesional...*, **op. cit.**, p. 599-634 y Guerrero, Omar, *Historia...*, **op. cit.**, p.325-370.

²³² Publicado en Diario Oficial de la Federación. 2 de abril de 2004. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_reg_lspc_sp.pdf.

²³³ Publicado en Diario Oficial de la Federación. 1 de septiembre de 2005, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*.

²³⁴ Publicado en Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 2006, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*

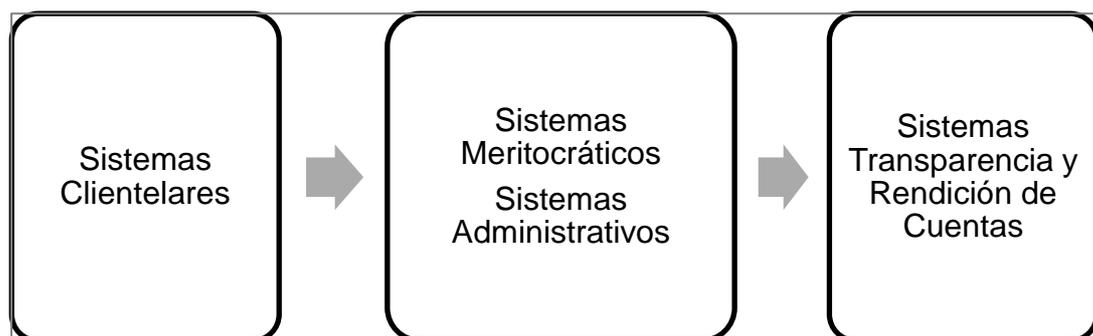
²³⁵ Publicado en Diario Oficial de la Federación, 6 de septiembre de 2007. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LSPCAPF.pdf.

²³⁶ Publicado en Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2010. Disponible en http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECANormateca/1_Menu_Principal/2_Normas/3_Historico/2013/MOE_DGRH_010712.pdf

²³⁷ Publicado en Diario Oficial de la Federación, 23 de agosto de 2013. Disponible en http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECANormateca/1_Menu_Principal/3_Manuales/5_MAA_Gs/MAAG_RH_230813_vc.pdf.

²³⁸ Secretaría de la Función Pública, *Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Estatal*. Disponible en <http://www.gob.mx/sfp/documentos/programa-para-el-servicio-profesional-de-carrera-en-la-administracion-publica-federal-2013-2018>

Figura 3: Modelos de Sistemas Públicos



Fuente: Elaboración Propia con datos de: Pardo, María, *El Servicio Profesional...*, *op. cit.*, p. 599-634 y Guerrero, Omar, *Historia...*, *op. cit.*, p.325-370.

La instrumentación del servicio profesional de carrera en el año 2003, fue fruto del consenso de los tres principales partidos políticos PRI, PAN, PRD y con casi la unanimidad de los votos parlamentarios. La implementación de medidas de esta envergadura obedece a la transición de gobiernos con sistemas clientelares o sistemas de botín a sistemas meritocráticos con influencia de transparencia y rendición de cuentas.

El servicio civil de carrera caracterizado por la rigidez weberiana considera el mérito como criterio central para el ingreso, ascenso y promoción, ofrece, salarios justos, jerarquía y estabilidad; busca abatir el clientelismo y la corrupción. La limitante del servicio civil de carrera es que impacta solo en el nivel directivo y en los mandos medios de la pirámide organizacional dejando fuera a los tomadores de decisiones, es decir cargos políticos y de asignación directa al mismo tiempo que excluye los niveles operativos encargados directamente de proporcionar los servicios públicos y atender directamente al ciudadano. En este sentido es necesario ampliar los programas de profesionalización para que todos los servidores públicos eleven sus niveles de desempeño con eficiencia, eficacia, efectividad en los servicios, en condiciones de transparencia y rendición de cuentas y contestar al ciudadano el “cómo”, el “qué”, para “quién”, el “porqué”, el “cuánto” de los recursos que legítimamente le pertenecen.

La realidad política y social del país es compleja por su dinamismo, por su naturaleza cambiante, por los actores que participan. Hoy los ciudadanos legitiman la acción de gobierno, reclaman espacios de participación para ser escuchados y actuar conjuntamente en un espacio de corresponsabilidad en la hechura, implementación y evaluación de las políticas públicas y eso compromete al Estado a promover una cultura del deber ser y el deber hacer con eficiencia, eficacia y efectividad.

2.5 Desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en México.

El empleo público en México fue regido originalmente por el Artículo 123 de la Constitución de 1917. Fue hasta 1960 que se reconoce que la relación jurídica que liga a los servidores públicos con el Estado es distinta a los trabajadores en general y adiciona al Artículo 123 el apartado B, para regular las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y su trabajadores.²³⁹ Entre sus particularidades refiere a la diferencia entre los trabajadores “de base” de los trabajadores “de confianza”, señalando que los trabajadores de base son inamovibles y realizan tareas operativas mientras que los de confianza son designados de forma discrecional. En el año 2003 se crea la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal con la Misión:

“Que el ciudadano perciba y reconozca que con la profesionalización de la Administración Pública Federal recibe un mejor servicio de su gobierno”, con la Visión: “Que el Servicio Profesional de Carrera proporcione a la Administración Pública Federal la calidad y competencia del capital humano que necesita para lograr un impacto creciente en la sociedad”, con el Objetivo: “Asegurar que la Administración Pública Federal

²³⁹ El 8 oct. 1974 se modifica el primer párrafo del apartado B, elimina referencia a territorios federales, para quedar “... las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

cuente con el talento requerido para el cumplimiento de sus objetivos mediante el establecimiento de un sistema de gestión y dirección profesional del recurso humano en la APF.²⁴⁰

La Ley está dirigida a la Administración Pública Federal Centralizada y a las dependencias y órganos desconcentrados. La rectoría y parte normativa del sistema está a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización. El Sistema comprende, los rangos de Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace.²⁴¹

La Ley del Servicio Profesional de Carrera marca en su Artículo 2:

“el Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.²⁴²

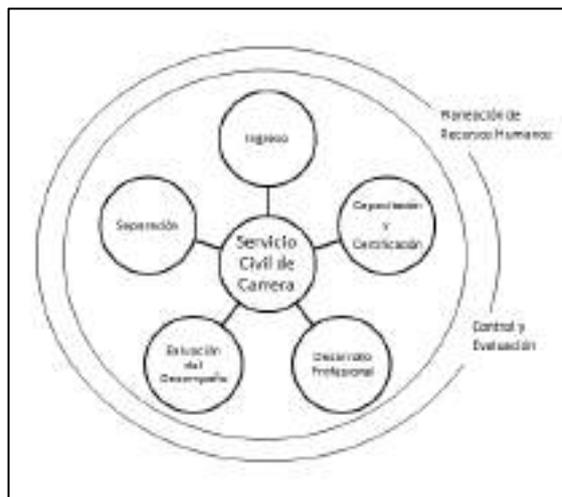
Está integrado por diferentes subsistemas: Ingreso, Capacitación y Certificación, Desarrollo Profesional, Separación y Evaluación de Desempeño, además de dos subsistemas transversales: Planeación de Recursos Humanos, Control y Evaluación.

²⁴⁰ Véase: <http://www.spc.gob.mx/infogralurhp4.htm>

²⁴¹ El Sistema no comprende al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

²⁴² Publicada en Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>

Figura 4: Subsistemas del Servicio Profesional de Carrera



Elaboración Propia

Se cuenta con un portal accesible en Internet denominado @campus México mediante el cual se distribuye la capacitación virtual a los servidores públicos, se trata de una estrategia de inclusión institucional y tecnológica, además se encuentra ligado a los portales de las diversas instituciones que ofertan esta clase de cursos en el país.

Luciano Strazza a través del Banco Interamericano de Desarrollo publica en el año 2014, el *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México período de 2014-2015*.²⁴³ El diagnóstico indica que previo a la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en 2003,²⁴⁴ se intentó conformar un servicio civil integral, que incluyera tanto a los trabajadores de base como a los de confianza; intención que no fue posible cristalizar por restricciones políticas. El citado diagnóstico, aplicó una metodología que mide el funcionamiento del servicio profesional de carrera considerando los 33 puntos críticos enmarcados en la Carta Iberoamericana. Se calcula el *Índice de*

²⁴³ Strazza Luciano, *“Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México”*. Período 2014-2015. Banco Interamericano de Desarrollo, México, 2014.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 4.

*Desarrollo del Servicio Civil*²⁴⁵ el cual es el promedio lineal de los Índices de: Eficiencia, Mérito, Consistencia Estructural, Capacidad Funcional y Capacidad Integradora. En el año 2013 México arrojó un resultado de 41 puntos sobre 100²⁴⁶, ubicándolo por encima de la media. Específicamente en el Subsistema Gestión del Desarrollo arrojó los siguientes resultados: (síntesis comparativo diagnóstico 2004-2013)

- El personal de base no tiene opciones de movilidad, mientras que para el personal de carrera se esperan múltiples formas de progreso funcional: jerárquico, lateral, horizontal;
- En lo relativo a la capacitación, México no cuenta con un instituto público central de formación como sí tienen otros países de la región;
- La oferta de capacitación por parte de las dependencias no responde a un diagnóstico de necesidades y está condicionada por los recursos presupuestarios.
- El personal sindicalizado rara vez recibe capacitación y sus ascensos depende del respaldo sindical.
- La desconexión con la gestión del rendimiento, las limitaciones presupuestarias, los traslapes en el tabulador
- Falta de interés por parte de empleados y directivos.
- El problema de fondo es la falta de una política estratégica de capacitación que la relacione con los objetivos institucionales.

Adicional al diagnóstico antes citado; el Banco Interamericano de Desarrollo realizó un estudio denominado *“Al servicio del ciudadano una década*

²⁴⁵ INSC está integrado por estos índices de calidad institucional, que se calculan a través de una valoración cualitativa de 33 puntos críticos, recogen los temas clave en el empleo público, tales como la eficiencia, el rol del principio de mérito, la consistencia estructural del sistema (solidez e integración sistémica del servicio civil a la estrategia de gobierno, sus procesos y su gestión del nivel directivo), la capacidad funcional (capacidad del sistema de influir en el comportamiento de los empleados públicos a través de sus competencias, incentivos a la productividad y flexibilidad del sistema) y la capacidad integradora (armonización de intereses de los diferentes actores). Citado en Cortázar, Lafuente, Sanginés, *Al servicio del ciudadano...*, *op. cit.*, p. 8.

²⁴⁶ Mayor información disponible en Strazza Luciano, 'Diagnóstico institucional...', *op. cit.*, p. 62-66.

de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)²⁴⁷ En el que se analizaron el nivel de desarrollo del servicio civil en 16 países de América Latina entre 2011 y 2013 y se compara con los resultados del diagnóstico regional anterior de 2004. A continuación se señala textualmente el informe relativo a México.

“México es el otro país que mantuvo el mismo valor de 2004 (41 puntos). Desde la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) en 2003, que cubre una franja acotada pero estratégica de puestos (cerca de 36.000), la reforma atravesó dos períodos. El primero abarca desde la emisión del primer reglamento de la ley (2004) hasta el final del gobierno del presidente Vicente Fox (2006), y se caracterizó por un ágil ritmo de implementación de la LSPC, gracias a su alta prioridad política, aunque no estuvo exento de dificultades técnicas y operativas. En el segundo período, que se inició en 2007, primaron dinámicas que condicionaron la vitalidad y el sentido de la reforma: la pérdida de prioridad política, la flexibilización del mérito para el ingreso al Servicio Profesional de Carrera (SPC), la reducción de capacidades rectoras (Secretaría de la Función Pública) y la salida de un nuevo reglamento que quiso descentralizar funciones y centralizar el control pero que, en los hechos, terminó afectando el mérito y la transparencia de la selección. El cambio de gobierno a fines de 2012 abrió una ventana de oportunidad para reimpulsar la reforma, ya no solo con foco en el SPC sino además en los puestos operativos de base, que son el grueso de la administración pública.”²⁴⁸

En este orden de ideas y a doce años de la creación del Servicio Civil de Carrera en México, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Foro

²⁴⁷ Cortázar Velarde, *Al servicio del...*, *op. cit.*, p. 13-52.

²⁴⁸ *Ibid.* p. 27.

Nacional de Profesionalización de México²⁴⁹ del cual hablaremos más adelante, realizó en el año 2014 un estudio denominado *“Perspectivas de la profesionalización de la función pública en los gobiernos estatales de México”* presentado en mayo de 2016. Los trabajos de campo se realizaron en 10 sistemas estatales de gestión de recursos humanos (GRH) de México (Baja California, Campeche, Colima, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán).²⁵⁰

Desde esta perspectiva el estudio arroja lo siguiente:

*“los procesos de profesionalización son considerados por los gobiernos como esfuerzos intrincados y de largo aliento..... A la vez, la consideran una fuente de beneficios intangibles, indirectos y diferidos en el tiempo”.*²⁵¹

Los resultados del Índice de Desarrollo del Servicio Civil de Carrera arrojados en el estudio 2014-2015²⁵² visibilizaron el común denominador que prevalece en las entidades federativas;

- Con referencia a la planificación de los recursos humanos las plantillas de personal no obedecen en su totalidad a los objetivos institucionales,
- Sobre el mérito se menciona que es un concepto presente en el discurso y los marcos normativos, pero todavía incipiente en su aplicación real;
- En cuanto al desarrollo se considera prioritario contar con una oferta de capacitación, falta avanzar en el desarrollo profesional en el mediano y largo plazo.

²⁴⁹ Véase www.profesionalizacion.org.mx/profesionalizacion.html.

²⁵⁰ Sanginés Mario, Strazza Luiciano, *Perspectivas de la Profesionalización de la Función Pública en los Gobiernos Estatales de México*. México: Banco Interamericano de Desarrollo, 2016. “Estos estados (Baja California, Campeche, Colima, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán) representan un 35% de la población, tienen diverso desarrollo socioeconómico y se ubican en diferentes zonas geográficas del país. El análisis de estos sistemas se basa en la metodología de diagnóstico de servicios civiles diseñada por el BID (aplicada en toda la región desde 2004) y sigue la línea del libro Una Década de Reformas de Servicio Civil en América Latina, publicado por el banco en 2014”

²⁵¹ *Ibid.*, p. VII.

²⁵² *Ibid.*, p. VIII.

- Los incentivos monetarios especialmente en los mandos directivos del sector público pierden competitividad con el sector privado;
- La profesionalización de la administración pública, mediante la Gestión de Recursos Humanos, tiene baja prioridad. (El tema de la Gestión de Recursos Humanos se tratará en capítulo posterior).

El servicio profesional de carrera en México obedece a la necesidad de contar con funciones públicas profesionalizadas, independientemente del partido en el poder. Representa para los gobiernos muchos beneficios como lo es la existencia de un cuerpo de funcionarios con experiencia institucional, ofrece continuidad en políticas y programas así como en los trámites y servicios que se brinda a la ciudadanía. Sin embargo como se señaló anteriormente establece en su normativa, beneficios a un solo segmento de la pirámide organizacional lo que atenta contra la cobertura de acciones profesionalizantes en beneficio de todos los servidores públicos.

2.6 Profesionalización en el Gobierno Federal, Período 2013-2018.

El establecimiento de un servicio profesional de carrera en México en el año 2003, es el resultado de varios intentos de proyectos de leyes, programas de profesionalización que primeramente fueron aplicados en instituciones como la Secretaría de Relaciones Exteriores con el Servicio Exterior Mexicano, la Procuraduría Agraria con el Servicio Profesional Agrario, el Instituto Nacional Electoral con el Servicio Profesional Electoral y la Procuraduría General de la República con el Servicio de Procuración de Justicia.

En apego al Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018; como parte de la Estrategia Transversal “Gobierno Cercano y Moderno”, el 11 de febrero del año 2016 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el *Acuerdo por el que se da conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2016-2018*, el cual define a los sistemas de servicio civil:

“como un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con los conocimientos, habilidades y actitudes requeridas para el desempeño destacado y eficiente de las actividades relacionadas directamente con el puesto que ocupa y encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad”.²⁵³

Con fundamento en el marco normativo vigente,²⁵⁴ el citado documento conserva sus orígenes, con los atributos principales de fortalecimiento, descentralización y flexibilidad del sistema, en términos generales está integrado por los siguientes elementos:

- 1) Esquema de ingreso y promoción mediante concursos transparentes de selección.
- 2) Sistema de formación y capacitación permanente y diferenciada por objeto de la institución.
- 3) Métodos de evaluación del desempeño.
- 4) Marco normativo con reglas claras y definidas.²⁵⁵

Con corte al 30 de junio de 2015, el citado Acuerdo refiere que el sistema profesional de carrera en México se ha implementado en 75 instituciones, entre dependencias y órganos administrativos desconcentrados de la APF implementado, 15 son dependencias (14 Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal) y 60 órganos administrativos desconcentrados. El Sistema comprende 36,217 puestos de los rangos de Enlace a Director General, distribuidos a saber:

²⁵³ Acuerdo por el que se da conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2016-2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. 11 de febrero de 2016.

²⁵⁴ Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9,12,16, 22,26, 29 y 32 de la Ley de Planeación; 9 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Segundo, Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013.

²⁵⁵ Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *Sistemas de Servicio Civil: una comparación internacional*. Prod. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México, 2000-2003.

Cuadro 4: Servicio Profesional de Carrera en México; Distribución de Puestos

Rango de Puesto	Ocupados	Vacantes	Total
Director General	242	46	288
Director General Adjunto	466	109	575
Director de Área	2,488	394	2,882
Subdirector de Área	8,430	1,220	9,650
Jefe de Departamento	9,027	1,563	10,590
Enlace	10,154	2,078	12,232
Total	30,807	5,410	36,217

Tomado del *Acuerdo por el que se da conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2016-2018*. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. 11 de febrero de 2016.

2.7 Profesionalización en las Entidades Federativas: Instrumentos Normativos y Metodológicos.

El aspecto legal y normativo estipula los encuadres de acción de las organizaciones públicas, define estructuras, procesos, reglas de operación y asignación de recursos. El aspecto legal y normativo, determinan el grado de autonomía en la actuación y el funcionamiento de las organizaciones, las cuales a diferencia de las organizaciones privadas, no pueden actuar fuera de los límites normativos de lo que les está expresamente conferido.

La profesionalización de los servidores públicos ha cobrado fuerza en las entidades federativas del país. Existe una gama de legislación, señalada en el apartado B del artículo 123 Constitucional en su fracción XIII; Ley Reglamentaria de la fracción XIII, del apartado B del artículo 123 Constitucional; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; Contratos Colectivos de Trabajo en el caso de empresas de gobierno sometidas al apartado A, del artículo 123 Constitucional; los Reglamentos de las Condiciones Generales de Trabajo en el caso de las instituciones del gobierno sometidas al apartado B del artículo 123 Constitucional; los Reglamentos de las Condiciones Generales de Trabajo en los Estados y Municipios; Manuales, Normas Técnicas de Competencia.

La voluntad de las entidades federativas para introducir prácticas de profesionalización y “*transitar de un modelo tradicional de administración de personal hacia un modelo estratégico de recursos humanos*”,²⁵⁶ tiene sus inicios como se mencionó con anterioridad en 1999 cuando algunos estados y municipios participaron en el *Programa Franco Mexicano de Cooperación Municipal*²⁵⁷ recibiendo por parte del Gobierno de Francia asistencia técnica en el tema de la Profesionalización y Servicio Público de Carrera. Las Entidades Federativas en la búsqueda de manejar un lenguaje común en torno a la profesionalización, se han unido para favorecer el intercambio y aprendizaje colectivo. Los estados se organizan en torno al *Foro Nacional Permanente de Profesionalización en Gobiernos Locales*²⁵⁸ liderado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal y posteriormente en el año 2004 continúan organizados bajo la figura del *Foro Nacional de Profesionalización de los Servidores Públicos* vigente hasta la fecha.²⁵⁹ Con la organización de foros, talleres, diagnósticos y espacios de intercambio se han generado importantes productos como *la Carta Mexicana del Servicio Profesional de Carrera para las Entidades Federativas y sus Municipios*²⁶⁰, *Catálogo de Puestos tipo para las Administraciones Públicas Estatales*(2006), el diagnóstico denominado “*Encuesta Nacional sobre Prácticas en la Gestión de Recursos Humanos en las Entidades Federativas*”. Así mismo en el ámbito estatal, en el año 2007, se llevó a cabo el proyecto “*Desarrollo de un Modelo de Profesionalización para los servidores públicos de las Administraciones Estatales*” coordinado por el Instituto

²⁵⁶ CONAGO, Comisión de Modernización y Simplificación Gubernamental. “*Bases y Estrategias para la Profesionalización en las Entidades Federativas*”. Pachuca, Hidalgo, 2001, p. 3.

²⁵⁷ Coordinado por la FMCU (Federación Mundial de Ciudades Unidas) hoy CGLU. Múltiples relaciones con Gobiernos locales. El objetivo de contribuir al proceso de descentralización en México mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales y la promoción de la democracia local. Estados que participaron: Aguascalientes, Chiapas, Distrito Federal, Hidalgo, Querétaro, Tlaxcala, Zacatecas, Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí y Yucatán.

²⁵⁸ Véase Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. *La Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas Estatales. Aprendizajes y Retos*. Secretaría de Gobernación-INAFED, México, 2006.

²⁵⁹ Véase www.profesionalizacion.org.mx/profesionalizacion.html.

²⁶⁰ Publicada en la *Revista Servicio Profesional de Carrera*. Vol. I, núm., 2, México, 2do. semestre de 2004.

Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED y apoyado por veintiún Estados del país. La investigación fue realizada por Arturo Pontifes Martínez²⁶¹ derivándose del citado proyecto el *Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas*,²⁶² “a efecto de diseñar un modelo estándar de profesionalización susceptible de ser adaptado en distintas administraciones estatales”, inclusive en el seno de la Conferencia Nacional de Gobernadores CONAGO en el año 2008, se constituye la *Comisión de Modernización y Simplificación Gubernamental* donde:

“Los gobernadores reconocen la necesidad de realizar esfuerzos en todos los órdenes con el fin de administrar con mayor eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas los recursos públicos”.²⁶³

Se estableció el *Acuerdo Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo*,²⁶⁴ así como el Grupo de Trabajo de Profesionalización el cual presentó un documento denominado *Bases para avanzar hacia un Sistema Integral de Profesionalización con enfoque en Competencias en las Entidades Federativas*.²⁶⁵

Recientemente en el año 2016, Arturo Pontifes Martínez a iniciativa del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México realizó un estudio denominado “*El marco normativo en materia de profesionalización en México*”.²⁶⁶ Dicho documento es un referente técnico del marco de regulación de los sistemas de

²⁶¹ Docente del INAP, especialista en materia de profesionalización en el servicio público en México.

²⁶² Presentado en 6 de noviembre de 2007 en el Seminario-Taller Internacional de Profesionalización bajo el modelo de Competencias. Véase www.profesionalizacion.org.mx/profesionalizacion.htmlmodelo_profesionalizacion.pdf.

²⁶³ Declaratoria de la Reunión de Gobernadores. Mazatlán, Sinaloa. Agosto 2001. Véase CONAGO, *Bases y Estrategias...*, *op. cit.*, p.4.

²⁶⁴ XXV Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Álamos, Sonora, 26 de septiembre de 2008. Véase CONAGO, *Bases y Estrategias...*, *op. cit.*, p.5.

²⁶⁵ Para mayor información se recomienda visitar el sitio:

[www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/Modernización. Bases para Avanzar hacia un Sistema Integral de Profesionalización con Enfoque en Competencia en las Entidades Federativas](http://www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/Modernización/Bases%20para%20Avanzar%20hacia%20un%20Sistema%20Integral%20de%20Profesionalizaci3n%20con%20Enfoque%20en%20Competencia%20en%20las%20Entidades%20Federativas).

²⁶⁶ Pontifes Martínez, Arturo, “*El marco normativo en materia de Profesionalización en México*”. Editado por Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, *Foro Nacional de Profesionalización*, Tepic Nayarit, 2016. Véase www.profesionalizacion.org.mx.

profesionalización en los estados 2015-2016. El mecanismo fue la aplicación de una encuesta a la que respondieron 9 estados del país y la información de los 23 restantes fue obtenida de los portales de información pública destacando la conformación de un inventario de normas jurídicas, administrativas.

Cuadro 5: Instrumentos Normativos y Metodológicos de la Profesionalización en las Entidades Federativas

MARCO NORMATIVO	NO DE ENTIDADES QUE CONTEMPLAN
Ley de carácter laboral.	32
Estados que definen dentro de la Ley un sistema de profesionalización.	1
Estados que cuentan con Servicio Profesional de Carrera fundamentado en el marco normativo.	7
Estados que cuentan con Normas que establecen programas de profesionalización.	9
Estados que utilizan el catálogo de puestos para planear los programas de profesionalización.	10
Estados que cuentan con Comisiones Mixtas de Capacitación.	5
Estados que cuentan con normas para el levantamiento de Diagnóstico de Necesidades de Capacitación.	13
Estados que cuentan con normas de reclutamiento, selección e inducción.	16
Estados que cuentan con procedimientos de escalafón fundamentados en normas reglamentarias que determinen grupos y ramas.	4
Estados que cuentan con un instrumento metodológico que identifique trayectorias de ascenso.	1

Elaboración propia con información de Pontifex Martínez, Arturo, "El marco normativo en materia de Profesionalización en México". Editado por Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, *Foro Nacional de Profesionalización*, Tepic Nayarit, 2016.

Véase www.profesionalización.org.mx.

Sin embargo, los esfuerzos por crear e implementar políticas públicas integrales, cuyo objeto sea la profesionalización de los servidores públicos aún son incipientes, con la salvedad de algunos casos que son referente en el país tales como: El Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México, Instituto de Profesionalización del

Servidor Público del Estado de Chiapas, Instituto de Profesionalización para el Servicio Público del Estado de Nuevo León, Centro de Profesionalización y Desarrollo del Capital Humano del Estado de Baja California.

El Foro Nacional de Profesionalización del Servidor Público continúa vigente congregando en sus reuniones a las entidades encargadas de la profesionalización o áreas afines de las entidades federativas del país, incluso en el año 2013, la región sur sureste del país se agrupó en lo que se denomina Foro Regional Sur Sureste de Profesionalización mediante la firma de un convenio de colaboración firmado en el estado de Campeche participan los estados de Chiapas, Campeche, Tabasco, Quintan Roo, Yucatán y Oaxaca liderados por el Estado de México.

2.8 Los servidores públicos en México.

El sistema de Servicio Profesional de Carrera está integrado por tres segmentos a saber: Mandos Superiores, Medios y Operativos; los mandos superiores denominados funcionarios se vincula a la Administración en virtud del nombramiento, un acto administrativo de naturaleza unilateral, los mandos medios refiere al colectivo de personas que pueden ser nombradas por asignación directa o en su caso obedecen a un sistema de carrera, el personal laboral u operativo en la mayoría de los casos se trata de personal sindicalizado se vincula a la Administración mediante un contrato de naturaleza bilateral, los contratos pueden ser fijos o temporales para los trabajadores que reciben honorarios.

Figura 5: Segmentos del SPC



Elaboración Propia:

Los niveles o segmentos agrupan a los servidores públicos en función a la posición jerárquica a la que pertenezca el servidor público; a manera de complementar la investigación se presenta la clasificación de los servidores públicos que hiciera la Contraloría General del Distrito Federal y publicados en su página de internet.²⁶⁷ A continuación se presenta un cuadro que resume las diferencias entre ellos:

Cuadro 6: Clasificación de Servidores Públicos

TIPOLOGÍA	
Representativos y Profesionales	Representantes del Estado Gobernador, Docentes, Jueces, Magistrados, Diplomáticos
Electivos o de nombramiento	Atendiendo al origen de su designación, esto es, mediante sufragio o por decisión de la autoridad competente.
Federales, estatales y municipales.	De conformidad a la estructura administrativa de su adscripción.
Autoridades o agentes.	Según su potestad de mando, siendo los segundos meros auxiliares o ejecutivos.
Inamovibles y amovibles.	De acuerdo a su estabilidad en el empleo. En derecho mexicano, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla el privilegio de inamovilidad para aquellos trabajadores de base que hayan cumplido seis meses en funciones de manera ininterrumpida.

267

Colegiados y unipersonales.	Cuando la función requiera del concurso de otros servidores públicos, integrantes de un cuerpo colegiado, como los comités de adquisiciones, o bien, los senadores y diputados en su actividad legislativa; y los que deben desempeñarse de forma individualizada.
Honoríficos o remunerados.	Según reciba o no sueldo.
Servicios que se prestan en virtud de nombramiento.	El nombramiento es el más usual por el que el Estado se allega de los servicios personales necesarios para cumplir con sus funciones.
Contrato Colectivo de trabajo	Instituciones paraestatales, como Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad, etc., cuyas relaciones laborales están regidas principalmente por el apartado A, del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo.
Eventual, especializado, honorarios	Profesionales libres con los cuales establece un vínculo de carácter netamente civil.
Empleados	Es quien presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.
Funcionarios	Éstos disponen de un poder jerárquico con respecto de los empleados y los demás funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina; nos referimos a todos los llamados mandos medios y a parte de los denominados mandos superiores desde jefe de unidad departamental hasta subsecretario.
Altos Funcionarios	Es aquel que desempeña en el ámbito federal, un cargo de elección popular: Presidente de la República, Diputado o Senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Secretario de Estado.
De confianza	La Ley reglamentaria, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su art. 5º enlista a los trabajadores que son considerados de confianza.
De base	Los no incluidos en el apartado anterior.
Por la naturaleza del servicio	"Planta Directiva, Profesional y Técnica" ; "Planta Administrativa".
Por el Método Funcional	a) Clase directiva; b) Clase técnico-profesional; c) Clase semitécnica; d) Clase administrativa; e) Clase obrera y f) Clase de servicio.

Elaboración Propia: con información Contraloría General del Distrito Federal.

La historia de México, es el marco en el que se construye el proceso que licencia el quehacer de la Administración Pública en México. Doscientos años han pasado desde la consumación de la Independencia de México, difícil imaginar el cúmulo de ideas, pensamientos, opiniones que vertieron en

consecuencia. Hoy el entorno globalizado y las recomendaciones de organismos internacionales imponen el establecimiento de medidas profesionalizantes con la mira de fortalecer a la Administración Pública. Con la instauración del Servicio Profesional de Carrera en el gobierno federal mexicano, las entidades federativas inician dando sentido de organización a la gestión de la profesionalización.

CAPÍTULO III. Recursos Humanos y Profesionalización del Servidor Público.

“Estamos en una sociedad de organizaciones. Ambos, organizaciones y personas, conviven en un contexto que es, día con día, cambiante y distinto. Cada empresa tiene sus propias características mientras que la variabilidad humana es infinita y prodigiosa”

Idalberto Chiavenato, 2009

3.1 Papel de la Profesionalización en el Proceso de las Políticas Públicas.

A partir del crisis del Estado Benefactor, en México de los 80's, surge la necesidad de racionalizar la toma de decisiones públicas para atender la demanda de la ciudadanía cada vez más exigente y recuperar la legitimidad de las instituciones gubernamentales, cobrando importancia el diseño, elaboración e implementación de políticas públicas efectivas, en un contexto económico, político y social; con cambios rápidos, profundos, complejos, discontinuos y altamente impredecibles.

Luis F. Aguilar,²⁶⁸ define a la política a través de la integración de tres elementos que inician y terminan con la transformación de una acción colectiva que obedece a una demanda de la sociedad y además debe ajustarse al contexto social, económico y político: 1) Diseño: de una acción colectiva intencional; 2) Implementación: el curso que toma la acción como resultado de un proceso de toma de decisiones e interacciones; y 3) Resultados: los hechos reales que la acción colectiva produce. Manuel Alcántara²⁶⁹ centra su atención en el rendimiento de las políticas públicas en la medida en que pueden contribuir a la resolución de problemas reales de la sociedad retroalimentando la legitimidad del sistema y para determinar finalmente, el grado de gobernabilidad.

²⁶⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las políticas...*, *op. cit.*, p. 26.

²⁶⁹ Alcántara Sáenz, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Fondo de cultura económica. México, 1995.

El rendimiento al que alude Alcántara solo es posible mediante la formación de profesionales tal como lo señala Dror²⁷⁰ al reconocer la necesidad de desarrollar las habilidades y capacidades de las personas encargadas del análisis, diseño e implementación de políticas públicas, habilidades que van desde la sensibilidad para interpretar la demanda de los ciudadanos y traducirla en políticas públicas con resultados concretos.

La política pública es implementada a través de las instituciones que por la naturaleza de la misma política le corresponde; llámese salud, educación, desarrollo social, seguridad pública, requiriéndose de un marco normativo, procedimientos, estructuras y capital humano para llevar a cabo tareas de planeación, organización, ejecución y control. Con esto es posible afirmar que el diseño, elaboración e implementación de las políticas públicas recaen en las personas es decir, en los servidores públicos los cuales juegan un papel de puente que cristaliza la razón del Estado y la convierte en acciones reales, tangibles, observables y medibles. La importancia de los servidores públicos recae en el hecho de que sus decisiones (proactivas o reactivas) afectan la estabilidad y el bienestar social. Las competencias, objetivos y metas parten de las atribuciones de la institución, las cuales se traducen en procesos y funciones por nivel de puesto, de tal forma de vincular el quehacer de gobierno con el interés público, siempre dentro del marco legal. Por lo tanto el papel del servidor público y su proceso de capacitación se vuelve prioritario y debe obedecer a un sistema estructurado integral, argumento que robustece la consolidación de los recursos humanos como una función estratégica que debe promover la capacitación de las personas que laboran en la Administración Pública.

²⁷⁰ Se recomienda Dror, Yehezkel. "El profesionalismo en el arte de gobernar" en Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 1. Caracas, Enero, 1994.

Figura 6: La profesionalización en el proceso de implementación de políticas públicas.



Elaboración propia con información de Castelazo, José R., *Administración...*, *op. cit.*, p.386.

3.2 Profesionalización: Paradigma.

Hoy en día el ciudadano es cada vez más exigente, espera recibir servicios con el mismo nivel de calidad, rapidez y transparencia que en el sector privado. La sociedad manifiesta no estar dispuesta a pagar los costos del gasto público, quiere recibir más a cambio de sus impuestos. Esto lleva a replantear las estructuras organizativas y la forma en que organiza el trabajo orientado a resultados, puestos de trabajo flexibles con capacidades para cambiar de perfil tan rápido como las necesidades del ciudadano o el contexto lo determine. Es decir, modernización e innovación es la constante que mueve a las organizaciones públicas y la profesionalización es la vía para alcanzar los propósitos de modernización.

La profesionalización reconoce en las personas el factor de cambio e innovación, enfatiza el desarrollo de las capacidades profesionales de los servidores públicos, para hacerlos más competitivos en el ámbito laboral en el que se desenvuelvan.

“La profesionalización implica que el servidor público sea consciente de su papel en la sociedad, se ubique en la labor que desempeña y se desenvuelva con amplio conocimiento de la problemática de su campo de actuación, siempre en atención a las necesidades de desarrollo de su entidad y la sociedad local.”²⁷¹

La profesionalización es un proceso de planeación, que comprende la definición de un perfil calificado, con ciertos conocimientos y competencias para ser ocupado por personas dotadas de características particulares; que sean competentes como profesionales, como seres humanos y como miembros de equipos; para cumplir con el objeto social de las instituciones de gobierno.²⁷²

El Foro Nacional Permanente de Profesionalización en Gobiernos Locales define a la profesionalización como *“esfuerzo sistemático e institucional para que los servidores públicos adquieran un perfil competente, calificado e integral en su función”²⁷³.*

Oszlak²⁷⁴ define: “La profesionalización en el servicio público, es un proceso a través del cual las instituciones estatales adquieren un conjunto de atributos que les permiten disponer de personal que garantice a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad, vocación democrática y el respeto los principios de igualdad, mérito y competencia. Supone la aplicación de criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y su eventual promoción, el

²⁷¹ Ver Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas/Referente 1 Perfil Público de la Profesionalización, elaborado por Arturo Pontífes Martínez, coordinado por el INAFED, México, Octubre 2007, disponible en:

http://www.profesionalizacion.org.mx/descargables/profesionalizacion/Modelo_profesionalizacion.pdf

²⁷² Moreno, *Las Competencias...*, *op. cit.*, p.50.

²⁷³ Definición aprobada por el Foro Nacional Permanente de Profesionalización en Gobiernos Locales. Ver Modelo de Profesionalización..., *op. cit.*, p. 20. disponible en:

http://www.profesionalizacion.org.mx/descargables/profesionalizacion/Modelo_profesionalizacion.pdf

²⁷⁴ Oszlak Oscar, *La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización, Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD. La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina.* Noviembre 2009: p. 9.

reconocimiento de una compensación justa por sus servicios y la vigencia de derecho y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio y su conducta honesta y transparente”.

El *"Estudio sobre el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Propuestas de Mejora"*, realizado por el CIDE en diciembre de 2014, presentó la propuesta de concepto de profesionalización siguiente:

"Gestión de recursos humanos, para que desde una dimensión organizativa, conceptual, metodológica y operativa, se cuente con servidores públicos competentes, éticamente responsables y que potencialicen sus capacidades para el desempeño de sus funciones y cuando corresponda, otras de distinta o mayor responsabilidad, con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública".

Por su parte; Martínez Puón²⁷⁵ define a la profesionalización como *"la contratación de personal, con componentes de consistencia en conocimientos, experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico, conciencia y compromiso ético".*

La profesionalización es un proceso que genera aprendizajes, desarrolla capacidades, transforma actitudes, motiva, fomenta el compromiso y la responsabilidad, es conductor de cultura y valores institucionales, fomenta la ética pública. Por lo tanto; el cometido de la profesionalización es actualizar, desarrollar y perfeccionar los conocimientos, habilidades y comportamientos del servidor público tanto en el ámbito de los que toman decisiones, los directivos y el personal operativo, todos desde su esfera de competencias contribuyen al mejoramiento de la Administración Pública.

²⁷⁵ Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización...*, *op. cit.*, p.32.

La profesionalización debe estar fundamentada en un marco normativo, un proceso de planeación minucioso que considere la definición de perfiles adecuados de puestos, reglas de incorporación, diseño de procesos de capacitación y formación, vinculados al desempeño con mecanismos de evaluación adecuados y asociados a una recompensa pecuniaria. La Carta Iberoamericana de la Función Pública señala que la profesionalización es una condición necesaria, que favorece los niveles de confianza de los ciudadanos, la eficacia gubernamental, la lucha contra la corrupción y contribuye a la solidez del sistema democrático.²⁷⁶

Según Chiavenato, el concepto de profesionalización se usa en dos connotaciones:

a) Como modelo de gestión de recursos humanos, incluyendo cinco subsistemas²⁷⁷ a saber: Subsistema de Integración relacionada con la planeación, reclutamiento y selección de personal, Subsistema de organización y empleo de los recursos humanos, Subsistema de retención de recursos humanos, Subsistema de auditoría de recursos humanos.

b) Modelo de competencias se trata de un proceso de identificación y definición de las competencias requeridas y a las cuales deberán ajustarse los procesos de formación, actualización y especialización de los servidores públicos.

Siendo ambos modelos complementarios, las competencias son la base sobre la que se ingresa, se retiene y se forma al personal. Para efecto de esta investigación nos centraremos en el subsistema de retención específicamente a la capacitación y formación de los servidores públicos con base en competencias.

²⁷⁶ Carta Iberoamericana de la Función Pública... , *op. cit.* p. 3.

²⁷⁷ Chiavenato Idalberto, *Introducción a la Teoría a la Teoría General de Administración*. 7ma. Edición McGrawHill, México, 2006. p. 129.

3.3 Marco histórico evolutivo de los Recursos Humanos desde la perspectiva de las Teorías Administrativas.

Como se ha comentado a lo largo de la investigación, el contexto social, económico y político se conjugan y crean un marco circunstancial que impone cambios en el pensamiento y en la manera de hacer las cosas. El papel de las personas en los procesos de producción y prestación de servicios cada vez cobra una mayor relevancia y con ello la importancia de las áreas de recursos humanos. El nacimiento de las fábricas, la incorporación de las máquinas y la producción masiva generó cambios que afectaron los hábitos y la vida de las personas, tanto en el ambiente personal como familiar y laboral. Se formulan principios científicos para el diseño de los puestos de trabajo, relativos a su ejecución, diseño del trabajo, secuencia de tareas, estudio de tiempos y movimientos, se marca la diferencia entre las tareas de los que piensan y deciden de los que ejecutan, se establecen estándares y mecanismos de control. El hombre empieza a ser visto y tratado como máquina, sujeto a la rigidez, a la monotonía y a la falta de estímulo. En las décadas de los años 20's y 30's, aparece la Escuela de las Relaciones Humanas, incorporando el lado humano de las organizaciones. Se dan cuenta que factores como vínculos sociales, el reconocimiento, el aprendizaje, la autonomía, la multifuncionalidad, menos control y más confianza aumentan la productividad. Los trabajadores, no trabajan sólo por un salario, sino por necesidades de crecimiento y realización. Se concibe la creatividad del personal como un valor de la organización y se considera más que un recurso un capital humano.

El desarrollo tecnológico, la informática, las comunicaciones, la apertura de mercados y la competencia internacional obligan a orientar los resultados hacia nuevos estándares más competitivos, exigiendo la flexibilidad y la

adaptabilidad de las organizaciones.²⁷⁸ La Administración Pública inmersa en este gran sistema holístico redefine su visión-misión hacia el cliente-ciudadano siempre con la mira de cumplir el fin último del Estado el bien común. La inclusión de la profesionalización en el sector privado y público va emparejada con el cambio de pensamiento administrativo. Se incluye este apartado ya que deja un precedente del cambio en el rol de las personas en las organizaciones, como se ha comentado en apartados anteriores, de ser considerados seres inanimados a personas con sentimientos que responden a estímulos motivacionales. La evolución de las teorías administrativas aplicadas al sector privado ha humanizado a las organizaciones privilegiando al recurso humano, como el motor que mueve a las organizaciones, lo cual se ve reflejado en el ámbito público sin soslayar el objetivo de la Administración Pública en el Estado. En este orden de ideas Chiavenato²⁷⁹ presenta un estudio comparativo de las teorías administrativas y su influencia en el recurso humano.

3.3.1 Teoría Clásica: Frederick Taylor; Administración Científica, (1911).

Inspirada en sistemas de ingeniería se caracteriza por tratar a la organización como máquina, con autoridad centralizada, líneas claras de autoridad, división del trabajo y confianza en las reglas. No veían la presencia de conflictos ya que creían en la compatibilidad de objetivos individuales y organizacionales.

Incorporación de los conocimientos de la ciencia y tecnología a la administración. Con énfasis en las tareas busca alcanzar la máxima eficiencia de la empresa mediante la racionalización del trabajo del obrero. El objetivo era mejorar la eficiencia, mediante procesos estandarizados, procesos de selección científica de los empleados, favoreciendo la capacitación y especialización, se crearon departamentos de personal más especializados, soportó su teoría en el

²⁷⁸ Nouche Rodríguez, Aurea, "Competencias Laborales. . .", *op. cit.*, p. 65.

²⁷⁹ Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la Teoría. . .*, *op. cit.*, p. 1-99.

análisis de tiempos y movimientos. Dividió cada tarea en componentes aumentó el pago salarial de acuerdo a la productividad. Para evitar la fatiga humana disminuyó la jornada laboral a ocho horas y media e introdujo periodos de descanso, en condiciones de trabajo adecuadas. Concibe al hombre como hombre económico el cual responde a incentivos materiales y salariales. Determina que los gerentes piensan, planean y controlan mientras que los operarios obedecen y ejecutan, sin conocer ni cuestionar su contribución a los objetivos de la organización.²⁸⁰ Taylor “*reiteró los méritos de la especialización y las desventajas del cambio constante de trabajo y de la indolencia.*”²⁸¹

3.3.2 Henry Fayol; Administración Clásica, (1916).

Con énfasis en la estructura y las funciones; define el acto de administrar como el proceso de planear, dirigir, coordinar y controlar. El objetivo es aumentar la eficiencia distribuyendo la función administrativa proporcionalmente entre los diferentes niveles. Sistematizó los pronósticos científicos y los métodos administrativos adecuados, para el logro de resultados satisfactorios. Se enfoca en la Organización Total. Entre los principios de administración sobresale la equidad, justicia y amabilidad como medio de conseguir la lealtad y la estabilidad del personal y el espíritu de equipo.²⁸²

3.3.3 Teoría de las Relaciones Humanas; Elton Mayo, (1932).

De los aspectos técnicos y formales se transita a aspectos psicológicos y sociológicos. El interés puesto en la tarea y en la estructura característica de la teoría clásica, evoluciona hacia el énfasis en la preocupación por las personas, la integración social, la satisfacción de necesidades psicológicas y sociales. Aparece el lado humano de la organización. Las personas son vistas y tratadas como miembros de grupos. Reconoce que el trato que se brinda a los trabajadores es el éxito de la organización, por lo que liderar, comunicar y motivar

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 65.

²⁸¹ J. Richard Hackman, “*The design of work in the 1980s. Organizational Dynamics*”: verano de 1978, citado por David R. Hampton. Administración, 3ª edición, Mc Graw Hill, México, 1990, pág. 61.

²⁸² *Ibid.*, p. 70-79.

al personal son las características de los administradores de personal.²⁸³ Cobra peso los vínculos sociales entre los trabajadores las condiciones ambientales y laborales como la iluminación, la fatiga, la ventilación entre otros. Reconoce que considerar cuestiones personales de los individuos, sus necesidades y satisfacción en el trabajo aumenta la productividad. Elton Mayo concibió al ser humano como un ser que responde a estímulos sociales y simbólicos. Esta corriente se caracteriza por el énfasis en las personas, considera a la organización como un sistema social, con aplicación de la ciencia social, concibe al hombre como hombre social movido por incentivos sociales y simbólicos. Reconoce la presencia de conflictos organizacionales e individuales. A Mayo se acredita la creación de la escuela de la ciencia del comportamiento, con énfasis en las relaciones interpersonales, señaló que la mejora en la productividad está relacionada con el ambiente agradable, trato digno con canales de comunicación claros y adecuados, especialmente hacer sentir bien al personal.²⁸⁴

3.3.4 Teoría Estructuralista; Amitai Etzioni y James Thompson, (1950).

La Teoría estructuralista surgió alrededor de la década de 1950, con un nuevo concepto de organización. Basada en la teoría de Max Weber. Sus principales exponentes fueron Amitai Etzioni, y James Thompson, definen a las organizaciones como unidades sociales, estudiaron la relación entre las estructuras formales e informales. La teoría estructuralista se caracteriza por el énfasis en la estructura y en el ambiente, con enfoque de sistema abierto con constante interacción con el contexto externo, el hombre es considerado como organizacional ya que vive dentro de las organizaciones. Obedece a incentivos materiales y sociales. Considera a los conflictos como deseables por que llevan a la innovación buscando la máxima eficiencia. Desde un enfoque múltiple y globalizador, se analiza la organización y se estudian los objetivos organizacionales los cuales obedecen a las intenciones de las organizaciones.

²⁸³ *Ibid.*, p. 88-95.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 87-99.

3.3.5 Teoría de Sistemas; Von Bertalanffy, (1951).

Se deriva de la Teoría General de Sistemas desarrollada por Von Bertalanffy. El enfoque de sistemas, responde a la necesidad de ver a la organización como parte de un todo. Con énfasis en el ambiente, considera a la organización como un sistema abierto. Ve la organización como un sistema global, compuesto por subsistemas interrelacionados e interdependientes entre sí. Cada sistema existe dentro de un medio ambiente constituido por otros sistemas. Los parámetros de los sistemas son: entrada, proceso, salida, retroalimentación y ambiente.

3.3.6 Teoría Neoclásica; Peter Drucker, (1954).

Enfatiza a la administración con las tareas, personas y estructuras, el administrador debe conocer cuestiones técnicas y relacionadas con la dirección del personal. La organización es concebida como un sistema social con objetivos a alcanzar, el hombre es considerado como organizacional, administrativo, racional y social. Obedece a incentivos materiales y sociales. Los resultados alcanzados son la eficiencia y la eficacia integrando los objetivos individuales de los trabajadores a los objetivos organizacionales.

Entre sus principales exponentes figura Peter Drucker, quién considero que la toma de decisiones debe convertirse en una actividad participativa y la responsabilidad debe ser considerada como una función colectiva.

3.3.7 Teoría Conductual; Maslow y McGregor, (1960).

Representa la aplicación de la psicología organizacional, se basa en una concepción de motivación humana. Con énfasis en las personas y en el ambiente, considera a la organización como un sistema cooperativo y racional, donde el hombre es un animal social dotado de necesidades, tiene capacidad de organizar sus percepciones, dotado de aptitud para aprender y cambiar la conducta y actitudes, se involucra en la toma de decisiones, en un ambiente de negociación resuelve posibles conflictos. El administrador debe considerar y

aplicar mecanismos motivacionales para orientar la conducta hacia los objetivos. Entre sus precursores sobresalen Maslow con el esquema de necesidades del hombre y McGregor con la teoría X y Y.

3.4 Teoría de la Burocracia. Max Weber, (1947).

A lo largo de la presente investigación se ha tratado el pensamiento weberiano como basamento de la teoría de la burocracia; se menciona desde el punto de vista de su aportación a la teoría administrativa especialmente a la relación que guarda con los recursos humanos. La burocracia considerada por Weber como la organización por excelencia enfatiza la estructura organizacional, oficialización de funciones, organización racional y precisa, estandarización de rutinas, jerarquía estrictamente definida en cargos, gobernada por reglamentos, normas claras y precisas y lineamientos de autoridad. Considera al hombre un ser organizacional el cual reacciona como ocupante de un cargo cumpliendo objetivos, realiza tareas administrativas de acuerdo a normas y procedimientos. Al igual que las fábricas, los procedimientos administrativos eran considerados como maquinarias con rutinas y estándares establecidos. Prioriza la profesionalización de los participantes, fortaleciendo la competencia técnica y el mérito. Siendo todo predecible racionalmente, se adecuan los medios a los fines, no contempla la organización informal, no da lugar a la interpretación, los puestos son impersonales, los ocupantes deben adaptarse al perfil definido, no hay espacio para los conflictos y las fricciones entre el personal, por lo que tampoco considera trabajo en equipo. Max Weber precursor de la administración clásica define a la burocracia,

“como una forma de organización que realza la precisión, la velocidad, la claridad, la regularidad, la exactitud y la eficiencia conseguida a través de la

*creación de la división prefijada de las tareas de la supervisión jerárquica y de detalladas reglas y regulaciones*²⁸⁵.

3.5 Los Recursos Humanos y su proceso de conformación.

Los recursos humanos han tenido sus matices en cada época, afinándose poco a poco hasta nuestros días. Para continuar en la ubicación del objeto de estudio se realiza un recorrido por la evolución de las áreas destinadas a la Gestión de los Recursos Humanos en las organizaciones.

Como se ha venido insistiendo, es imprescindible el papel que juegan las personas en todos los procesos y funciones, son las que diseñan, organizan, planean, ejecutan, controlan actividades o personas. Las personas son vitales, representan la capacidad organizativa para alcanzar los objetivos más allá de los recursos financieros, tecnológicos y materiales.

*“La expresión recursos humanos se refiere a las personas que forman parte de las organizaciones y que desempeñan en ellas determinadas funciones para dinamizar los recursos organizacionales”*²⁸⁶.

La función de los recursos humanos ha sido objeto de cambios en contexto como en concepto; a través de la historia las personas y la relación que guardan con las organizaciones ha cambiado y ha sido regulada por áreas o departamentos que buscan la armonía entre los objetivos organizacionales, las personas y la propia organización, así como el papel que juegan las personas ha sido percibido y atendido de manera diferente, el rol de las personas ha mutado de ser un agente pasivo y dependiente a un activo valioso de la organización.

Señala Chiavenato²⁸⁷ que los orígenes primigenios de los recursos humanos se remontan a los inicios del siglo XX con la Revolución Industrial, se

²⁸⁵ Morgan, G. *Imágenes de la organización*, Ediciones Alfaomega, 1991, México, D.F.

²⁸⁶ Chiavenato, Idalberto, *Administración de Recursos Humanos, El Capital Humano de las Organizaciones*. Mac. Graw Hill, México, 2007. p.2.

²⁸⁷ *Ibid.*, p.3.

requirió una instancia que sirviera como intermediaria entre las personas y la organización para aminorar los conflictos entre ambas partes, esta etapa se denominó Relaciones Industriales. Para 1950 el concepto cambió y se le nombró Administración de Personal, su función era la de dirimir las diferentes problemáticas de una organización relacionadas con el personal que labora dentro de la misma de acuerdo con la legislación laboral vigente. Diez años después, en la década de 1960, el concepto vuelve a transformarse al considerar a las personas como capital vivo e inteligente para afrontar los desafíos de la organización. En la década de 1970 surgió el concepto de recursos humanos partiendo del principio de que el manejo de las personas debía administrarse por la organización o un área central de Administración de Recursos Humanos con funciones administrativas relacionadas con los recursos humanos: reclutamiento, selección, relación contractual, capacitación, desarrollo de carrera, evaluación del desempeño, remuneraciones y separación del puesto.

Con los cambios en los contextos político, económico y social derivados de un mundo cambiante y global el siglo XXI abre la puerta a administrar “con” las personas como socios.

En concordancia, Fitz-enz,²⁸⁸ refiere a las etapas históricas por las que ha pasado la función de recursos humanos:

1.- Revolución Industrial (1820-1840): surgen los departamentos organizados funcionalmente, figurando el departamento de personal encargado de contratar trabajadores.

2.- Primera y Segunda Guerra Mundial (1914-1945): la función de recursos humanos estaba limitada al mantenimiento atendiendo necesidades emergentes sin contar con una planeación.

²⁸⁸ Fitz-enz, Jac, *Como medir la gestión de los Recursos Humanos*, Deusto, España, 1999. p. 23.

3.- Período de 1960-1990: con miras en la productividad y la calidad el recurso humano asume una posición de mayores responsabilidades con posiciones más participativas y estratégicas.

4.- Contratación de terceros como apoyo. Complemento de las funciones organizacionales.

En un mundo complejo, dinámico, vertiginoso, impredecible, la gestión de los recursos humanos se ha transformado complementando los modelos clásicos weberianos caminando de la “*jaula de hierro*” caracterizada por la rigidez, especialización, control, superestructura, vínculos jerárquica horizontales y verticales²⁸⁹ hacia un enfoque de eficacia, eficiencia y efectividad donde las personas son diferentes entre sí, impulsoras, competitivas y además socias de la organización.²⁹⁰

Ahora bien el colectivo de personas que laboran para una organización han recibido diferentes denominaciones: Recurso Humano, Talento Humano, Capital Humano.

Como se ha comentado, la teoría clásica y la teoría burocrática weberiana consideraron a las personas como un recurso más, equiparable a los recursos financieros, tecnológicos y materiales, un recurso manejable, obediente y sumiso. La función de recursos humanos se limitaba a administrar el personal mediante el cumplimiento de la normatividad vigente. Posteriormente el pensamiento administrativo da un giro y con las teorías conductuales y de relaciones humanas, el recurso humano evoluciona denominándose Talento Humano, enalteciendo el potencial de las personas, la inteligencia, creatividad, capacidad de impulsar, innovar, con responsabilidad, dedicación, entusiasmo y vocación. Es el talento de las personas el que genera y fortalece la innovación y el futuro de las organizaciones. Cuando se habla de Gestión del Talento se alude

²⁸⁹ Weber Max, *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*. Editorial Alianza, Madrid, España, 2004.

²⁹⁰ Chiavenato, Idalberto, *Administración...*, *op. cit.*, p.3.

a todas las acciones que se realizan en las organizaciones tendientes a desarrollar las capacidades intelectuales y personales, aquellas que generan un espíritu de pertenencia y satisfacción por los logros organizacionales y fomentan la retribución los reconocimientos y los estímulos. Al considerar el Talento Humano de las personas, su posición dentro de la organización se enaltece y pasa a ser patrimonio invaluable, un Capital Humano de las organizaciones ya sea pública o privada.²⁹¹ Longo refiere al capital humano, como las habilidades, talento y conocimientos productivos de un individuo, y además es medido en términos de valor público en los servicios que produce los cuales contribuyen al logro de los objetivos.²⁹²

Para efectos de la investigación al referir el término Recurso Humano se tomará el concepto que Chiavenato vierte;

*“son las personas que ingresan, permanecen y participan en la organización, sea cual sea su nivel jerárquico o su tarea. (...) Constituyen el único recurso vivo y dinámico de la organización, además de ser el que decide cómo operar los demás recursos que son de por sí inertes y estáticos. Además, conforman un tipo de recurso dotado de una vocación encaminada al crecimiento y al desarrollo”.*²⁹³

Ante esta nueva coyuntura globalizadora la función de recursos humanos en el siglo XXI, no es el mantenimiento del registro del personal, sino optimizar la operación del capital humano en un ambiente competitivo, aprender a dirigir en lugar de controlar. Según señala Mauricio Dussauge,²⁹⁴ el Capital Humano del gobierno es el activo más importante y debe ser administrado de manera estratégica, invirtiendo en la formación, capacitación, retención y desarrollo de los servidores públicos para que sean capaces a través de sus empleos;

²⁹¹ Chiavenato, Idalberto, *Administración...*, **op. cit.**, p.8.

²⁹² Longo, Francisco, *Mérito y Flexibilidad*. Paidós, Barcelona, 2004, p.92.

²⁹³ Chiavenato, Idalberto, *Administración...*, **op. cit.**, p. 81.

²⁹⁴ Dussauge Laguna, Mauricio I, “Tendencias de Cambio en el Servicio Civil de los Estados Unidos”. Servicio Profesional de Carrera, Vol. 1, nº Num. 2 (2004). p. 42.

*“contribuir al desarrollo socioeconómico, al fortalecimiento de la democracia, al impulso de la inclusión social, y a la promoción de la equidad en las oportunidades de acceso al bienestar colectivo e individual”.*²⁹⁵

El recurso humano como un capital intelectual requiere del conocimiento como fuente que inspira la creatividad e impulsa la innovación. Invertir a la profesionalización de los servidores públicos es un imperativo de las organizaciones públicas para el logro de los fines socialmente comprometidos.

Peter Druker señala que si bien los enfoques tradicionales son necesarios pero no son suficientes. Con la introducción de la “estrategia” redimensiona la visión del qué es y cómo debería ser la organización en un contexto de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, la adopción de la sociedad del conocimiento en las organizaciones transforman sus objetivos, sus productos sus servicios, estructuras, procedimientos y puestos de trabajo.²⁹⁶

Las áreas de recursos humanos tienen como encomienda primordial vincular la estrategia organizacional con las personas que en ella laboran con la finalidad de producir los resultados esperados sujetos a los condicionantes en el contexto interno conformado por procedimientos, estructuras y cultura organizacional y el entorno acotado por el marco normativo, contexto político y social. A este proceso se le identifica como un sistema de gestión de ahí la denominación Gestión de Recursos Humanos.²⁹⁷

La noción de recursos humanos se vuelve estratégica, al influir en la competitividad de la organización captando a las mejores personas, se les asigna un puesto y sus tareas, se busca la retención o permanencia mediante

²⁹⁵ Moreno, Carlos, “*Las Competencias Laborales como Eje Fundamental de la Profesionalización de los Servidores Públicos en Iberoamérica*”. XVI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado”, México 3 y 4 de julio de 2014, p.50.

²⁹⁶ Druker Peter, *Sociedad Capitalista*. Sao Paulo, Pionera, 1993.

²⁹⁷ Longo, Francisco, Mérito y Flexibilidad, La gestión de las personas en las organizaciones del sector público, Paidós, Barcelona, España, 2004. P.89-113.

las remuneraciones, prestaciones sociales y el desarrollo de habilidades, para posteriormente ser evaluados. Se trata de un ciclo dinámico y constante con mecanismos establecidos denominados políticas y prácticas de recursos humanos. Para alcanzar los resultados deseables debe definir el dimensionamiento de los recursos humanos entendido como las necesidades cualitativas y cuantitativas necesarias para alcanzar los fines. Así mismo debe determinar los comportamientos y actitudes requeridas, incidiendo sobre el aprendizaje, la colaboración, la motivación, comunicación y participación de las personas en el cambio social y cultural para evitar el conflicto, el abstencionismo y la desvinculación de los objetivos es decir implica conformar un colectivo de servidores públicos con competencias, voluntad y actitudes para que sean aportadas en la dirección que interesa a las organizaciones públicas en este caso a los fines del Estado. De ahí la importancia de definir con claridad las estrategias, procedimientos y estructuras para que la Gestión de Recursos Humanos sea más fácil y efectiva.

Figura 6: Gestión de Recursos Humanos en la Administración



Elaboración Propia, Con base a Longo, Francisco, "Marco Analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil", BID, 2002.

Cuadro 7: Subsistemas de Recursos Humanos

SUBSISTEMA	OBJETIVO
Integración	Reclutamiento y Selección de las mejores personas para el puesto (externos e internos) Retiro
Organización	El quehacer de las personas Inducción Diseño y descripción de puestos y perfiles. Competencias Rendimiento
Retención	Que se ofrece a cambio Remuneraciones Prestaciones sociales Relaciones sociales Reconocimientos y Prestigio (justas y equitativas en apego al marco normativo) Condiciones de higiene y seguridad en el trabajo
Desarrollo	Preparación de las Personas Capacitación Desarrollo Organizacional Motivación al logro Reforzar valores éticos.
Evaluación	Del desempeño y rendimiento (Individual y colectivo; reconocimientos etc.)

Elaboración propia: Información de Chiavenato, *La Administración de Recursos...*, **op. cit.**, p.102.

En términos generales, la función de recursos humanos consiste en el desarrollo del capital humano para que la organización sea cada día más competitiva, que funcione con la máxima eficacia, y mediante una estrategia definida lleve a cabo su misión.²⁹⁸

Como se ha comentado, la función pública tiene sus peculiaridades que la distinguen de los modelos de organización privados. Las cuales radican en la naturaleza, propósitos y vocación. Propia del modelo weberiano, está condicionada a los marcos jurídicos, la politización en el presupuesto, programas, procedimientos e ingreso de personas al servicio público y la multiplicidad de servicios los cuales requieren de personal de múltiples disciplinas. Sin embargo, estas limitaciones no deben desanimar sino animar a continuar en la búsqueda de profesionalizar a las administraciones públicas de una manera integral.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública²⁹⁹ considera la fusión del modelo tradicional weberiano con los principios de la Nueva Gestión Pública. En su capítulo segundo, “*Criterios Orientadores y Principios Rectores*” específicamente en el Artículo 7 refiere como criterios orientadores:

- Preeminencia de las personas;
- Profesionalidad de los recursos humanos;
- Estabilidad del empleo público y protección frente a destitución arbitraria;
- Flexibilidad en la organización y gestión del empleo público;
- Responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado;
- Observancia de los principios éticos;
- Promoción de la comunicación, participación diálogo y consenso;
- Impulso de políticas activas de igualdad de género, protección e inclusión;

²⁹⁸ Longo, Francisco. *Mérito...*, *op. cit.*, p. 60.

²⁹⁹ *Carta Iberoamericana de la Función Pública...*, *op. cit.* p. 8-9.

Así mismo, en su Artículo 8 del mismo capítulo señala como Principios Rectores: igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras;

- Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos;
- Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas;
- Transparencia, objetividad e imparcialidad;
- Pleno sometimiento a la ley y al derecho.

El modelo burocrático representó un gran avance sobre el modo de organizar la administración pública asentado sobre la aplicación de una verdadera ética pública, con “valores como la probidad y el juego limpio”³⁰⁰ para reducir el margen de acción de comportamientos patrimonialistas. Sin embargo, era necesario contar con una burocracia pública capaz y profesionalizada que asegurará mayores índices de eficiencia y eficacia en la gestión de los asuntos públicos. Palpable la coexistencia del modelo tradicional weberiano enfocado al mérito, capacidad, honestidad, integridad con el modelo pos burocrático con principios de eficacia, servicio, desempeño, responsabilidad, flexibilidad.³⁰¹ Este argumento confirma la afirmación que se ha venido manejando acerca de la complementariedad del Modelo de Max Weber, más nunca su desaparición, la organización racional legal siempre estará presente en la Administración Pública pues la existencia y el quehacer de Gobierno se debe a un mandato legal y a una estructura racional detalladamente definida; sin embargo, los cambios en la forma de organizar el trabajo, las estructuras y los puestos mismos, derivado de

³⁰⁰ Iacoviello, Mercedes, Strazza, Luciano *De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina*. Revisada (Octubre 2009) del Documento presentado en el XIV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panel “Capital Humano y Calidad Institucional en el Sector Público: viejas sinergias y nuevas alquimias”, 27 – 30 de octubre de 2009, Salvador de Bahía Brasil. Bajo reserva de publicación por parte del CLAD hasta Febrero de 2010.

³⁰¹ Iacoviello, Mercedes, Strazza, Luciano. *De partidocracias rígidas...*, *op. cit.*, p. 2.

los cambios tecnológicos y las condiciones del mercado han modificado lo que se espera tanto de los individuos como de las organizaciones. Ser competitivos, bajar costos, achatar estructuras, puestos con roles polivalentes con la mirada siempre en la demanda del cliente son medidas aplicadas bajo los principios de la Nueva Gestión Pública caracterizadas por el enfoque de servicio al cliente-ciudadano. Tal como lo afirma Villoria Mendieta³⁰² al referirse a la crisis del paradigma burocrático; Weber no consideró todas las necesidades humanas, los aspectos informales de las organizaciones, lo que generaba dificultad de adaptación y desvinculación con los fines, el empleado solo se ocupaba de los medios, generando falta de iniciativa y despilfarro de las potencialidades. Ahora bien la complejidad, la celeridad, la competitividad, el conocimiento, el servicio, la legitimidad del poder condicionado al diálogo y la transparencia, los medios de comunicación, la globalización, las agrupaciones sociales son características del entorno del siglo XXI y obligan a laxar patrones de rigidez y estructuración weberianos, a pesar de las discrepancias y posibilidades de confluencia entre el enfoque de la Nueva Gestión Pública y el enfoque burocrático; Weber siempre estará presente la capacidad institucional requiere reglas, funciones, formas de organización, invariablemente habrá un objetivo que alcanzar, un procedimiento que ejecutar, una línea de autoridad que respetar. Hoy en día los requerimientos de transparencia obligan a las organizaciones públicas y a los propios servidores públicos a sujetarse al mandato legal ya sea leyes, normas, reglamentos, manuales, circulares, oficios y esto reafirma la tesis de que Weber está presente aun la incorporación ineludible de los elementos característicos de la Nueva Gestión Pública.

Ahora bien, hasta aquí hemos visto la importancia de la profesionalización del servidor público, la evolución de la gestión de recursos humanos, convirtiéndose en el activo impulsor de la Administración Pública, la

³⁰² Villoria Mendieta Manuel, *Sociedad Moderna...*, *op. cit.*, p. 14.

implementación del servicio civil de carrera con la finalidad de profesionalizar y ofrecer garantías de permanencia en base al mérito a un segmento de la pirámide organizacional, sin considerar a los funcionarios políticos y de asignación directa que ocupan puestos de nivel superior de naturaleza política y pueden ser removidos libremente. Están los empleados operativos condicionados al empirismo o la limitada capacitación que el propio sindicato les imparta. Y es ahí donde surge el cuestionamiento a quién se debe capacitar.

Sin lugar a dudas la fuerza del pensamiento es poderosa, los cambios se originan en la mente de pensadores capaces de ver más allá de sus ojos y es así como la sociedad va trasmutando en la manera en que se asocia, se unifica y se organiza. En ese proceso el papel del Estado y su burocracia es el soporte de la estabilidad política, económica y social. A la par con los cambios en la conformación de las instituciones, los gobernantes, los sistemas políticos y económicos, el pensamiento organizacional ha sufrido cambios vertiginosos otorgando diferente valor a las personas que trabajan; desde una máquina inanimada hasta considerarlas el capital más importante de la organización. Esto obliga a la Administración Pública a modernizar la Gestión de los Recursos Humanos para dar paso al fortalecimiento del Capital Humano. No es fácil transitar en ese esquema de valores, requiere del compromiso decisivo y la voluntad política de los gobiernos, legisladores y sindicatos. En el concierto de la modernización administrativa y los enfoques innovadores con principios de eficacia, eficiencia y calidad que exige la sociedad, es imprescindible incluir la profesionalización del capital humano. El paradigma de las competencias y su normalización, la teoría de las relaciones humanas y el deber ser, mejoran el desempeño a través del desarrollo continuo de las personas, fortaleciendo sus aptitudes y su actitud en el trabajo que desempeñan para prestar servicios competitivos, con rendición de cuentas, capacidad de respuesta y transparencia en el uso de los recursos.

3.6 Sistema de Competencias Laborales en el Sector Público.

Hasta ahora el marco referencial fundamento de la presente investigación ha ido aclarando la importancia del factor humano como pieza clave para la transformación de la administración pública al servicio del ciudadano, ahora la cuestión apunta a definir ¿Qué estrategias se deben implementar para profesionalizar adecuadamente?, en este sentido es menester ahondar en el tema de las competencias y su aplicación en la administración pública.

La administración pública enfrenta un gran desafío para cumplir con su misión-visión como prestadora de servicios, orientada a las necesidades del cliente/ciudadano. Aspectos como la reducción en los presupuestos, la falta de credibilidad en las instituciones, la presencia de corrupción, la falta de voluntad política para profesionalizar al servidor público hace imprescindible que cada organización pública defina, a partir de los objetivos, cuáles son las competencias idóneas, es decir el conjunto de “saberes en acción–de la organización y del individuo”.³⁰³

El conocimiento no garantiza el buen desempeño de un trabajador, por lo que es necesario complementarlo con la experiencia adquirida, las habilidades y la actitud de querer hacer las cosas, atributos necesarios que se combinan con las tareas que se tienen que desempeñar en situaciones determinadas. En su conjunto esta concatenación de particularidades son llamadas competencias. El concepto de competencias cobra diversos matices pero todos apuntan a la suma de conocimientos, habilidades y comportamientos. El concepto de competencia es el fruto de las investigaciones de David McClelland³⁰⁴ en los años 70, las cuales identificaron las variables que inciden en el desempeño del trabajo. McClelland logró identificar las características que diferenciaban los distintos niveles de rendimiento de los trabajadores, centrándose en las

³⁰³ Nouche Rodríguez, Aurea, Miguel Peñaranda, Elena, “*Competencias Laborales en la Administración Pública*”. Serie para la Mejora Continua en las Organizaciones Públicas, Oficina Nacional de Innovación y Gestión, Buenos Aires, 2002. p. 8.

³⁰⁴ Nouche Rodríguez, *Competencias Laborales...*, *op. cit.*, p. 5 y ss.

características de motivación y comportamientos de las personas que desempeñaban los empleos. La gestión por competencias se desarrolló en organismos de carácter privado y fue introducida en la administración pública en Estados Unidos y el Reino Unido en la década de los años 80 en el contexto de la Nueva Gestión Pública, extendiéndose de una forma notable a finales de los años 90. El CLAD³⁰⁵ propone considerar dos aspectos fundamentales para la introducción de un sistema de competencias: a) Visión Abierta del Individuo: refiere al vida personal, cultural y el conocimiento y b) Requisitos propios de la entidad pública y del puesto a ocupar. El concepto de competencias incluye conductas motoras (hacer), conductas cognitivas (pensar) y emocionales (sentir). En otras palabras conocimiento, habilidades y actitud. En México el Consejo Nacional de Normalización en Competencias Laborales CONOCER³⁰⁶ define:

*“Las competencias de las personas son los conocimientos, habilidades, destrezas y comportamientos individuales, es decir, aquello que las hace competentes para desarrollar una actividad en su vida laboral”.*³⁰⁷

La Organización Mundial del Trabajo OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa³⁰⁸ argumenta que la sociedad solo se puede beneficiar de la globalización si cuenta con los conocimientos, valores, capacidades y destrezas necesarias para conseguir los medios de vida; por lo que instó a los Estados a proveer los medios para que las personas puedan alcanzar la

³⁰⁵ Moreno, *Las Competencias...*, *op. cit.*, p.50.

³⁰⁶ Para contribuir a un mayor nivel de competitividad económica, desarrollo educativo y progreso social del país, el CONOCER desarrolla una estrategia, para que todos los mexicanos contemos con un Sistema Nacional de Competencias de las personas, el cual es un Instrumento del Gobierno Federal que contribuye a la competitividad económica, al desarrollo educativo y al progreso social de México, con base en el fortalecimiento de las competencias de las personas. Véase: <http://www.conocer.gob.mx/>

³⁰⁷ Moreno, *Las Competencias...*, *op. cit.*, p.51.

³⁰⁸ *Ibid.*

realización personal y el bienestar común en el trabajo. En este orden de ideas la OIT ha definido el concepto “*Competencia Profesional*”³⁰⁹ como:

“la idoneidad para realizar una tarea o desempeñar un puesto de trabajo eficazmente por poseer las calificaciones requeridas para ello. En este caso los conceptos competencia y calificación, se asocian fuertemente dado que la calificación se considera una capacidad para realizar un trabajo o desempeñar un puesto de trabajo”.

Para Claude Levy Leboyer³¹⁰ las competencias “*son conjuntos estabilizados de saberes, conductas tipo, de procedimientos estándar, de tipos de razonamiento, que se pueden poner en práctica sin nuevo aprendizaje*”.

Siguiendo con el autor las competencias tienen particularidades que las distinguen:

- Son tareas o situaciones de trabajo, que involucran la forma en que las personas resuelven situaciones en su ámbito laboral.
- Son estructuras mentales estables y aplicadas en momentos necesarios.
- Son conocimientos, experiencia y dominio.
- Se aplican generalmente a comportamientos de tipo psicomotor.
- Las competencias mueven en el momento oportuno y de manera automatizada los saberes acumulados durante años, son producto de la experiencia sin tener, que consultar reglas ni indicaciones.
- Las aptitudes juegan un papel muy importante especialmente cuando las tareas son nuevas porque se echa mano de procesos cognitivos que permiten encontrar formas novedosas de resolver.
- Las competencias se ven en el desempeño de los comportamientos observables, en el ejercicio de un trabajo que conduce al éxito profesional en ese puesto.

³⁰⁹ OIT. Formación Profesional. Glosario de términos. Ginebra 1993. En www.cinterfor.or.uy

³¹⁰ Claude Levy Leboyer, “*Gestión de las competencias*”, ediciones 2000, SA, Barcelona 1997, p. 40.

Para diseñar un modelo en competencias es necesario hacer un análisis introspectivo a fin de identificar primero las competencias necesarias, las cuales pueden ser funcionales y conductistas, las primeras son aquellas correspondientes a una determinada función productiva y las conductistas son las que determinan el buen desempeño. Una vez identificada la competencia, se estandariza como norma y se describe detalladamente el procedimiento y los criterios de desempeño. En base a la competencia y a la norma se desarrolla un plan de actividades de enseñanza. Posteriormente deviene la certificación de competencias que es el reconocimiento formal resultado de la Evaluación de Competencia Laboral la cual consiste en contrastar las evidencias de desempeño contra el estándar definido en la norma.

En contraste, la evaluación tradicional está asociada a un programa y su aprobación en términos de conocimientos; a diferencia de la evaluación por competencias que mide el desempeño de un trabajador en relación con una norma de desempeño laboral. El proceso anterior es denominado Modelo de Competencias y permite identificar, valorar, desarrollar y gestionar precisamente aquellas conductas de las personas de las cuales depende el éxito de la organización. El modelo alinea a las personas con los objetivos de la organización a través de sus competencias las cuales se concentran en un documento denominado manual y es entendido como *“la documentación formal, de cuáles son las competencias de una organización. Mayormente estos manuales contienen las competencias genéricas, las específicas por nivel y en menor medida las particulares por área o familia de puestos o distintivas del puesto”*.³¹¹

Para introducir las competencias en una organización es necesario realizar el proceso denominado *Gestión de Competencias* es decir, trabajar, conducir y orientar los comportamientos en función de las metas

³¹¹ Nouche Rodríguez, *Competencias Laborales...*, *op. cit.*, p. 14.

organizacionales, lo que significa una herramienta muy valiosa para las áreas de recursos humanos ya que favorece la planificación de programas de ingreso, reclutamiento, selección, capacitación, formación, evaluación y desarrollo de las personas que laboran en la organización.

Como se mencionó anteriormente las competencias nada tienen que ver con la aprobación de un currículum escolar formal, sino de un ejercicio de conocimientos en circunstancias de trabajo en el mundo real y son tan flexibles como la dinámica de la demanda.³¹² Para ello es necesario saberes transversales capaces de ser actualizados en la vida cotidiana, que se demuestran en la capacidad de resolución de problemas de índole diversa de aquellos aprendidos en la sala de clase.³¹³

*“La reconversión de la administración en una entidad prestadora de servicios, donde el sujeto receptor de éstos servicios, generalmente el ciudadano, es considerado como cliente, obliga, en primer lugar, a incorporar y definir los conceptos de servicio y cliente, en segundo lugar, a determinar la estrategia organizativa que se deriva de ellos y que ha de permitir la transformación de la Administración en una organización eficiente en la prestación de servicios”.*³¹⁴

La gestión por competencias es determinante en los procesos de selección, hasta las decisiones de despido, facilita el reclutamiento y selección, privilegia las promociones internas, así como las bonificaciones justas, privilegia una profesionalización puntual y específica que implica capacitar de manera sistemática de acuerdo a las necesidades reales de los perfiles. El enfoque de competencias pone valor a los resultados, como también permite autoevaluarse,

³¹² *Ibid.*, p. 19.

³¹³ Gallart María Antonia, Jacinto Laura. *Competencias Laborales: Pieza Clave en la Articulación Educación-Trabajo*. Biblioteca Digital de la OEI, publicado en <http://www.oei.es/historico/oeivirt/tp/cuad2a04.htm>, última consulta: 8/03/2017.

³¹⁴ *Manual para el análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública*, Serie para la Mejora Continua en las Organizaciones Públicas, INAP, Abril 2000.

establecer tiempos y metas para el desarrollo de una carrera y realizar objetivamente la evaluación de desempeño.

El Instituto Nacional de Administración Pública A.C. publicó en el año 2008 el *Plan Básico de Formación*, entendido como el conjunto de competencias de desempeño indispensables para el ejercicio óptimo de un puesto de Mando en el contexto del servicio público de una entidad federativa. Comprende las competencias Organizacionales, Técnicas y de Desarrollo Humano las cuales determinan las trayectorias de capacitación fundamentales para el desempeño de puestos de mando. Cada competencia está asociada a un área de dominio:³¹⁵

Cuadro 8 : Plan Básico de Formación en Competencias /INAP 2008

COMPETENCIAS	ÁREAS DE DOMINIO
Competencias Organizacionales	Conocimiento del área de desempeño
	Gestión de Procesos y Solución de problemas de operación del área de desempeño.
	Toma de decisiones
	Atención a Usuarios
	Comprensión y Gestión del Cambio
Competencias Técnicas	Administración de Recursos
	Solución de Problemas Técnicos
	Empleo de métodos y aplicación de herramientas
	Logro de Resultados
	Mejora del rendimiento y productividad
Competencias de Desarrollo Humano	Clima Laboral
	Coordinación y Comunicación Organizacional
	Atención de Conflictos
	Comunicación y Relaciones Humanas
	Control de Tensiones

Elaboración propia en base a Pontífes, Martínez, Arturo, *“Modelo de evaluación y acreditación de las competencias determinadas en el Catálogo, de conformidad con el Plan de Formación y su diseño curricular”*. INAP A.C., México, octubre 2008.

³¹⁵ Pontífes, Martínez, Arturo, *“Modelo de evaluación y acreditación de las competencias determinadas en el Catálogo, de conformidad con el Plan de Formación y su diseño curricular”*. INAP A.C., México, octubre 2008.

Ahora bien, Francisco Longo³¹⁶ publica en el año 2002 las competencias directivas de los sistemas políticos, enuncia que la acción pública estuvo repartida entre la clase política investida de autoridad vía la democracia representativa y la función pública regida por el sistema de mérito. Sin embargo señala: *“La creciente asunción por los gobierno de la provisión de servicios públicos.....va incrementado gradualmente la dimensión empresarial”*. La gestión estratégica de los mandos directivos requiere no solo la dirección del personal operativo marcada por Weber, sino de una visión estratégica, que genere ideas, transforme procedimientos que creen el máximo valor; el directivo necesita vincular, es decir el cabildeo interno y externo con superiores, políticos, otros directivos, ciudadanos, sector privado, medios de comunicación para obtener apoyo, autorizaciones y los recursos necesarios. Por último, la gestión operativa implica priorizar en forma efectiva las tareas, el tiempo y los recursos asignados bajo su autoridad formal. Orientándose al rendimiento y a alcanzar y superar los estándares establecidos. En consecuencia, la profesionalización y el fomento a las prácticas gerenciales de los directivos pasa a ser prioritaria en los sistemas públicos, debiéndose encauzar esfuerzos en dirección a la gestión de competencias directivas. Longo desarrolla un conjunto de competencias que deben caracterizar a los directivos:

Cuadro 9: Competencias Directivas/Longo 2002

COMPETENCIAS	ÁREAS DE DOMINIO
Compromiso con la Organización	Grado de identificación y relación con los objetivos y metas de la organización. Evaluación de rendimiento para redefinir rumbo.
Iniciativa	Visión estratégica, que genere ideas transforme procedimientos que creen el máximo valor.
Liderazgo	Hacer que las cosas se hagan, define el curso se involucra y motiva a participar. Mantiene relaciones

³¹⁶ Longo, Francisco, *El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional*, Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE Barcelona, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. p.3.

	positivas.
Persuasión e Influencia	Motivar y desarrollar a las personas para que consigan un elevado rendimiento.
Trabajo en equipo y colaboración	Aprovechar ideas y oportunidades para alcanzar objetivos.
Comprensión del Entorno Político	Capacidad para relacionar las propias responsabilidades con el marco institucional y político.

Elaboración Propia con información Longo, Francisco, *El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional*, Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE Barcelona , VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

En este orden de ideas Argentina se hace presente con el “*Modelo de Competencias Laborales en la Administración Pública*”³¹⁷ desarrollado en el año 2002, competencias que van más allá de las funciones directivas y aglutina todos los niveles, grupos y familias, es decir concibe las competencias de toda la organización. El estudio señala cuatro tipos de competencias generales las cuales están asociadas a quince competencias laborales. Este modelo tiene la peculiaridad de definir las conductas asociadas y asignarle un valor. De acuerdo al puesto y el nivel se describen las funciones con su grado de relevancia y las competencias con el nivel de requerimiento para el puesto.

Cuadro 10: Competencias laborales por tipo según el Modelo de Competencias Laborales en la Administración Pública, Argentina/2002

TIPOS DE COMPETENCIAS	GENERALIDADES	COMPETENCIAS LABORALES
Institucionales	Permiten llevar adelante los procesos claves, sustantivos de la organización. Lo que la hace diferente y deriva en el éxito. Todos los miembros de la organización deben poseerlas.	Competencias Institucionales. Orientación al Logro/Resultados. Orientación al Cliente/Ciudadano. Flexibilidad. Compromiso con la Organización. Transparencia.
Específicas por Nivel	Propias de los niveles de línea, conducción, gerenciales y de jefatura.	Competencias Gerenciales Desarrollo de los Recursos Humanos. Planificación y Gestión. Construcción de relaciones. Comprensión del Entorno Organizacional. Liderazgo de Equipos.
Particulares por área o Familia	Definen conocimientos, habilidades, actitudes y	Competencias del personal sin gente a cargo.

³¹⁷ Nouche Rodríguez, Aurea, *Competencias Laborales...*, *op. cit.*

	valores. Son comunes a toda la familia de puestos; además de las genéricas y las de nivel.	Iniciativa Trabajo en equipo y cooperación Compromiso con el aprendizaje
Distintivas del Puesto	Atributos distintivos de la persona que ocupe un puesto; además de las genéricas, de nivel o por familia.	Competencias Técnicas Pensamiento Analítico Expertise Técnico Profesional

Elaboración propia con base Nouche Rodríguez, Aurea, Miguel Peñaranda, Elena, “*Competencias Laborales en la Administración Pública*”. Serie para la Mejora Continua en las Organizaciones Públicas, Oficina Nacional de Innovación y Gestión, Buenos Aires, 2002. p. 23-58.

Ahora bien en la XVI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado llevada a cabo en la ciudad de México en julio de 2014 se presentó el estudio: “*Las Competencias, Laborales como Eje Fundamental de la Profesionalización de los Servidores Públicos en Iberoamérica*” elaborado por el equipo de consultores del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, se observa la importancia de las competencias comportamentales, no visibles, difícil de identificar y desarrollar, forman parte de la personalidad del individuo e influyen en el quehacer de la organización. Ante este panorama es imprescindible considerar en los programas de profesionalización la motivación y el sentido de pertenencia como motores que movilizan a los servidores públicos a abrazar como propias las metas organizacionales. En muchos casos se cumplen con los requisitos de conocimientos y experiencia en el puesto, sin embargo; los resultados están en función de las competencias comportamentales:

*“son justamente las más arraigadas y eventualmente disociadas de lo técnico, son las que activan todas las potencialidades y las que en últimas garantizan el mérito como elemento fundacional del servicio Público”.*³¹⁸

Son las que conectan a los servidores públicos con su realidad organizacional que a su vez obedece a la realidad social la cual surge de las

³¹⁸Moreno, *Las Competencias...*, *op. cit.*, p.63.

demandas crecientes de la sociedad civil. Por lo tanto es necesario definir competencias que establezcan las cualidades, comportamientos y conductas esperadas y además que se sean observables para su evaluación. En este sentido el CLAD propone un Diccionario de Competencias Comportamentales en la Administración Pública de Iberoamérica mismas que se señalan en el cuadro siguiente:

Cuadro 11: Competencias Comportamentales/Moreno, CLAD 2014

COMPETENCIA	GENERALIDADES
Compromiso con la Calidad del Trabajo	Reflexión sobre la necesidad de ejecutar el mejor esfuerzo para cumplir con la calidad esperada.
Conciencia Organizacional	Capacidad de comprender las estructuras funciones y de poder de la entidad convirtiendo a propios los objetivos y necesidades institucionales.
Iniciativa	Capacidad de emprender de manera autónoma y sin que medien órdenes superiores, acciones que permitan el logro de los objetivos institucionales con un mayor nivel de efectividad, en el contexto de responsabilidad asignado.
Integridad	Capacidad de actuar en consonancia con lo que se dice, propone o decide según su nivel de responsabilidad den la entidad.
Flexibilidad	Disposición para introducir las modificaciones requeridas y/o para la consecución de los objetivos, reconociendo su importancia.
Autocontrol	Capacidad del servidor público para controlar su trabajo, detectar desviaciones y efectuar correctivos para el adecuado cumplimiento de los resultados.
Trabajo en Equipo	Disposición para ejecutar actividades de manera armónica con diferentes personas.
Responsabilidad	Capacidad para comprometerse con el cumplimiento de las tareas encomendadas y para administrar, orientar y valorar las consecuencias de sus actos.

Elaboración propia en base a Moreno, Carlos, "Las Competencias Laborales como Eje Fundamental de la Profesionalización de los Servidores Públicos en Iberoamérica". XVI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado", México 3 y 4 de julio de 2014.

Cada una de las competencias está asociada a diversos comportamientos por lo que resulta interesante revisar el documento. Como se ha venido insistiendo, el pensamiento social muta a una concepción del hombre-servidor público que responde racionalmente acotado por sentimientos e historias de vida que influyen directamente en la consecución de los objetivos

institucionales y en los servicios que se brinda a la ciudadanía. Hoy en día se otorga relevancia tanto a las características cognoscitivas, actitudinales y motivacionales es decir, *“El talento de las personas cuenta”*.³¹⁹ A razón de Longo, el Homo sapiens de hoy es aquel que posee conocimiento y capacidad para imaginar, recrear aplicar, difundir y compartir. Es decir vincular conocimientos y cualidades para conjugarlos en competencias identificables y medibles.

En este sentido los administradores que encabezan la burocracia del gobierno deben poseer habilidades: técnicas, humanas y comportamentales. A razón de Chiavenato³²⁰ las habilidades:

“se relacionan con el trato con las personas, y se refieren a la facilidad de relación interpersonal y grupal. Incluyen la capacidad de comunicarse, de motivar, coordinar, dirigir y resolver conflictos personales o grupales. Las habilidades humanas se relacionan con la interacción personal. El desarrollo de la cooperación en equipo, el estímulo a la participación sin temores ni recelos, y el desarrollo de las personas son ejemplos característicos de habilidades humanas; saber trabajar con personas y por medio de ellas”.

En el año 2016, el CLAD presenta la Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público³²¹ el cual indica que la competencia:

“Es el desempeño observable en el propio puesto y equipo de trabajo, intencionalmente orientado a alcanzar las metas esperadas en términos de valor público, situado en el contexto de la organizacional real”.³²²

³¹⁹ Longo, Francisco, *Mérito y Flexibilidad, La Gestión...*, *op. cit.*, p.33.

³²⁰ Chiavenato Idalberto, *Introducción a la Teoría General de Administración*. 7ma. Edición McGraw-Hill, México, 2006. p. 3.

³²¹ CLAD, *“Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público”*. Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.

³²² *Ibid.*, p.7.

Este concepto de reciente aprobación va más allá de las capacidades individuales del servidor público y lo trasmuta a un ser social que interactúa con el entorno interno y externo para el logro de los objetivos es decir se suma un elemento más a los atributos que se han manejado sobre las competencias: Saber, Saber Ser, Saber Hacer quizá una de las competencias más importantes del individuo “*Saber convivir*”.³²³ Los rasgos individuales de personalidad y valores están intrínsecos en el comportamiento de la persona e inciden en el desempeño de las organizaciones por lo que deben ser tomadas en cuenta en la definición de perfiles de puestos.

El perfil de puestos es un instrumento valioso para el logro de los objetivos organizacionales ya que detalla los requisitos académicos, experiencias y competencias requeridas para el desempeño de un puesto determinado, el catálogo de puestos es la base de los sistemas de elección de personal y evaluación del desempeño, influye en las buenas prácticas de los subsistemas de Recursos Humanos: Planificación, Integración, Organización, Retención, Desarrollo y Evaluación de los servidores públicos.

El Diccionario de Competencias³²⁴ referido agrupa un campo de conductas esperables en la práctica del desempeño de las organizaciones públicas y es fruto de:

- Una cuidadosa formulación ajustada al sector público en Iberoamérica.
- Una lógica estructurada sobre la base de los principios enmarcados en las Cartas Iberoamericanas suscritas por el CLAD.

El *Diccionario Iberoamericano de Competencias Laborales en el Sector Público* está estructurado en tres secciones en las que se organizan las competencias, y cada una desagregada en Ejes de Gestión reflejando tres. Por último, en la Sección 3, se incluyen las competencias profesionales, es decir, las

³²³ UNESCO, Compendio por Delors Jacques. La Educación encierra un tesoro, Informe de la Comisión internacional de Educación para el Siglo XXI. ONU. París, citada en CLAD, “*Guía Referencial Iberoamericana* . . . , *op. cit.*, p.6.

³²⁴ *Ibid.*, p.18.

que mejor impulsan la orientación a resultados y la implicación en los procesos de mejora que el consenso iberoamericano recomienda. En términos generales el *Diccionario Iberoamericano de Competencias Laborales en el Sector Público* está estructurado en tres competencias: Transversales, Directivas y Profesionales; cada una de ellas está constituida por ejes de gestión los cuales a su vez se despliegan en comportamientos específicos.

Cuadro 12: Diccionario Iberoamericano de Competencias Laborales en el Sector Público 2016.

COMPETENCIAS	EJES DE GESTIÓN
Competencias Transversales Son las competencias que atraviesan a todo servidor en las instituciones públicas son las funciones de liderazgo directivo.	
Autodesarrollo, la aplicación de los protocolos, normas, lenguajes, lógicas de proceso y de decisión del sector público; compromiso con el servicio público que implica la conciencia de sus impactos; la capacidad relacional y la integridad institucional.	Gestión Institucional
Competencias Directivas Repertorio de competencias directivas que mejor colaboran con la gestión de resultados, con la gestión de vínculos y con la conducción del cambio.	
Conductas críticas, aseguran la eficacia de la función de liderazgo en la franja del personal de conducción: directores de área, de programas, de proyectos, coordinadores o equivalentes. Está situada entre la franja de conducción política y el cuadro burocrático sin mando.	Gestión de Resultados Gestión de Vínculos Conducción del Cambio
Competencias Profesionales Son las que mejor impulsan la orientación a resultados y la implicación en los procesos de mejora.	
Tienen mayor incidencia en los perfiles profesionales y se incorporan en el propio ámbito de desempeño.	Orientación a Resultados Implicación en Procesos de Mejora

Elaboración Propia con información de CLAD, "Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público". Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.

3.7 Modelo de profesionalización de las entidades federativas.

México no cuenta con una instancia federal que unifique y homologue criterios de actuación y seguimiento a la profesionalización de los servidores públicos, si bien la Secretaría de la Función Pública esta presta a auxiliar en caso

que los Estados lo requieren, no existe la rectoría normativa obligatoria; por lo que cada entidad federativa en el goce de su autonomía decide las políticas tanto de recursos humanos como de la profesionalización de los servidores públicos y entonces encontramos una gama diversa de naturaleza jurídica, administrativa y procedimental; mientras en unos estados se enaltecen los procesos de formación mediante la figura de un coordinación, en otras entidades se presenta como una modesta dirección de área, lo que limita la autonomía de gestión, la fluidez en la toma de decisiones y la implementación de los procesos. En la búsqueda de lograr una sincronía y el aprendizaje compartido, las áreas afines de capacitación de las entidades federativas se reúnen periódicamente para crear bases conceptuales que permita homologar prácticas, conceptos y lograr un aprendizaje colectivo que abra la puerta al diseño e implementación de la profesionalización en las administraciones estatales.³²⁵

Como se mencionó en el capítulo anterior en el año 2007, se llevó a cabo el proyecto “*Desarrollo de un Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Administraciones Estatales*”³²⁶ MPEF para tales efectos se procedió a efectuar una evaluación denominada “*Valoración de los Sistemas de Profesionalización Vigentes Reporte-Diagnóstico*”, al cargo de INAFED y aplicado por Arturo Pontifes en las entidades federativas que decidieron participar.³²⁷ La valoración fue un proceso de investigación y análisis en el que participaron veintidós entidades federativas, se trata de un estudio soportado en información real, basado en las condiciones y las capacidades institucionales de las administraciones públicas estatales representa una radiografía que muestra las limitaciones que existen para que un servicio civil de carrera pueda implantarse en el plano local. La valoración consistió en la

³²⁵ Ver [profesionalizacion.org.mx](http://www.profesionalizacion.org.mx)

³²⁶ Docente del INAP, especialista en materia de profesionalización en el servicio público en México.

³²⁷ Arturo Pontifes, *Valoración de los Sistemas de Profesionalización Vigentes, Reporte-Diagnóstico*, dentro del documento *Modelo de Profesionalización...*, *op. cit.*, p.1-127.

http://www.profesionalizacion.org.mx/descargables/profesionalizacion/Modelo_profesionalizacion.pdf

aplicación de una encuesta que contenía una serie de preguntas tipo dirigidos a las áreas ejecutoras de los programas de profesionalización o capacitación incluyendo los siguientes temas:

- a) Diagnóstico de los Sistemas de Profesionalización vigentes;
- b) Diseño Conceptual del Modelo de Profesionalización;
- c) Modelo de Organización de una Unidad de Profesionalización Tipo;
- d) Manual de Procesos del Modelo de Profesionalización para Servidores Públicos de las Administraciones Estatales;
- e) Método para la Detección de Necesidades de Profesionalización;
- f) Matriz de Cursos de Capacitación de las Entidades Federativas.

Como resultado se obtuvo el diseño, desarrollo y propuesta de un *Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas* (MPEF) con enfoque de competencias. Por sus atributos de flexibilidad, adaptabilidad, y aplicación en distintos sistemas de gestión de recursos humanos, el Modelo en cuestión es referente en los esquemas de profesionalización de las administraciones públicas tanto nacionales, estatales y municipales. Con posibilidades de implementarse en administraciones con o sin servicio de carrera.

El Modelo de Profesionalización para las Administraciones Estatales se conforma de cinco dimensiones y once referentes correspondientes a las dimensiones, que se ordenan de la siguiente forma:³²⁸

- **Dimensión conceptual y cualitativa**³²⁹

Alinea los programas de profesionalización hacia las estrategias, los objetivos, las políticas y los programas institucionales. Incluye tres referentes que se explican a continuación.

Cuadro 13: Modelo de Profesionalización para Servidores Públicos de las Administraciones Estatales

³²⁸ INAFED, Pontífes, Arturo. *Modelo de Profesionalización...*, *op. cit.* p. 11.

³²⁹ *Ibid.* p. 14-22

<p>Referente 1 Perfil Público de la Profesionalización Aporta el marco institucional, requerimientos de desarrollo institucional, valores del servicio público.</p>
<p>Referente 2 Filosofía del Sistema de Profesionalización Elementos filosóficos, principios y valor institucional de la profesionalización, definición del sistema y alcances.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La formación integral de los servidores públicos 2. El desarrollo de las capacidades, 3. Lograr el desarrollo institucional. <ul style="list-style-type: none"> • <u>Institucionalidad</u>. Desarrollo institucional, mediante competencias alineadas a los requerimientos institucionales. • <u>Legalidad</u>. Cumplimiento de los ordenamientos jurídicos y normativos. • <u>Sistematicidad</u>. Estructura sistemática, alineando a las necesidades del puesto de trabajo y objetivos institucionales. • <u>Integridad</u>. La profesionalización se sustentará en programas académicos que aseguren el mayor dominio y especialización de los servidores públicos sobre un tema o área específica. • <u>Accesibilidad</u>. Programas comprensibles y manejables de acuerdo al método empleado y al perfil de los participantes. • <u>Universalidad</u>. La profesionalización debe estar basada en conocimientos de tipo genérico en el ámbito de la administración pública, de tal suerte que puedan ser de utilidad y aplicables en distintas administraciones públicas. • <u>Equidad</u>. Debe garantizar el acceso de forma universal y sin restricciones. • <u>Evaluación</u>. Verificar el grado de aprovechamiento de los participantes. • <u>Construcción incremental de conocimientos</u>. Escala Gradual de conocimientos abarcando todos los niveles de conocimientos. • <u>Compatibilidad</u>. Adaptable a las necesidades de desarrollo institucional, del servicio público, y del personal. • <u>Persistencia</u>. Permanente, consistente y suficiente <p><u>Reconocimiento oficial</u>. Valor curricular oficial.</p>
<p>Referente 3 Transformación de la Cultura del Servicio Público Desarrollo organizacional mediante el cambio de cultura. Intervienen la actitud, la motivación, el sentido de responsabilidad y el compromiso con el servicio público,</p>

● **Dimensión Organizativa³³⁰**

Provee los componentes claves para la organización y el funcionamiento del Sistema de Profesionalización a partir de los tres referentes siguientes:

* Continua

<p>Referente 4 Marco Normativo de la Profesionalización Define las normas y disposiciones jurídicas y administrativas. Grado de autonomía de la Unidad de Profesionalización, Carácter normativo, rectoría de métodos, procedimientos, políticas, programas, lineamientos, entre otros.</p>

³³⁰ *ibid.* p. 23-40

<p>Referente 5 Organización (Instancias vinculadas) Composición orgánica, Vínculos en los procesos del sistema de profesionalización.</p>
<p>Referente 6 Marco Programático y presupuestario Legislación y las normas aplicables al proceso de programación y presupuestación para integrar el Programa Anual de Profesionalización.</p>

- **Dimensión Metodológica³³¹**

Refiere a lo técnico, establece las bases normativas basado en competencias. Se integra dos referentes

* Continua

<p>Referente 7 Marco Metodológico del Sistema Planeación de la profesionalización, detección de necesidades de capacitación, análisis de los perfiles de puestos y del desempeño, requerimientos, identificación de áreas de conocimientos y prácticas, diseño curricular para la elaboración de materiales y la definición de modalidades de capacitación.</p>
<p>Referente 8 Sistema de Competencias Metodologías para la identificación y definición de competencias, Identificar los perfiles de competencias de desempeño de los servidores públicos.</p>

- **Dimensión Operativa³³²**

Integra los elementos relacionados con el proceso de instrucción.

* Continua

<p>Referente 9 Marco Normativo de la Profesionalización Administración de los programas de profesionalización, La docencia e instrucción y la logística.</p>
<p>Referente 10 Valor agregado de la Profesionalización Otorgar reconocimiento oficial o valor curricular, Acreditación o certificación de dominio de competencias.</p>

- **Dimensión Evaluativa³³³**

Principales aspectos del sistema de profesionalización control, seguimiento, valoración e informes de resultados.

³³¹ *Ibid.* p. 41-59

³³² *Ibid.* p. 60-72

³³³ *Ibid.* p. 73-75

Referente 11**Evaluación del Sistema de Profesionalización**

Referentes normativos, parámetros e indicadores de gestión, informes y estudios, Análisis de resultados de los distintos niveles de gestión: normativo, procedimental, de resultados de la profesionalización y consultivo o de retroalimentación.

Ahora bien el modelo considera la estructuración de la Unidad de Profesionalización estableciendo cinco procesos generales de gestión de dicha unidad los cuales están vinculados a los dimensiones y a los referentes antes descritos. Estos procesos, a su vez, se desagregan en otros procesos particulares como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 14: Procesos de la Unidad de Profesionalización/2007

1. Gestión de la rectoría normativa y conducción de la profesionalización
Procesos en materia de rectoría administrativa Procesos en materia de rectoría técnica Procesos en materia de rectoría y conducción para la formulación de programas institucionales
2. Planeación y programación de la profesionalización
Procesos en materia de diseño curricular Procesos en materia de análisis de perfiles de profesionalización Procesos en materia de detección de necesidades de profesionalización
3. Formulación de programas específicos de profesionalización en distintas modalidades.
Procesos en materia de programación de la capacitación Procesos en materia de diseño de contenidos de programas de instrucción y aprendizaje Procesos de diseño de cursos por medios informáticos
4. Administración de la Capacitación
Procesos en materia de contratación de servicios de capacitación Procesos en materia de logística para la capacitación Procesos en materia de convocatoria y registro de participantes
5. Evaluación de la capacitación y del sistema de profesionalización
Procesos en materia de seguimiento de resultados de programas institucionales Proceso en materia de diseño y aplicación de indicadores de evaluación

Elaboración Propia con base Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades /, elaborado por Arturo Pontífes Martínez, coordinado por el INAFED, México, Octubre 2007.

El MPEF es la base sobre la que se realiza la presente propuesta de modelo de profesionalización ajustada al contexto de la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, misma que será detallada en el capítulo cinco, se ha decidido ya que representa uno de los trabajos a nivel nacional que es el resultado de información proporcionada directamente por los actores que dirigen la capacitación en las entidades federativas. Para adentrarnos al punto focal de nuestra investigación el próximo capítulo tiene como propósito desarrollar los aspectos relevantes del Estado de Tabasco como entidad federativa, a fin de entender el proceso de desarrollo de los recursos humanos, su estructura orgánica, el marco normativo que la respalda y la cronología de las funciones de recursos humanos a lo largo de los diferentes gobiernos.

CAPÍTULO IV. Tabasco en el eje del Desarrollo Formativo de los Servidores Públicos

“La capacitación y la profesionalización son ingredientes fundamentales de un auténtico estado democrático de derecho...una democracia eficaz, una democracia legítima...por el voto ciudadano, pero una democracia legitimada por los resultados para los ciudadanos”

Arturo Núñez Jiménez, 2015³³⁴

4.1 Tabasco como Entidad Federativa Autónoma.

El Estado de Tabasco no ha sido ajeno a las transformaciones sociales, políticas y económicas, en 1824 a partir del decreto del Acta Constitutiva de la Federación (artículo 7o.), Tabasco se convierte en entidad federativa dando inicio al proceso de gestación para la conformación del Poder Ejecutivo integrado por ciudadanos criollos, españoles y mestizos que lucharon por hacer de Tabasco un estado libre y soberano, con instituciones establecidas.³³⁵

Piña Gutiérrez comenta:³³⁶ que a partir de entonces el Estado de Tabasco alejado de la ciudad de México y a diferencia del centro norte del país *“no poseía reservas de metales preciosos por lo que conservó su condición rural, un atraso constante y un aislamiento natural de la sociedad”* para convertirse a mediados del siglo XX en una economía petrolizada que altero el ritmo de vida pasando de una sector primario dedicado a la agricultura y la ganadería a un polo de desarrollo económico girando alrededor de la explotación y aprovechamiento de los hidrocarburos y el gasto público. Con el descubrimiento de campos petroleros, Tabasco recibió masivas corrientes migratorias que propiciaron una expansión de la demanda interna de bienes y servicios y el

³³⁴ Núñez Jiménez, Arturo, *Discurso pronunciado con motivo de la Inauguración del II Foro Sur-Sureste de Profesionalización en el Servicio Público*, Villahermosa Tabasco, 1 y 2 de octubre de 2015.

³³⁵ Piña Gutiérrez, Jesús Antonio, *Origen y Evolución del Poder Ejecutivo en Tabasco, 1824-1914*. 1era. ed., Editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014, p. 129

³³⁶ Piña Gutiérrez, Jesús Antonio, *Origen y Evolución del Poder Ejecutivo en Tabasco, 1824-1914*. 1era. ed., Editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014, p. 129

reacomodo de las estructuras orgánicas y la burocracia de gobierno para adaptarse a las nuevas necesidades y cumplir con la responsabilidad de satisfacer la demanda ciudadana. Sin embargo, el recurso humano se mantuvo fiel a su cultura, carentes de conocimientos que les permitieran hacer su trabajo acorde a las necesidades. Con ello surge la demanda de nuevas profesiones y técnicos especializados, por lo que ante la falta de universidades e instituciones que cubrieran dichas profesiones se contratan técnicos y profesionistas de otras entidades. La Administración Pública de Tabasco no fue ajena a dichos cambios y enfrenta este nuevo contexto con servidores públicos carentes de preparación, tanto en conocimientos técnicos como administrativos. Es entonces que el Poder Ejecutivo inicia de manera empírica los primeros intentos por profesionalizar a los servidores públicos para alcanzar un mejor desempeño en los servicios que prestan a la ciudadanía y además logran el desarrollo pleno como personas con vocación de servidores públicos.

De acuerdo a las cifras del INEGI 2015³³⁷ el Estado de Tabasco tiene una extensión territorial de 24,731 kilómetros cuadrados lo que representa el 1.26 % del territorio nacional; su división territorial consta de 17 municipios siendo la capital la ciudad de Villahermosa ubicada en el municipio de Centro.

La población asciende a 2, 395,272 habitantes, el 2.0% del total del país, de los cuales el 57% es población urbana y 43% rural; 3 de cada 100 habitantes hablan lenguas indígenas. El Sector de actividad que más aporta al PIB estatal es la Minería petrolera. En total el Estado de Tabasco aporta al PIB Nacional el 3.1%.

Resulta relevante conocer el perfil educativo del estado el cual coincide con el de los trabajadores tanto en el ámbito privado como el de los servidores públicos. En el rubro de educación, de cada 100 personas de 15 años y más:

³³⁷ INEGI, Encuesta Intercensal 2015. Véase:

<http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=27>

http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

- 4.8 No tienen ningún grado de escolaridad.
- 52.7 Tienen la educación básica terminada.
- 23.5 Finalizaron la educación media superior.
- 18.8 Concluyeron la educación superior.
- 0.2 No especificado.

A continuación y siguiendo con el referente histórico que distingue esta investigación se realiza un recorrido que permite visualizar los orígenes de las funciones de Recursos Humanos en Tabasco, el desarrollo de las acciones de capacitación, y como los derechos de los trabajadores se fueron cristalizando a través de la seguridad social y la conformación sindical.

4.2 Profesionalización en Tabasco: Cronología de las Funciones de Recursos Humanos, Profesionalización y Seguridad Social 1953-2017.³³⁸

Los orígenes primigenios de las funciones de Recursos Humanos se remontan al gobierno encabezado por el *Lic. Aureliano Colorado en 1916* en el Decreto 147 de la Ley Orgánica de la Secretaría General del despacho, publicada el 17 de marzo de 1916 capítulo II, Artículo 8, señala dos puntos trascendentales de las funciones de Recursos Humanos a la letra dicen: en la Fracción V “*Conceder Licencia Económica a los empleados de la Secretaría*” y en la Fracción VI “*Proponer al Gobernador las personas que deben cubrir vacantes*”.

4.2.1 Período de 1953-1970.

1953-1955, Gobernador, Lic. Manuel Bartlett Bautista.

En 1954, se presentó un anteproyecto denominado “*Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y Reglamento de Trabajo de las diferentes Dependencias*”. En

³³⁸Gobierno del Estado de Tabasco, *Manual de Organización y Descripción de Puestos de la Secretaría de Administración*. Última actualización 26 de febrero de 2016. P. 7-15.

su Capítulo I, Artículo tercero, se le atribuyen al Subsecretario de Gobierno las siguientes obligaciones:

a) Controlar el despacho de nombramientos, altas y bajas, registro e identificación de todo el personal del Poder Ejecutivo,

b) Vigilar la asistencia diaria del personal de todas las Dependencias del Ejecutivo, para el efecto de aplicar sanciones que correspondan, previo acuerdo de la superioridad,

c) Programar las giras de inspección administrativa del Ejecutivo. Atribuciones que actualmente corresponden a la Subsecretaría de Recursos Humanos.

1955-1958, Miguel Orrico de los Llanos

Otro episodio fue la publicación de la Ley del Servicio Civil de Carrera, expedida por el gobernador Gral. de División Miguel Orrico de los Llanos y publicada 1956.³³⁹

1959-1964, Gobernador, Lic. Carlos A. Madrazo Becerra

El antecedente estructural-organizacional se remonta a la publicación de la “*Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco*”. Apareciendo por primera vez, la Unidad Administrativa denominada Departamento de Personal, punto de partida de la actual Subsecretaría de Recursos Humanos. El ordenamiento jurídico señalaba en su Artículo 14 el despacho de los siguientes asuntos:

a) Control de todos los movimientos de altas y bajas de los servidores públicos del Estado, expidiendo los nombramientos y órdenes de pago de sueldos;

³³⁹ Ley Publicada en el Sup. al P.O. 1475 de fecha 7 de noviembre de 1956. Expedido en el Palacio del Poder Ejecutivo, en la Ciudad de Villahermosa, Capital del Estado de Tabasco, a los cinco días del mes de noviembre del año de mil novecientos cincuenta y seis, siendo gobernador el Gral. Miguel Orrico de los Llanos.

- b) Expedición y control de los sellos de credenciales de los funcionarios y empleados;
- c) Registro de firmas autógrafas del mismo personal;
- d) Control de asistencia de los trabajadores de las diversas dependencias;
- e) Órdenes de pago de viáticos y gastos de funcionarios o empleados a quienes se confieren comisiones especiales;
- f) Registro de domicilio de los funcionarios y empleados del Estado y
- g) Hojas de servicio de los funcionarios y empleados del Estado.

El día 30 de diciembre de 1959, se crea otra "*Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y Reglamento de Trabajo de las diferentes Dependencias*", la cual desaparece el Departamento de Personal absorbiendo las atribuciones que le correspondían la Secretaría General de Gobierno, según establece el Capítulo II, Artículo 8 de la Ley referida. Se crea la Dirección de Pensiones Civiles del Estado como organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, publicado en el Suplemento 1847 del Periódico Oficial.³⁴⁰

1965-1970, Manuel R. Mora

El 30 de diciembre de 1970, se publica en Periódico Oficial, el decreto 930, mismo que crea la Oficialía Mayor de Gobierno. Entre sus atribuciones señaladas en el artículo 6, Fracción V estaba el "*expedir nombramientos, supervisar y controlar todo lo referente al personal de las diversas dependencias del Ejecutivo*".³⁴¹

³⁴⁰ Véase: *Manual de Organización General ISSET*, publicado bajo la Dirección de la Dra. Hilda Santos Padrón, octubre de 2012. Publicado en:

<http://transparencia.tabasco.gob.mx/TransArchivos/K9/9/144763.pdf>

³⁴¹ *Ibid*, p. 9.

4.2.2 Período de 1971-1994.

1971-1976, Gobernador Mario Trujillo García.

Se crea la “*Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios, Instituciones Descentralizadas y Sociedades de Participación Estatal Mayoritaria del Estado de Tabasco*”, contenida en el Decreto 1450 publicado en el Suplemento del Periódico Oficial 3563, de fecha 10 de noviembre de 1976. En 1974 se expide la Ley de Pensiones Civiles del Estado y en ese mismo año se crea el Instituto de Administración Pública de Tabasco A.C.

1977-1982, Gobernador, Leandro Rovirosa Wade

Se constituye la Comisión de Administración Pública para apoyar a los programas de Reforma Administrativa. En el documento denominado *Memoria de Labores 1977-1982*; Rovirosa menciona las acciones que favorecieron la simplificación y restructuración de la nómina de los trabajadores del Estado, entre ellos la homologación de incrementos salariales iguales.

*“Fueron incrementadas las percepciones de los servidores públicos estatales en más de 240% y en algunos casos mayores que los autorizados por el Ejecutivo Federal”.*³⁴²

Se brinda un fuerte impulso a la seguridad personal y familiar de los servidores públicos; en 1980, se crea la “*Ley del Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco*” (abrogando la Ley de Pensiones Civiles del Estado)³⁴³ publicada el 24 de diciembre de 1980 en el suplemento 3994 del Periódico Oficial del Estado de Tabasco, como un Organismo Público Descentralizado, dotado de patrimonio y personalidad jurídica propia. El ordenamiento normativo

³⁴² Rovirosa Wade, Leandro, *Tabasco, Memoria de Labores 1977-1982*, 1era. Edición, COPLADET 330.9, Tabasco, México, 1982. p. 32.

³⁴³ En 1987 es abrogada La Ley del Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco y se crea una nueva, posteriormente reformada el 2 de enero de 1991 y 16 de junio de 1999. En 2015 se abroga la Ley de 1987 y se crea la Nueva Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco publicado en el Periódico Oficial del 31 de diciembre de 2015.

establece las siguientes prerrogativas de que gozarán los trabajadores de los Entes obligados:

- a) Prestaciones Médicas: Preventiva, Curativa y de Maternidad,
- b) Pensiones por Jubilación: Retiro por edad avanzada, tiempo de servicio, invalidez, viudez, orfandad y ascendencia;
- c) Prestaciones socioeconómicas: seguro de vida, seguro de desempleo, apoyo de gastos funerarios, actividades culturales, recreativas, deportivas y asistenciales;
- d) Créditos a corto y mediano plazo e hipotecarios;
- e) Fondo de Ahorro para el retiro.

En lo que concierne a la capacitación a servidores públicos refiere en el citado documento *Memoria de Labores 1977-1982*, que permitió mejorar sustancialmente la atención a la ciudadanía (sin citar mayor detalle). En diciembre de 1979 el Comité Promotor de Desarrollo Socioeconómico del Estado de Tabasco presenta la segunda versión del Plan Estatal de Desarrollo refiriendo a la planificación de recursos humanos:

*"Programa de Planificación de los Recursos Humanos, el cual surge como una acción para delimitar los desequilibrios existentes en la distribución de los recursos humanos en la entidad".*³⁴⁴

En el año de 1977, la estructura orgánica de Oficialía Mayor de Gobierno es modificada mediante la publicación de la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco*, integrada por la Dirección de Recursos Humanos, la Dirección de Recursos Materiales y la Dirección General de Administración. En 1980 la Oficialía Mayor de Gobierno modifica su estructura quedando integrada de la siguiente manera: Unidad de Modernización Administrativa, Dirección de

³⁴⁴ Comité Promotor de Desarrollo Socioeconómico del Estado de Tabasco, *Plan Estatal de Desarrollo (Segunda Versión)*, COPRODET, Tabasco, Diciembre 1979. p. 71 (propiedad de COPLADET 351.7 Pla 1981)

Recursos Humanos, Dirección de Recursos Materiales, Dirección de Servicios Administrativos y Mantenimiento y la Dirección de Talleres Gráficos.³⁴⁵

La Dirección de Recursos Humanos, contaba con la siguiente estructura: Departamento de Reclutamiento y Selección, Departamento de Registro y Control, Departamento de Capacitación Administrativa y Departamento de Asuntos Laborales. Por primera vez aparece el área de capacitación dentro de la estructura de gobierno.

1983-1988, Enrique González Pedrero

En su *Memoria Sexenal* el Gobernador Enrique González Pedrero introduce términos de eficacia y eficiencia y refiere a la planeación democrática como la: "*conjugación de cuatro factores fundamentales: marco jurídico adecuado; disponibilidad de recursos financieros, escurpulosamente controlados; administración pública disciplinada, eficiente y eficaz, una activa y comprometida participación social en todas las etapas*".³⁴⁶

En 1983, se publica la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Tabasco*.³⁴⁷ En 1984 se crea el Instituto de Capacitación para el Desarrollo del Estado de Tabasco ICADET,³⁴⁸ antes Centro de Productividad de Tabasco CEPROTAB³⁴⁹ paralelamente atendía a la sociedad civil y a los servidores públicos estatales y municipales aludiendo que era el "*lugar en donde se formaran y capacitaran permanentemente a los recursos humanos que trabajaran en los municipios*".³⁵⁰ El ICADET representó la rectoría

³⁴⁵ Publicado en el suplemento al número 3677 del Periódico Oficial, el 14 de diciembre de 1977.

³⁴⁶ González Pedrero, Enrique, *Memoria Sexenal 1983 1988*. Editado por Gobierno del Estado de Tabasco, Servicios Cartográficos y Editoriales, Tabasco 1988. p. 37.

³⁴⁷ Decreto 0058, publicado en el Periódico Oficial, 4261, de fecha 13 de julio de 1983.

³⁴⁸ Reglamento Interior del Instituto de Capacitación para el Desarrollo Regional de Tabasco, Tabasco 2008. El ICADET fue creado en 1984 por el Gobernador González Pedrero, publicado en el Suplemento al Periódico Oficial del Estado, número 4387, del día 26 de septiembre de 1984.

³⁴⁹ CEPROTAB: Organismo Público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Año de creación 1982.

³⁵⁰ González Pedrero, Enrique. *Discursos por Tabasco, 1983-1987*. vol. I, Gobierno del Estado de Tabasco, Villahermosa, 1988. p. 175-176.

en materia de capacitación y adiestramiento para el desarrollo e implementación de los programas de gobierno. En el mismo año se crea el Centro de Capacitación Administrativa del Gobierno del Estado de Tabasco, ubicado en la entonces Oficialía General de Gobierno, con el objetivo de:

*“propiciar mediante programas y planes de capacitación, el surgimiento de una cultura de calidad, competencia y excelencia en los servidores público; haciendo que éstos sean eficientes y productivos, y que su labor redunde en beneficio para la comunidad y el estado”.*³⁵¹

La Unidad de Capacitación tenía a su cargo aplicar cursos de actualización, adiestramiento, mejoramiento profesional. En mayo de 2010, se extingue el Instituto de Capacitación para el Desarrollo de Tabasco (ICADET), asumiendo sus funciones el Servicio Estatal de Empleo, medida que limitó la capacitación de los servidores públicos.³⁵²

1989-1992, Salvador Neme Castillo

Durante el periodo sexenal del Lic. Salvador Neme Castillo y acorde a la Administración Pública en el Plan Estatal de Desarrollo 1989-1994, cita:³⁵³

“Los tabasqueños tendrán a su servicio una Administración Pública Moderna, con un componente humano en constante superación, dotado de una mentalidad de cambio”.

Mediante Decreto 0064 de fecha 31 de marzo de 1990, se crea la “*Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco*”, como parte de un proyecto de modernización de la administración pública estatal y la regulación de las relaciones laborales entre el estado y los trabajadores que prestan sus servicios en las entidades públicas o dependencias del gobierno. Por su parte los

³⁵¹ INAP, *Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México-Tomo I, II y III. 1era. edición*, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1999, p. 422.

³⁵² Decreto 013. Expedido el 6 de mayo de 2006. Por medio del cual se suprimen diversos empleos públicos de la Administración Pública del Estado de Tabasco.

³⁵³ *Plan Estatal de Desarrollo 1989-1994*. Salvador Neme Castillo, Gobierno del Estado de Tabasco 1989

trabajadores al servicio del estado, se constituyen legalmente, conformándose el *Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Estado*, presente hasta nuestros días, con lo que el poder ejecutivo mantiene las relaciones laborales entre trabajadores de base afiliados y las dependencias de gobierno.

1992-1994, Manuel Gurría Ordoñez

Ante la salida del Gobernador Salvador Neme Castillo el 28 de enero de 1992, Manuel Gurría Ordoñez es nombrado Gobernador Substituto. El tema de la capacitación y formación de los servidores públicos se señala en sus memorias:³⁵⁴

"Estimular la capacitación para el desarrollo de los recursos humanos para atender la creciente competitividad en todas las áreas laborales donde se requieren altos niveles de actualización profesional".

Queda claro que alude a la capacitación de los trabajadores de las entidades públicas y privadas. Específicamente en lo concerniente a los recursos humanos se realizaron acciones de optimización en las dependencias que habían crecido sin política definida de funciones. Se implementa el Retiro Voluntario con el objetivo de adelgazar la plantilla laboral para reorientar y reestructurar hacia las dependencias que lo requirieran tales como: Educación, Procuración de Justicia, Salud y Seguridad Pública. En cuanto a prestaciones y beneficios para los servidores públicos indica avances en la modernización de los servicios de salud y seguridad social para los trabajadores del estado se actualizó la estructura organizativa, disciplina presupuestal para controlar y racionalizar el gasto y construcción de reservas para el sistema de pensiones, préstamos económicos, créditos hipotecarios, gratificaciones, seguros de vida y gastos funerarios. En 1992, el Gobierno Estatal y Federal firman el Convenio de

³⁵⁴ Gurría Ordoñez, Manuel, *Siempre por Tabasco, Acción y Obra 1992-1994*, editado por COPLADET, Propiedad de COPLADET 330, Tabasco 1994, p. 4.

Desarrollo Social, entre las líneas de actuación figuraba: “*Estimular la capacitación para el Desarrollo de los Recursos Humanos*”.³⁵⁵

4.2.3 Período de 1995-2017.

1995-2000, Lic. Roberto Madrazo Pintado.

El Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000 refiere el *Programa de Reforma Administrativa Estatal*, teniendo por objeto el llevar a cabo una reestructuración administrativa para acoplarla a las exigencias de la sociedad y dar mayor agilidad y eficiencia a su desempeño.³⁵⁶ En este sentido se inicia con la desincorporación de entidades públicas, la generación de espacios de participación ciudadana y se consolida una estructura organizacional acorde con los objetivos, buscando que el tamaño no representará una sobrecarga administrativa y se hiciera un uso racional de los recursos. En concordancia en 1995 la Oficialía Mayor de Gobierno, se fusiona con la Secretaría de Planeación y Finanzas. En su Reglamento Interior, destaca que contará con la Dirección General de Ingresos, Dirección General de Planeación y Egresos y la Dirección General de Administración de la que dependía la Dirección de Recursos Humanos, que a su vez estaba integrada por el Departamento de Selección, Registro y Control, Departamento de Capacitación y Desarrollo, Departamento de Relaciones Laborales y Departamento de Supervisión Laboral posteriormente se le adiciona la Subdirección de Recursos Humanos y el Departamento de Desarrollo de Personal y además se modifica el Departamento de Capacitación y Desarrollo por el de Capacitación Administrativa. Con fundamento en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado en el párrafo XXIII del Artículo 24, faculta a la Secretaría de Planeación y Finanzas para normar y controlar en materia de

³⁵⁵ *Convenio de Desarrollo Social 1992 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Tabasco, publicado en DOF: 14/01/1993.*

³⁵⁶ Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000, Roberto Madrazo Pintado, Tabasco 1995, p. XII.

administración de recursos humanos, de conformidad con los lineamientos emitidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo contemplándose los procedimientos y mecanismos de ingreso, permanencia, promociones, escalafón, evaluación del desempeño, medición de la productividad, estímulos y recompensas,³⁵⁷ los cuales no son más que procedimientos rutinarios como el llenado de solicitud para ingreso, la permanencia y promoción de trabajadores de base sujeta a lo enmarcado en los Artículos del 46 al 64 de las Condiciones Generales de Trabajo y para trabajadores de confianza mediante la evaluación que para el caso determine su superior. Entre las atribuciones de la Secretaría de Planeación y Finanzas estaba la administración de recursos humanos, materiales y técnicos. La Dirección de Recursos Humanos dependiente de la Dirección General de Administración de la citada Secretaría tenía a su cargo la Unidad de Capacitación Administrativa cumpliendo con la función de adiestramiento y la capacitación de los trabajadores para elevar la eficiencia y calidad de los servidores públicos, bajo los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo especificando:

- Los programas de capacitación estarán enmarcados en los lineamientos, normas y disposiciones legales vigentes.
- El proceso de capacitación será acorde a los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo Estatal 1995-2000.
- La integración de los programas de capacitación se formulará con la participación y el consenso de las diversas dependencias usuarias.
- Teniendo como base la asignación de recursos destinados a la capacitación, se determinaran prioridades de acuerdo a las necesidades imperantes.

³⁵⁷ INAP, *Profesionalización...*, *op. cit.*, p. 389.

- Se ejercerá un control presupuestal interno para programas, canalizar y regular la asignación y fluidez de recursos en la medida que sean necesarios.
- El programa de capacitación se integrará con cursos, seminarios, talleres, conferencias y todo aquel evento que conlleve a la exposición de información o conocimientos teórico/práctico que redunden en la productividad de los servidores públicos.
- Se promoverán actividades de capacitación fuera de la unidad en los distintos organismos del sector público o privado.
- Las dependencias usuarias asignarán un responsable de coordinar, promover y vigilar la asistencia, puntualidad y aprovechamiento; de los diferentes eventos; dando seguimiento a su proceso de capacitación.
- Se aplicara un cuestionario de detección de necesidades de capacitación a directores, subdirectores y jefes de departamento de las distintas dependencias.
- La capacitación comprenderá tres niveles: Básico-conocimientos generales, Intermedio-actualización y mejoramiento de habilidades y Avanzados-conocimientos especializados; se incluirá el perfil de los participantes atendiendo a su formación académica y las funciones que realizan para integrar grupos homogéneos.
- El instructor evaluara el desempeño y actitud del grupo.
- Será obligación de los participantes presentar la evaluación o examen de conocimientos, habilidades o aprovechamiento del curso.

Los recursos financieros procedían del presupuesto de egresos del estado, específicamente del capítulo 3203 comprendiendo la aplicación del gasto de cursos, talleres, diplomados, seminarios, especializaciones, conferencias y otros mecanismos que constituyen la base de proceso de educación continua y profesionalización del servidor público.

A manera de fortalecer la capacitación y elevar el nivel académico de los trabajadores se firmaron acuerdos con la Secretaría de Educación, el Instituto Nacional de Educación para Adultos, Colegio de Bachilleres, así como con instituciones de educación superior públicas y privadas a fin de contribuir para promover la conclusión de estudios de educación formal, primaria, secundaria, bachillerato y carreras profesionales.

Como documento normativo se contaba con un Catálogo de Puestos que reunía, clarificaba y sistematiza información sobre los títulos, descripción de perfiles de puestos, conteniendo con 64 categorías de base distribuidas en 4 niveles y 83 categorías de trabajadores de confianza clasificados en: puestos de apoyo directo, inspección y supervisión, mandos medios y directivos.³⁵⁸ En 1997, la composición de la burocracia era relativamente joven:

- a) 70 % de la plantilla tenía entre 1 y 10 años de antigüedad,
- b) 50% tenía entre 30 y 40 años de edad.
- c) Respecto al sexo; 40% de los trabajadores eran mujeres, salvo en la Procuraduría y Seguridad Pública donde el 20% eran mujeres.

En cuanto a la Escolaridad el 25 % de los trabajadores contaban con educación profesional, con excepción de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Coordinación de Planeación Administrativa COPLADET donde el 50% de su personal contaba con estudios profesionales.³⁵⁹

La Unidad de Capacitación Administrativa dependía de la Dirección de Recursos Humanos (dependiente de la Dirección General de Administración de la Secretaría de Planeación y Finanzas).

³⁵⁸INAP, *Profesionalización...*, *op. cit.*, p. 395-403.

³⁵⁹INAP, *Profesionalización...*, *op. cit.*, p. 410-418.

Estaba Integrada de la siguiente forma:

Áreas:

- a) Área Pedagógica,
- b) Área de Estudios e Investigación Administrativa,
- c) Área de Evaluación y Estadísticas y
- d) Área de Trabajo Social.

Estructura Organizacional

- a) Jefe de Departamento,
- b) Un jefe de área,
- c) Cinco jefes de proyecto,
- d) Una secretaria a nivel departamento y
- e) Un intendente.

Infraestructura:³⁶⁰

- a) Oficinas Independientes,
- b) Dos aulas de Capacitación,
- c) Un área de Usos Múltiples y
- d) Dos aulas para talleres de informáticas proporcionadas bajo convenio con el ICADET

Servicios de Capacitación:

- a) Catálogo de 25 cursos y talleres en actitud y aptitud. Énfasis en ortografía y redacción,
- b) Cuatro cursos de ofimática,
- c) Talleres de lectura y orientación familiar dirigidos a hijos y esposas de servidores públicos y
- d) Estudios de Primaria y Secundaria.

Otro logro que debe ser mencionado es la aprobación de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.³⁶¹ En el contexto nacional, el Instituto

³⁶⁰ Las oficinas se encontraban ubicadas en la Calle Vázquez Norte S/N, Villahermosa, Centro, Tabasco.

Nacional de Administración Pública llevo a cabo en 1997 el proyecto de investigación *“Profesionalización de los servidores públicos locales en México”*,³⁶² en dicho estudio participaron todas las Entidades Federativas aportando datos relevantes acerca del régimen jurídico y laboral de los servidores públicos, el sistema de administración de personal, las condiciones de trabajo de los servidores públicos, tamaño y composición de la burocracia estatal, la formación y capacitación en administración pública y las perspectivas de la profesionalización del servicio público. Con ello quedo plasmado un importante precedente de las acciones en materia de profesionalización en el país, el documento señala que en 1997 se firmó el Convenio que impulsa el *Programa de Profesionalización de la Administración Pública Estatal*,³⁶³ interviniendo el Titular del Ejecutivo, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Planeación y Finanzas y el Presidente del IAP-Tabasco, cuyo objeto era conformar un grupo multidisciplinario para impulsar la profesionalización de los servidores públicos que atienden el despacho de los asuntos públicos, otorgándoles un respaldo efectivo con posibilidades de mejorar su posición y sus prestaciones laborales en el sector público. El programa de profesionalización tenía el objetivo:

“configurar un modelo científico aplicable a la administración pública estatal, que dignifique al servidor público de confianza, que promueva y resalte sus virtudes y valores del servicio que presta y que rescate el orgullo de servir a la gente de Tabasco”.³⁶⁴

En este tenor, se inicia con las tareas de análisis del marco normativo y sus modificaciones para la implementación del servicio civil de carrera, se concretan el proyecto de profesionalización de los servidores públicos el cual

³⁶¹ Decreto 0064 de fecha 31 de marzo de 1990, abrogando la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios, Instituciones Descentralizadas y Sociedades de Participación Estatal Mayoritarias del Estado de Tabasco.

³⁶² INAP, *Profesionalización...*, *op. cit.*, p. 369-446.

³⁶³ *Ibid.*, p. 435

³⁶⁴ *Ibid.*, p.445.

tenía por objetivo reconocer al servidor público mediante un reconocimiento oficial por su trabajo diario y sus aportaciones, esfuerzo, empeño, aptitud y talento, contribuyendo a elevar la eficiencia y confianza en el servicio público.³⁶⁵

El programa de profesionalización pretendía la estructuración y actualización de los expedientes de personal los cuales serían integrados con los siguientes datos: edad, antigüedad en el puesto y en el cargo, escolaridad, capacitación, adiestramiento, actualización profesional, actitudes e indicadores de calidad,³⁶⁶ tenía contemplado mecanismos de evaluación con 3 encuestas: imagen institucional, atención a la ciudadanía, opinión de los servidores públicos, así como equivalencias de estímulos económicos y el aseguramiento de la permanencia pretendiéndose que estuviera por encima de los cambios estructurales. La falta de acuerdos en las modificaciones en los marcos normativos fue una limitante para la implementación del proyecto de profesionalización en Tabasco, sin embargo es una muestra de la introducción de la cultura de la profesionalización, de la dignificación del servidor público, del rescate de los valores, el reconocimiento de la experiencia laboral, del interés de dotarlo de conocimientos para el buen desempeño y con ello el orgullo de servir a la sociedad.

Otra innovación dentro de la Administración Pública de esa época fue el inicio de un proceso de evaluaciones al interior de todo el sector gubernamental realizado coordinadamente por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y la Secretaría de Planeación y Finanzas del gobierno del estado, constatando el avance modernizador desde los perfiles de puestos y los requerimientos que cada servidor público debe cubrir, los aspectos conductuales

³⁶⁵ INAP, *Profesionalización...*, *op. cit.*, p. 436.

³⁶⁶ *Ibid.*

y las necesidades de capacitación, inducción, adiestramiento y productividad para los trabajadores en el servicio público.³⁶⁷

El gobierno 1995-2000 se recuerda como un gobierno que dio pasos firmes sobre las políticas de administración de recursos humanos y la profesionalización de los servidores públicos.

2002-2001, Lic. Enrique Priego Oropeza

Gobernador Interino continuó con la política del gobierno anterior.

2002-2006, Lic. Manuel Andrade Díaz

En el documento denominado *Agenda de la Reforma Administrativa* Manuel Andrade indica:

"El Gobierno adecuará su estructura orgánica promoviendo las reformas legales y las medidas de funcionalidad, transparencia y racionalidad necesarias para lograr un gobierno de resultados y capaz de hacer más con menos", en concordancia en el año "responsable de regular, supervisar y administrar los recursos humanos de todas las dependencias, entidades y órganos de la Administración Pública Estatal, a través del establecimiento de estrategias y políticas que contribuyan a lograr una organización eficiente, con oportunidades equitativas para su personal con un clima laboral adecuado".³⁶⁸

En este sentido se brinda un gran impulso a la modernización administrativa creándose la Comisión de Modernización e Innovación Gubernamental dependiente de Gubernatura, confiriéndose las acciones relacionadas con la modernización, la capacitación y formación de los

³⁶⁷ *La Administración Local en México*, Tomo III. Instituto de Administración Pública A.C., Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, México, 1997, p.413.

³⁶⁸ Manual de Organización y Descripción de Puestos de la Secretaría de Administración. Última actualización 26 de febrero de 2016. p. 12.

trabajadores. En este período se desligan los procesos de capacitación del área encargada de manejar los recursos humanos.

A través de la Dirección Estatal de Capacitación en Calidad se impartieron cursos y talleres para los servidores públicos, se integraron los manuales organizacionales y de procedimientos de las dependencias, indicando el perfil de puestos de estructura y los procedimientos para cumplir con el acuerdo de creación. Se contrataron aulas donde se impartían cursos y talleres así como estudios de posgrado.

La Dirección Estatal de Capacitación en Calidad de la Comisión de Modernización Administrativa e Innovación Gubernamental estaba conformada como sigue:

Áreas:

Estructura Organizacional

- a) Director de área,
- b) Tres Subdirectores,
- c) Cuatro Jefes de Departamento,
- d) Seis Instructores,
- e) Dos jefes de área,
- f) Dos Auxiliares,
- g) Una secretaria a nivel dirección y
- h) Un intendente.

Infraestructura:³⁶⁹

- a) Oficinas Independientes,
- b) Tres aulas de Capacitación y
- c) Un Aula Virtual para capacitaciones de informática.

³⁶⁹ Oficinas generales ubicadas en Plaza Sur; Calle Doña Fidencia No. 518 A, Villahermosa, Centro Tabasco. Aulas Calle Vázquez Norte S/N, Villahermosa, Centro Tabasco.

Servicios de Capacitación:

- a) Catálogo de 20 cursos y talleres en actitud y aptitud con énfasis en Planeación Estratégica, Definición de Indicadores de Desempeño y Gestión de la Calidad,
- b) Cuatro cursos de ofimática y
- c) Talleres de lectura y orientación familiar dirigidos a hijos y esposas de servidores públicos.

La Dirección Estatal de Capacitación en Calidad se certificó en la Norma ISO 9001:2000 dando paso a una nueva etapa documentado procedimientos y cumpliendo con normas establecidas. Se fortaleció la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Instituto de Administración Pública de Tabasco A.C. que a su vez trabaja en coordinación con la Universidad Anáhuac beneficiando a servidores públicos participantes en Diplomados³⁷⁰ con temas de Administración Pública, Economía y Gobierno y Políticas Públicas, así mismo se impartía la Maestría en Administración y Políticas Públicas.

2007-2012, Químico Andrés Rafael Granier Melo

En diciembre del año 2006 se crea la Secretaría de Administración y Finanzas fusionándose la Secretaría de Finanzas con la Oficialía Mayor.³⁷¹ Se crea la Subsecretaría de Administración de la que dependían la Dirección General de Recursos Humanos y la Dirección General de Modernización e Innovación Gubernamental. De esta última, dependía la Dirección de Capacitación en Calidad.³⁷² La Dirección de Capacitación en Calidad estaba conformada así:

³⁷⁰ La autora es egresada de los diplomados mencionados, mereciendo el Diploma de Master en Administración Pública otorgado por la Universidad Anáhuac y el Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

³⁷¹ Modificación a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, hecho que fue publicado en el decreto 220, en el Periódico Oficial No. 21890, suplemento 6707C, de fecha 16 de diciembre de 2006.

³⁷² Reglamento Interior de la Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Tabasco publicado en suplemento del Periódico Oficial de fecha 5 de marzo de 2008.

Áreas:

Estructura Organizacional

- a) Director de área,
- b) Tres Subdirectores,
- c) Cuatro Jefes de Departamento
- d) Seis Instructores,
- e) Dos jefes de área,
- f) Dos Auxiliares,
- g) Una secretaria a nivel dirección,
- h) Un intendente y
- i) Un chofer.

Infraestructura:

- a) Oficinas mismas gobierno anterior y
- b) Tres aulas de Capacitación, los primero 2 años de gobierno.

Servicios de Capacitación:

- a) Catálogo de 20 cursos y talleres en actitud y aptitud,
- b) Se actualizaron cursos con base a competencias y
- c) Certificación de Instructores por el CONOCER en competencia para impartir cursos y diseñar contenidos.

Las catástrofes naturales provocadas por fuertes inundaciones en el año 2007, marcaron la vida de Tabasco lo que obligo a tomar medidas de racionalidad presupuestarias que sumadas a las publicadas en agosto de 2007³⁷³ orilló a las dependencias a reducir sus estructuras y procedimientos, en el caso de la Dirección de Capacitación se dejó a un lado el seguimiento al Sistema de Gestión de la Calidad perdiendo su certificación en la Norma ISO 9001:2000 posteriormente en el año 2010 se desarrolla un programa de reingeniería para

³⁷³ Acuerdo que establece las medidas de racionalidad, austeridad, ahorro y disciplina del gasto del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco. Publicado en el Periódico Oficial, Extraordinario No.-38 de fecha 21 de agosto de 2007

reducir el gasto en las estructuras organizativas lo que redujo la estructura organizacional de la Dirección de Capacitación en Calidad quedando:

- a) Un director,
- b) Tres Jefes de Departamento,
- c) Dos instructores y
- d) Una secretaria.

Un dato curioso es que el archivo documental de la dirección no fue entregado en el proceso de entrega recepción 2013, por lo que no se cuenta con antecedentes estadísticos.

2013-2018, Gobernador Arturo Núñez Jiménez

En el mes de Diciembre de 2012, se crea la Secretaría de Administración,³⁷⁴ con lo cual desaparece la Dirección General de Recursos Humanos y Desarrollo de Personal y se convierte en la Subsecretaría de Recursos Humanos, las acciones de formación y profesionalización se confirieron a la recién creada Coordinación de Modernización Administrativa e Innovación Gubernamental³⁷⁵ de donde dependía la Dirección de Capacitación. En el año 2013 la Dirección de Capacitación y Formación, inicia con personal limitado buscando crear una cultura de la profesionalización del servidor público la cual padecía del descrédito originado por prácticas de corrupción. Se inicia con la organización de la agenda y desarrollo de cursos de Inducción a la Administración Pública a los servidores públicos de reciente ingreso, al ser un gobierno de alternancia el pago de cuotas políticas se trasladó a los cargos y puestos de la Administración Pública, por lo que había que capacitarles en temas transversales como Inducción a la Administración Pública, Armonización Contable y Responsabilidad Administrativa y en este sentido en coordinación

³⁷⁴ Reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, a través del Decreto 270, publicado en el suplemento "B" al Periódico Oficial 7336 de fecha 26 de diciembre de 2012.

³⁷⁵ Publicado en el Periódico Oficial suplemento 7358, de fecha 13 de marzo de 2013.

con la Secretaría de Planeación y Finanzas y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC se impartieron cursos diarios de Profesionalización en materia de Armonización Contable donde participaron servidores públicos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial así como personal de los municipios, se le otorga gran impulso al desarrollo humano considerando a los servidores público pieza fundamental en el esquema de cambio propuesta por el Gobernador Núñez Jiménez.

A finales del año 2013 se realiza una modificación al Reglamento Interior de la Secretaría de Administración y se incorpora la Dirección de Capacitación a la Dirección General de Desarrollo de Personal dependiente de la Subsecretaría de Recursos Humanos, con esta decisión las tareas de capacitación regresan a las funciones de recursos humanos.³⁷⁶

Entre las atribuciones conferidas a la Secretaría de Administración tiene por objeto profesionalizar a la Administración Pública mediante la ejecución de estrategias transversales de capacitación que promuevan el desarrollo de las capacidades y actitudes del funcionariado público, a fin de que éstos desempeñen sus labores de manera competitiva, eficiente y eficaz en beneficio de la sociedad, apuntando a elevar el desempeño del capital humano a través de una gama de servicios de capacitación tales como cursos, talleres, conferencias, foros, seminarios, estudios de post grado, entre otros con temas diversos dirigidos a las distintas áreas que conforman la Administración Pública. Actualmente la Dirección de Capacitación está integrada de la siguiente forma:

Áreas:

- a) Vinculación,
- b) Desarrollo de Contenidos,
- c) Capacitación y
- d) Gestión Administrativa de la Capacitación.

³⁷⁶ Publicado en el Periódico Oficial suplemento 7416, de fecha 2 de octubre de 2013.

Estructura Organizacional

- a) Director de área,
- b) Tres Jefes de Departamento,
- c) Tres Jefes de área,
- d) Seis Instructores y
- e) Estructura Complementaria: Se cuenta con personal comisionado de otras áreas incluso de otras dependencias.

Infraestructura:

- a) Oficinas propias,³⁷⁷
- b) No se cuenta con aulas de capacitación.

Servicios de Capacitación:

- a) Catálogo de 32 cursos y talleres en actitud y aptitud. Énfasis en el desarrollo humano, Atención Ciudadana en el Sector Público y la impartición de cursos genéricos transversales,
- b) Se agruparon los cursos con base a competencias,
- c) Certificación de Instructores por el CONOCER en competencia para impartir cursos y diseñar contenidos,
- d) Se realiza Diagnostico de Necesidades de Capacitación,
- e) Trámite Administrativo de Servicios de Contratación,
- f) Trámite Administrativo de Anuencias de Capacitación,
- g) Trámite Administrativo de Prácticas Profesionales y Prestadores de Servicio Social,
- h) Programas de Becas para estudios de Posgrados,
- i) Programa de Conferencias masivas con temas motivacionales,
- j) Programa de fortalecimiento a la base operativa y
- k) Programa de Rezago Educativo: Primaria Secundaria y Bachillerato.

³⁷⁷ Ubicadas en Ave. Los Ríos 234, 2do. Piso, Tabasco 2000, Villahermosa, Centro Tabasco. Las aulas ubicadas en la calle Vázquez Norte fueron prestadas al Instituto de Educación para Adultos

El sexenio del Gobernador Núñez ha dado un fuerte impulso a la profesionalización del servidor público, acciones enmarcadas en el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018.³⁷⁸

En cuanto a los servicio de Salud y Prestaciones Sociales se modifica la *Ley de Seguridad Social del Estado de Tabasco* con el objeto de dar respuesta a la necesidad de mejoramiento y eficiencia de la institución que tiene a su cargo la administración de los seguros y prestaciones de los trabajadores asegurados y pensionados.³⁷⁹

Cuadro 15: Recursos Humanos en Tabasco y su formación

AÑO	CRONOLOGÍA DE HECHOS	
1956	Ley del Servicio Civil de Carrera	
1975	Instituto de Administración Pública de Tabasco A.C.	Creación
1980	Oficialía Mayor de Gobierno modifica estructura	Incluyendo: Dirección de Recursos Humanos de la que dependía Departamento de Capacitación Administrativa.
1984	Se crea el Instituto de Capacitación para el Desarrollo del Estado de Tabasco ICADET	Capacitaba tanto a sociedad civil como a servidores públicos.
1984	Se crea el Centro de Capacitación Administrativa Dependiente de la Oficialía Mayor	Objeto: Aplicar cursos de actualización, adiestramiento, mejoramiento profesional.
1990	Se conforma el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Estado	Incluye en la Condiciones Generales de Trabajo el deber del Estado a Capacitar.
1992	Convenio para “Estimular la capacitación para el Desarrollo de los Recursos Humanos”.	Firmado por el Gobierno Estatal y Federal.
1995	1995 Oficialía Mayor de Gobierno, se fusiona con la Secretaría de Planeación y Finanzas.	Integrada por la Dirección General de Administración de la que dependía la Dirección de Recursos Humanos, Departamento de Capacitación y Desarrollo , Posteriormente pasa a llamarse Departamento de Capacitación Administrativa.

³⁷⁸ Véase: <http://pled.tabasco.gob.mx/>

³⁷⁹ *Ley del Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco*, última reforma publicada en el Periódico Oficial con fecha 31 de diciembre de 2015.

1997	Proyecto de investigación "Profesionalización de los servidores públicos locales en México"	Llevado a cabo por el Instituto Nacional de Administración Pública en 1997.
2002	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.	La Dirección General de Administración de la Secretaría de Planeación y Finanzas y se constituye en la Oficialía Mayor de la Administración Pública Estatal,
2002	Se crea la Comisión de Modernización e Innovación Gubernamental dependiente de Gubematura.	Dirección Estatal de Capacitación en Calidad se le atribuyen acciones de capacitación y formación de los trabajadores. Certificándose en la Norma ISO 9001:2000
2006	Se crea la Secretaría de Administración y Finanzas.	Se crea la Subsecretaría de Administración de la que dependían la Dirección General de Recursos Humanos y la Dirección General de Modernización e Innovación Gubernamental. De esta última, dependía la Dirección de Capacitación en Calidad
2012	Se crea la Secretaría de Administración, integrada por la Subsecretaría de Recursos Humanos.	La Dirección de Capacitación y Formación dependía de Coordinación de Modernización Administrativa e Innovación Gubernamental
2013	La Dirección de Capacitación y Formación pasa a formar parte de la Subsecretaría de Recursos Humanos.	Vigente a la fecha de publicación del presente documento.

Elaboración Propia

4.3 Análisis del Sistema de Profesionalización Vigente en el Estado de Tabasco.

Uno de los grandes desafíos de la Gestión de Recursos Humanos son todas las acciones tendientes al desarrollo del servidor público, tales como capacitar al personal para que alcance niveles de productividad y redunde en instituciones públicas competitivas. Se trata de una inversión que los gobiernos realizan en su personal para potencializar sus habilidades en la manera en como realizan sus funciones y los elementos para tomar decisiones y convertir el reclamo social en políticas públicas.

En este contexto el Gobierno del Estado de Tabasco ha hecho esfuerzos por implementar políticas modernizadoras donde la capacitación del personal ocupa un lugar prioritario considerando a las personas como poseedoras de una enorme capacidad para aprender nuevas habilidades, captar información, adquirir nuevos conocimientos, modificar actitudes y conductas, así como

desarrollar nuevos conceptos. A manera de valorar la situación actual de la profesionalización de los servidores públicos en el Estado de Tabasco se realizó un estudio tomando como referencia el único instrumento encontrado denominado *Valoración de los Sistemas de Profesionalización Vigentes Reporte-Diagnóstico*, aplicado en las entidades federativas en el año 2007.³⁸⁰ En base a esta metodología se elaboró un análisis minucioso de la realidad de la profesionalización en el Estado; se identificaron tendencias organizativas, de planeación y de procesos. Se analizaron las normas vigentes aplicables, el perfil organizacional y de funcionamiento, los procesos de profesionalización y los servicios que presta el área de profesionalización. El análisis de la información recabada proporciona las bases para presentar la propuesta de un Modelo de Gestión de la Profesionalización aplicado al Capital Humano de la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Tabasco. Considerando que las funciones propias del área de profesionalización son realizadas por la Dirección de Capacitación a partir de aquí y para facilitar el manejo de términos se hará referencia indistintamente a los dos términos: área de profesionalización o dirección de capacitación refiriéndonos a esta última con las siglas DC.

De la Metodología

La investigación inició con la exploración del marco conceptual y teórico sobre el tema de la profesionalización en el plano internacional, en México y en el Estado de Tabasco, favoreciendo la familiaridad del fenómeno de estudio. Aplicando la técnica documental se continuó con la recopilación de documentos teóricos y normativos los cuales fueron sometidos a esquemas de líneas de tiempo para su ágil comprensión. Con el basto bagaje adquirido se procedió a la

³⁸⁰ Arturo Pontífes, *Valoración de los Sistemas de Profesionalización Vigentes, Reporte-Diagnóstico*, dentro del documento *Modelo de Profesionalización...*, *op. cit.*, p.1-127.
http://www.profesionalizacion.org.mx/descargables/profesionalizacion/Modelo_profesionalizacion.pdf

investigación directamente en el sitio donde es operada la profesionalización en el ámbito del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, utilizándose la técnica cualitativa, se realizó una entrevista con base al instrumento valorativo aplicado por el INAFED³⁸¹ con lo que se recabó información cualitativa además de la opinión de expertos con conocimiento y experiencia. La entrevista consistió en un estudio valorativo de tipo formal, semi estructurada donde el entrevistado pudo contestar preguntas concretas y además explayarse en algunos puntos lo que permitió recopilar la información necesaria. El investigador consideró una metodología del tipo cualitativa no probabilística; por lo que se reservó la selección de la persona con características determinadas con grado de especialización y especificidad garantía de un aporte al objeto de estudio. Se recabó información cualitativa de sujetos bajo los siguientes criterios de selección: ser servidores públicos, que desempeñarán un cargo de responsabilidad en el ámbito de la profesionalización en Tabasco, que hayan trabajado activamente cuando menos 10 años en el área. Estos criterios permitieron asegurar que por el tiempo que llevan laborando en el área de capacitación y por los puestos estratégicos y de responsabilidad que ocupan actualmente representan las personas idóneas para proporcionar información no solo de la situación actual sino en el contexto histórico y evolutivo de la profesionalización en Tabasco. En este sentido se optó por aplicar la valoración al titular de la Jefatura de Desarrollo de Contenidos de la Dirección de Capacitación de la Dirección General de Desarrollo de Personal de la Subsecretaría de Recursos Humanos de la Secretaría de Administración, servidor público con 17 años en el servicio público de los cuales ha trabajado en el área de profesionalización. En base a las respuestas proporcionadas mismas que se encuentran a detalle en el Anexo 1 se procede a precisar algunos puntos

³⁸¹ *Ibid.*, p. 4.

relevantes para determinar la situación de los servicios de la Dirección de Capacitación y la propuesta de Modelo.

4.3.1 Aspectos organizacionales y normativos de la Profesionalización.

Marco Normativo

El marco normativo estipula las leyes, normas, reglamentos, manuales, criterios, y lineamientos, que establecen la forma en que deben ejecutarse las acciones para alcanzar los objetivos propuestos por el área de capacitación y garantizar que los servidores públicos reciban capacitación y formación así como vigilar el ejercicio transparente y correcto del presupuesto destinado a la capacitación. En el caso del Estado de Tabasco tiene su fundamento en los siguientes ordenamientos:

- a) Artículo 123, apartado A, fracción XIII y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁸²
- b) Ley Federal de Trabajo, Artículo 153-A.,³⁸³
- c) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, Artículos 3,12 fracción IX, 26 fracción IV, 29 BIS fracciones I, VII y XI,³⁸⁴
- d) Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, Artículo 46 fracción XIII,³⁸⁵
- e) Condiciones Generales de Trabajo, Artículo 77, fracción VIII inciso b) y fracción XII,³⁸⁶
- f) Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, Numeral 25 y 73,³⁸⁷
- g) Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018, Eje Rector 2. Administración Pública Moderna, Austera Y Transparente Con Rendición De Cuentas,³⁸⁸

³⁸² Publicado: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

³⁸³ Publicado: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf

³⁸⁴ Publicado: <http://cgaj.tabasco.gob.mx/eyes/estatales/eyes>

³⁸⁵ Publicado: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/TABASCO/Leyes/TABLEy26.pdf>

³⁸⁶ Publicado: <http://www.sutset.org.mx/>

³⁸⁷ Publicado: <http://spf.tabasco.gob.mx/sites/all/files/sites/administracion.tabasco.gob.mx/files/manual-normas-presup-2014-ed.pdf>

<http://spf.tabasco.gob.mx/sites/all/files/sites/administracion.tabasco.gob.mx/files/manual-normas-presup-2014-ed.pdf>

- h) Reglamento Interior de la Secretaría de Administración, Artículo 11, fracción XIV,³⁸⁹
- i) Manual de Organización de la Subsecretaría de Recursos Humanos.³⁹⁰
- j) Lineamientos y Políticas Generales de Capacitación del Gobierno del Estado de Tabasco,³⁹¹
- k) Catálogo de Puestos vigente,³⁹²
- l) Presupuesto de Egresos del Estado de Tabasco,³⁹³
- m) Acuerdo por el que se Expiden las Medidas de Austeridad, Racionalidad y Disciplina del Gasto Público de la Administración Pública, para el Ejercicio Fiscal del año 2017³⁹⁴y
- n) Demás normas y lineamientos aplicables en materia de Gasto Público Ley Federal del Trabajo.

Las políticas de capacitación están enmarcadas en el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 específicamente en el Eje Rector 2. *Administración Pública Moderna, Austera y Transparente con Rendición de Cuentas*, el cual establece las líneas de acción direccionadas a la capacitación de servidores públicos estableciendo:

2.3.1.7 Establecer programas de capacitación a los servidores públicos para la mejora continua de la gestión pública sustentable.

2.6.1 Impulsar la modernización administrativa a través de la innovación, la capacitación de los servidores públicos y la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación.

³⁸⁸ Publicado: <http://spf.tabasco.gob.mx/content/plan-estatal-desarrollo-2013-2018>

³⁸⁹ Publicado: <http://cgaj.tabasco.gob.mx/leyes/estatales/reglamentos>

³⁹⁰ Publicado: En proceso de publicación.

³⁹¹ Publicado: <http://administracion.tabasco.gob.mx/content/lineamientos-y-politicas-generales-de-capacitacion-del-gobierno-del-estado-de-tabasco>

³⁹² Se trabaja con un catálogo elaborado en el año 1999, sin publicar. Se está trabajando en la restructuración de un Catálogo acorde con los requerimientos de funcionalidad.

³⁹³ Publicado: <http://spf.tabasco.gob.mx/content/presupuesto-de-egresos-del-estado-de-tabasco>

³⁹⁴ Publicado: <https://tabasco.gob.mx/acuerdo-de-austeridad-2017>

2.6.1.5 Establecer un programa integral de capacitación para mejorar el desempeño de los servidores públicos en el uso de las tecnologías de la información y comunicación.

2.6.1.6 Incrementar la capacidad de los servidores públicos mediante convenios con instituciones del Gobierno Federal y organizaciones de los sectores privado y social.

2.7.1.2 Establecer un estudio de perfiles de los servidores públicos y de necesidades de la Administración Pública Estatal para optimizar su desempeño.

2.11 Establecer programas de capacitación continua de los servidores públicos.

2.11.1 Establecer un modelo de gestión del talento humano para hacer más eficiente el desempeño de los funcionarios públicos.

2.11.1.1 Establecer cursos de ética pública, responsabilidades administrativas y penales, así como de técnica normativa, de adquisiciones y obra pública.

Conforme a las atribuciones conferidas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo corresponde a la Secretaría de Administración la ejecución de dichas acciones las cuales están plasmadas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Administración que es su Artículo 11, fracción XIV establece: *Promover, contribuir y cooperar en la profesionalización del personal y en la modernización de los servicios a su cargo.*

Conforme el Artículo 35 del citado reglamento interior corresponde a la Dirección de Capacitación el despacho de las siguientes funciones.³⁹⁵

- I. Participar en la política de modernización administrativa e innovación gubernamental del Gobierno del estado, dirigiendo la capacitación de los servidores públicos, para fortalecer sus conocimientos técnicos y

³⁹⁵ Reglamento Interior de la Secretaría de Administración, Publicado en el Periódico Oficial, Suplemento 7416 del 2 de octubre de 2013, p. 53-55.

- administrativas habilidades, vocación de servicio y los valores cívicos y éticos en el servicio público;
- II. Colaborar en el proceso de modernización e innovación gubernamental a través de capacitación para la instrumentación de acciones específicas de procesos de gestión de calidad, simplificación y transparencia;
 - III. Promover la capacitación integral en actitudes, aptitudes y profesional de los servidores públicos del Gobierno del Estado;
 - IV. Capacitar a los servidores públicos para el uso eficiente de las tecnologías de la información y comunicaciones;
 - V. Promover la celebración de convenios de colaboración y coordinación universidades e instituciones educativas, para articular esfuerzos que fortalezcan los mecanismos de intercambio cultural en materia de capacitación y de calidad;
 - VI. Vincular a las Dependencias, Órganos y Entidades del Gobierno del Estado con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales que otorguen recursos de apoyo para la formulación e implementación de programas o proyectos relacionados con capacitación en calidad;
 - VII. Establecer los mecanismo para garantizar la calidad en el proceso de formación del personal de Dependencias, Órganos Y Entidades del Gobierno del Estado, en materia de modernización e innovación gubernamental;
 - VIII. Diseñar y Actualizar los cursos y talleres de capacitación, con tecnologías avanzadas en materia de calidad, innovación y modernización administrativa;
 - IX. Evaluar en forma permanente el desempeño del de instrucción y el nivel de satisfacción de los participantes;
 - X. Supervisar los informes relacionados con el funcionamiento de la capacitación;

- XI. Analizar los resultados de las evaluaciones de impacto y proponer las acciones pertinentes;
- XII. Presentar al Subsecretario de Recursos Humanos los proyectos de anuencia técnica para la contratación de servicios de capacitación que las Dependencias, órganos y Entidades pretenden celebrar con recursos públicos;
- XIII. Promover la participación de la Dirección con eventos relacionados con la calidad y la innovación administrativa;
- XIV. Proponer, crear y ejecutar en su caso lo proyectos de capacitación para los trabajadores de la Administración Pública; y
- XV. Las demás que le sean encomendadas por el secretario o su superior jerárquico.

Análisis del Marco Normativo

El análisis arroja que no se cuenta con alguna ley que regule algún sistema de servicio de carrera, o bien que sancione la omisión por parte de los titulares de las dependencias para capacitar a su personal. Llama la atención que el Plan Estatal de Desarrollo omite el término profesionalización, limitando la formación de los servidores públicos al término de capacitación. No se menciona la existencia de un Reglamento de Capacitación contemplado en las Condiciones Generales de Trabajo, de manera que tampoco existe la figura de la Comisión Mixta de Capacitación. La Secretaría de Administración emitió en marzo de 2016 los Lineamientos y Políticas Generales de Capacitación del Gobierno del Estado de Tabasco así pues se detalla el procedimiento de la gestión de contratación y anuencias de capacitación, así mismo no existe vinculación entre el programa de capacitación y los procedimientos escalafonarios o de recategorización. El Manual de Normas Presupuestarias establece que las Dependencias, Órganos y Entidades deberán presentar el

Plan Anual de Capacitación en el mes de julio, sin embargo comenta el entrevistado que no todas las instituciones cuentan con áreas de capacitación lo cual fue corroborado en el sitio de transparencia del Estado de Tabasco³⁹⁶ por lo que los Diagnósticos de Necesidades de Capacitación para conformar el Plan Anual son realizados por las áreas de recursos humanos sin tener la claridad de las necesidades. Tampoco se observa alguna norma jurídica que establezca la relación entre el programa de capacitación y el catálogo de puestos y que además considere un sistema de competencias para el sector público. No se cuenta con algún instrumento normativo que otorgue valor curricular a la capacitación que se imparte a los servidores públicos. El presupuesto de Egresos del Estado³⁹⁷ considera la asignación de recursos presupuestales a la partida 33401: Servicios de Capacitación para servidores públicos, aplicado a todo el personal por lo que no distingue niveles jerárquicos, categorías o tipo de empleo es decir de base, confianza lista de raya u honorarios. Se observa que la Secretaría de Administración ocupa un lugar regulador en el ejercicio de la citada partida, homogenizando las acciones de capacitación. La partida está asignada a diferentes proyectos correspondientes a diferentes dependencias. Las dependencias con recursos disponibles deberán sujetarse para su ejercicio a los lineamientos de anuencia establecidos por la Secretaría de Administración.³⁹⁸

Si bien no se cuenta con un sistema civil o profesional de carrera, se propone pensar en la creación de un Reglamento de Profesionalización en base a competencias que contemple a todos los trabajadores y este basado en el catálogo de puestos y además sea la base del ingreso y desarrollo de los trabajadores.³⁹⁹

³⁹⁶ <https://transparencia.tabasco.gob.mx/>

³⁹⁷ Ver: <http://spf.tabasco.gob.mx/content/presupuesto-de-egresos-del-estado-de-tabasco>

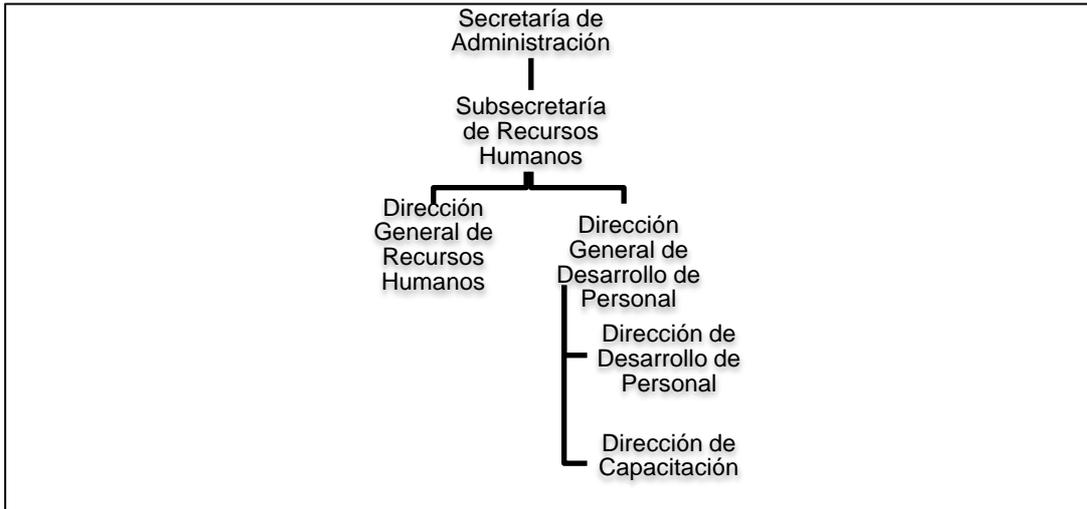
³⁹⁸ Lineamientos y Políticas Generales de Capacitación del Gobierno del Estado de Tabasco. Publicado: <http://administracion.tabasco.gob.mx/content/lineamientos-y-politicas-generales-de-capacitacion-del-gobierno-del-estado-de-tabasco>.

³⁹⁹ Pontífes, Arturo, *Modelo de Profesionalización/Valoración de...*, *op. cit.*, p.6.

Marco Organizativo

La Dirección de Capacitación es una dirección de área dependiente de la Dirección General de Desarrollo de Personal de la Subsecretaría de Recursos Humanos de la Secretaría de Administración ubicada jerárquicamente en un cuarto nivel tal como se aprecia:

Figura 7: Ubicación Organizativa de la Dirección de Capacitación



Elaboración Propia con información del Reglamento Interior de la Secretaría de Administración, Publicado en el Periódico Oficial, Suplemento 7416 del 2 de octubre de 2013, p. 3.

Para el mejor desempeño de sus funciones cuenta con tres jefaturas de departamento las cuales realizan las acciones sustantivas:

Figura 8: Estructura Orgánica de la Dirección de Capacitación



Elaboración Propia con información del Reglamento Interior de la Secretaría de Administración, Publicado en el Periódico Oficial, Suplemento 7416 del 2 de octubre de 2013, p. 53-55.

En el desarrollo evolutivo de la profesionalización en Tabasco presentado en apartados anteriores se aprecia un fuerte impulso a la capacitación que no solo se limita al discurso político sino se abre a la política presupuestal, sin embargo los recortes de personal y la creación de nuevas funciones acontecidos en los últimos tres sexenios ha venido de más a menos, por lo que refiere el entrevistado “*el personal está muy cansado por que las funciones son muchas*”. Las funciones citadas en el Reglamento Interior no se han traducido en cambios estructurales y además se realizan actividades sustantivas como la gestión administrativa de la capacitación que no están tipificadas en el citado reglamento, por lo que para hacer frente han tenido que comisionar a personal de la propia Secretaría de Administración inclusive de otras Dependencias, poniendo en riesgo el futuro de la profesionalización ya que al cambio de gobierno el personal comisionado tendrá que regresar a sus lugares de origen. Por otra parte las jefaturas de departamento cumplen con las funciones básicas de un modelo de capacitación sin embargo aspirar a un modelo de profesionalización requiere considerar otras áreas como la de planeación, seguimiento y control del avance de los servidores públicos, disponer de un área que analice, diseñe, implemente y de seguimiento a un sistema de competencias, otra área que debe contemplarse es la que efectúe las funciones administrativas, si bien actualmente se realiza el proceso de contratación y seguimiento a anuencias enmarcadas en los lineamientos, no se cuenta con un área como tal incluida en la estructura.

En cuanto a la relación que guardan con las dependencias no refiere un vínculo normativo que formalice la relación de trabajo entre la dirección de capacitación con las áreas homólogas, se cuenta con un cuerpo de enlaces de capacitación los cuales fueron asignados de manera discrecional por los titulares de las dependencias, generalmente sugeridos por las áreas de recursos humanos, en muchos casos se trata de personal que además de sus funciones sustantivas coordinan la capacitación al interior de su institución sin la

responsabilidad que amerita. En tal virtud y a pesar de que la Secretaría de Administración tiene la atribución de incidir en la política de capacitación de la Administración Pública no se cuenta con alguna contraparte formalizada por lo que no todas las dependencias atienden las convocatorias, circulares y oficios que en materia de capacitación emite la secretaría.

En lo que atañe al personal que ocupa los puestos sustantivos se encuentra consistencia con el perfil requerido; dos de tres jefes de departamento tienen entre 15 y 20 años de laborar en el área, dos jefes de área tienen una antigüedad de 10 años y uno del personal de instrucción cuenta con siete años en el área, el cúmulo de experiencia, conocimiento y habilidades adquiridas ha fortalecido el logro de los objetivos. Digno de mencionar es que tanto el titular de la dirección, los jefes de departamento y los instructores se encuentran certificados en el estándar de competencia EC017 y EC0301 “Impartición de cursos de formación del capital humano de manera presencial grupal, sus instrumentos de evaluación y manuales del curso” y “Diseño de cursos de formación del capital humano de manera presencial grupal, sus instrumentos de evaluación y manuales del curso”. En términos generales las funciones que se realizan con la estructura vigente están relacionadas con la detección de necesidades, vinculación con enlaces y entidades educativas, planeación, programación, logística, instrucción, gestión administrativa, atención a proveedores, registro, seguimiento y control de participación, evaluación de los servicios, desarrollo y actualización de contenidos, difusión de campañas de difusión y manejo de redes sociales. Se deduce que no se realizan funciones relacionadas con el ingreso, reclutamiento y selección del personal, evaluación del desempeño y del impacto de la capacitación, validación de competencias, actualización de perfiles de puestos, control de participación.

Por todo lo expuesto se requiere la reestructuración de la DC para que las acciones profesionalizantes no se limiten a triviales procesos de transmisión de

conocimientos, sino que sean el medio para alcanzar el pleno desarrollo de los servidores públicos y de las instituciones en aras de brindar a la ciudadanía servicios de calidad y eficiencia. Las funciones de la Dirección de Capacitación en su mayoría son operativas y no obedecen a un plan estratégico de recursos humanos. Por lo anterior es inminente actualizar el marco normativo que brinde una mayor autonomía de gestión e la capacitación y amplíe las funciones de planeación y programación vinculadas a la gestión estratégica de Recursos Humanos. Así también se debe caminar hacia la obtención de la certificación en calidad lo que obligará a definir los manuales de organización y de procedimientos, al igual que la formatería y la documentación de la información. Es recomendable que las Dependencias consideren en su estructura un área exclusivamente dedicada a la capacitación las cuales tendrían un vínculo directo con la Dirección de la Capacitación de la Secretaría de Administración.

4.3.2 Servicios que presta el área de profesionalización.

Los Lineamientos y Políticas Generales de Capacitación del Gobierno del Estado de Tabasco establecen que los servicios de capacitación deberán:⁴⁰⁰

- 1) Incidir en las actitudes de las personas y fomentar una cultura organizacional basada en la ética, la motivación, comunicación, responsabilidad, respeto y trabajo en equipo, con objeto de que la prestación de los servicios a la ciudadanía, se otorgue con mayor prontitud y calidad.
- 2) Incrementar las aptitudes y el nivel profesional en un área de conocimiento específico, a través del adiestramiento, cursos y talleres de acuerdo a necesidades específicas, especialización en manejo de nuevas tecnologías, seminarios, diplomados, maestrías, entre otros.

Según refiere el instrumento; el programa de capacitación está dirigido a todos los niveles jerárquicos mandos superiores, medios y operativos; de base,

⁴⁰⁰ Lineamientos y Políticas Generales de Capacitación del Gobierno del Estado de Tabasco. Marzo 2016, p.2.

confianza y honorarios, se conforma de la información arrojada en el Diagnóstico de Necesidades de Capacitación que elaboran anualmente las Dependencias y lo envían a la Subsecretaría de Recursos Humanos para su integración en la Dirección de Capacitación de la Dirección General de Desarrollo de Personal, una vez conformada la información se analiza y se desarrolla el Plan Anual de Capacitación, el cual será atendido por los propios instructores de la Dirección de Capacitación o bien se recurre a la contratación de servicios profesionales de instrucción. Los servicios que se prestan se conforman de la siguiente manera:

1) Plan de Capacitación:

- Impartición de cursos, talleres, foros, mesas de reflexión, diplomados y conferencias.
 - Becas de Estudios de posgrado.
 - Fomento a la continuación y conclusión de estudios oficiales.
- 2) Campañas de difusión tendientes a fomentar el orgullo y sentido de pertenencia al sector público.
- 3) Gestión de convenios con Instituciones Educativas públicas y privadas.
- 4) Seguimiento a contratos y anuencias de capacitación.
- 5) Asesoría y consultoría en materia de capacitación dirigida a servidores públicos.
- 6) Seguimiento y Control de la capacitación a servidores públicos.

Analizando la información vertida en los informes de gobierno se puede constatar el grado de penetración en la Administración Pública en el período 2013-2017 se han realizado más de 2,200 eventos con alrededor de 65,000 servidores públicos participantes lo cual habla de un dinamismo fruto de la voluntad política de profesionalizar a los servidores públicos. Si bien se denota organización, credibilidad y aceptación por parte de la estructura de gobierno, es momento de considerar la implantación de un modelo con enfoque de

competencias de tal forma de crear rutas de formación. En el rubro de las competencias se señala que han certificado personal a través de centros evaluadores, por lo que se podría considerar la creación de un centro evaluador y el diseño de un modelo de profesionalización en base a competencias.

En cuanto a los mecanismos de evaluación indican que se realizan únicamente sobre la base de la satisfacción de los servicios, adoleciendo de un sistema de evaluación del desempeño e impacto de la capacitación. La medición de los servicios, se basa en un sistema de indicadores que evalúan únicamente la eficacia de los servicios.

La modalidad de impartición en la mayoría de los casos es presencial, no se cuenta con una plataforma establecida que oferte capacitación virtual por lo que se ha limitado a promover capacitación a distancia disponiendo de sitios abiertos como la plataforma CONAPRED⁴⁰¹ por lo que hace falta fomentar la participación en la modalidad on-line, en término generales comenta el entrevistado, la experiencia no ha sido alentadora.

En cuanto a la automatización de la información se requiere el desarrollo de un sistema de procesamiento de datos que permita contar con información veraz y oportuna para la generación de reportes, emisión de constancias y además se enlace al sistema de recursos humanos y actualice el perfil de cada servidor público. Al respecto, el entrevistado indica que a manera de contribuir a la actualización de expedientes se envía a la Dirección General de Recursos Humanos una copia de cada una de las constancias emitidas para que sean incluidas manualmente en los expedientes de cada servidor público. La constancia original se entrega físicamente a cada participante con el requisito de haber asistido al 90% del tiempo de impartición.

Una ventaja competitiva es la capacitación constante que recibe el personal de la DC inclusive se brinda capacitación a los enlaces de las dependencias. Al

⁴⁰¹ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Véase <http://www.conapred.org.mx/>

respecto con el propósito de conformar un cuerpo de replicadores al interior de las dependencias en el año 2013 se certificó a sesenta servidores públicos de distintas dependencias en los estándares de competencia EC017 y EC0301 “Impartición de cursos de formación del capital humano de manera presencial grupal, sus instrumentos de evaluación y manuales del curso” y “Diseño de cursos de formación del capital humano de manera presencial grupal, sus instrumentos de evaluación y manuales del curso”. Esta iniciativa no ha rendido los frutos que se esperaban ya que como se ha mencionado las dependencias no cuentan con un área que asuma la responsabilidad de capacitar por lo que se limitan a asignar personal a los eventos que convoca la S.A. Con miras de fortalecer el intercambio de mejores prácticas se participa activamente en el Foro Nacional de Profesionalización mencionado con anterioridad y en el Foro Regional Sur Sureste de Profesionalización. Un reflejo de la apertura a la profesionalización del servidor público fue la organización en el año 2015 del II Foro Regional Sur Sureste de Capacitación⁴⁰², donde Tabasco fue organizador y sede del evento. Un área de oportunidad sería la creación de un área que analice los perfiles de los servidores públicos para alinearlos a los puestos que por su naturaleza les correspondan.

4.3.3 Análisis de los procesos de Profesionalización.

Diagnóstico de Necesidades de Capacitación

El Diagnóstico de Necesidades de Capacitación es el medio para la elaboración del Plan Anual de Capacitación, aplicándose en las dependencias u órganos desconcentrados de manera anual y se presenta ante la Secretaría de Administración, en los términos establecidos por el numeral 25, fracción XXX, del Manual de Normas Presupuestarias⁴⁰³ el cual deberá contener, por lo menos, los siguientes puntos:

⁴⁰² Véase: <https://tabasco.gob.mx/noticias/segundo-foro-regional-sur-sureste-de-profesionalizacion-en-el-servicio-publico>

⁴⁰³ Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco. Publicado en el Periódico Oficial con fecha 31 de diciembre de 2013.

- A) Nombre de la dependencia u órgano desconcentrado solicitante;
- B) Objetivo General del Plan Anual de Capacitación;
- C) Diagnóstico de necesidades de capacitación;
- D) Acciones de capacitación solicitadas:
 - I) Área específica que solicita;
 - II) Objetivo de la acción;
 - III) Tiempo estimado de duración;
 - IV) Monto estimado.
- E) Monto total de la dependencia u órgano desconcentrado solicitante en la partida presupuestal 33401: Servicios de Capacitación a Servidores Públicos y desglose a nivel de Dirección.

El Diagnóstico de Necesidades parte de la base de un catálogo de cursos y es aplicado en las diversas dependencias, se trata de un instrumento sencillo donde las áreas de recursos humanos reportan los cursos, temas y contenidos que requieren, describiendo el objetivo por el que lo solicitan, proponen una programación tentativa y el número de servidores públicos que participarán. No se contempla información que asocie los requerimientos de capacitación con el perfil de los puestos, o las funciones que se desempeñan. El llenado del diagnóstico es realizado por personal asignado de manera discrecional por las áreas de recursos humanos demandando en su mayoría temas de corte humano relacionistas y de fortalecimiento al manejo de paquetes informáticos. La información es recopilada en una hoja de cálculo y se suma a la propuesta de capacitación realizada por la propia Dirección de Capacitación la cual surge de las necesidades detectadas con lo cual se estructura el Plan Anual de Capacitación. No se señala que hayan realizado encuestas de clima laboral, evaluación del desempeño y competencias por puesto. Es importante que se camine hacia el diseño de competencias genéricas a partir del análisis del

catálogo de puestos y de la información académica contenida en los expedientes de personal.

Planeación y Programación de Acciones de Capacitación

A partir del Diagnóstico de Necesidades de Capacitación se procede a la integración del Plan Anual de Capacitación que corresponde a un Programa Operativo Anual, según la información proporcionada refiere a un programa de cursos, talleres, conferencias, estudios de educación básica y de posgrados, los cuales son impartidos a servidores públicos de niveles directivos, mandos medios y operativos de manera abierta a todas las dependencias o bien exclusivos para cada institución. La planeación se realiza con base al techo presupuestal asignado y en función a los cursos genéricos por nivel jerárquico. La programación de los cursos específicos por objeto de la institución es realizada por cada dependencia sujetándose a su presupuesto y al procedimiento de anuencia señalado en los Lineamiento y Políticas de Capacitación tratado anteriormente. El procedimiento de anuencia se atribuye al papel normativo de capacitación de la Secretaría de Administración. El interés primordial es cumplir con la información solicitada por la Secretaría de Planeación y Finanzas por lo que la planeación de la capacitación se debe ajustar a la obtención de datos cuantitativos como número de eventos y número de participantes, dejando en segundo término los datos cualitativos.

En este orden de ideas es imperativo trascender a la implementación de una política pública que enmarque a la profesionalización a nivel estratégico como medio de ingreso, desarrollo del servidor público, fortaleza de las instituciones, satisfacción de la ciudadanía para alcanzar la añorada gobernabilidad.

Del Diseño Curricular y la Instrucción

Se cuenta con un programa de capacitación dirigido a toda la pirámide organizacional, el catálogo general de cursos⁴⁰⁴ comprende treinta y tres cursos, clasificados en temas de aptitud y actitud, los cuales cuentan con manual del instructor, manual del participante y diapositivas. Señala el entrevistado que se cuenta con un banco de dinámicas y videos los cuales sirven de apoyo en la impartición de cursos. En el caso de algún tema no incluido en el catálogo se diseña por parte del personal de la dirección de capacitación o bien se contrata; no obstante no existe un sistema seriado y progresivo, por lo que indistintamente los servidores públicos toman un tema u otro dependiendo del perfil requerido para cada curso y la asignación por parte del área de recursos humanos. Adicional se contratan cursos de ofimática, habilidades operativas, cursos de temas transversales como ética pública, transparencia, toma de decisiones, habilidades directivas, presupuesto con base a resultados, armonización contable entre otros muchos. Llama la atención el fuerte impulso direccionado a fortalecer la función directiva impartándose cursos de habilidades directivas en el sector público así como estudios de posgrado con becas para cursar diplomados, maestrías y estudios doctorales. La planeación contempla los siguientes programas, a saber:

- Programa de Educación Continua: los cuales son impartidos directamente en los centros de trabajo ubicados en el territorio estatal, promoviéndose la comunicación interinstitucional, el sentido de integración y pertenencia en el servicio público enalteciendo la ética en el servicio público.
- El Programa de Conferencias Masivas donde se imparten temas motivacionales, jurídicos y de derechos humanos de manera mensual.

⁴⁰⁴ El Catálogo General de Cursos publicado en

- Programa de Becas a servidores públicos para cursar estudios de posgrado en el Instituto de Administración Pública de Tabasco A.C., servidores públicos participan en Cursos, Diplomados, Maestrías y Doctorados.
- El Programa de Cursos Específicos Genérico Trasversal incide sobre las competencias particulares por área o familia de puestos. Tocando temas relacionados con los conocimientos, habilidades, actitudes y valores genéricos y específicos por nivel.
- El Fortalecimiento a la Base Operativa ha sido prioridad en esta Administración; por lo que se imparten cursas y talleres dirigidos al personal operativo; relacionados con ofimática y de habilidades operativas.
- Para abatir el rezago educativo se conjuntan acciones para contribuir a que las servidoras y los servidores públicos del Poder Ejecutivo inicien, continúen y concluyan su educación formal.
- Programa de difusión y promoción, donde se diseñan campañas de difusión con lo que se busca generar una cultura de orgullo y pertenencia, tal es el caso de la Campaña Servir nos Hace Grandes lanzada en el año 2015, contribuyendo a modificar la concepción que los propios servidores públicos tiene de sí mismos como servidores públicos.
- Programa de Vínculos Institucionales: a través de la firma de convenios de colaboración, se estrechan vínculos con instituciones educativas con la finalidad de ofrecer espacios para que jóvenes universitarios realicen sus prácticas profesionales o estadías de servicios social, a cambio del intercambio académico y prestación de espacios para realizar eventos de capacitación en las instalaciones académicas; así mismo se contribuye a que los servidores públicos y sus familiares inicien, continúen y terminen su educación media superior con el beneficio de importantes descuentos en los gastos de inscripción y colegiaturas.

- Programa de Seguimiento a Contratos y Anuencias de Capacitación: el Reglamento Interior de la Secretaría de Administración/Subsecretaría de Recursos Humanos no contempla la atribución de gestionar y realizar contratos, sin embargo la DC dependiente de la Dirección General de Desarrollo de Personal cumple la función de enlace con los proveedores asignados para realizar la gestión administrativa de contratación y revisión de anuencias de servicios de capacitación. El presupuesto es asignado a la partida presupuestal 33401: servicios de capacitación a servidores públicos y asociado a diversos proyectos según la dependencia. Entre los requisitos para ser contratados figura el estar inscritos en el padrón de proveedores del gobierno del estado y cumplir con las políticas para la contratación de los servicios de capacitación señalados en los Lineamientos y Políticas de Capacitación⁴⁰⁵ que a la letra dicen:
 - I. Toda acción de capacitación tendrá como objetivo mejorar el desempeño de los servidores públicos y conseguir su profesionalización.
 - II. Las acciones de capacitación deberán alinearse con el logro de los objetivos de cada dependencia y órgano desconcentrado.
 - III. El contenido temático de la capacitación deberá corresponder al objetivo del proyecto al que está asignado en el presupuesto.
 - IV. Toda acción de capacitación deberá seguir el siguiente proceso: detección de necesidades, diseño, implementación y evaluación.
 - V. La solicitud de anuencia de capacitación deberá venir acompañada de la formatería debidamente requisitada.
 - VI. Quien preste servicios de capacitación deberá acreditar ser una institución o empresa con prestigio académico, experiencia, una planta docente con

⁴⁰⁵ "Lineamientos y Políticas Generales de Capacitación del Gobierno del Estado de Tabasco". Secretaría de Administración, Gobierno del Estado de Tabasco, Publicado mediante circular CCPE/005/2016 de fecha 29 de marzo de 2016.

reconocida calidad pedagógica y estar registrado en el Padrón de Proveedores del Gobierno del Estado.

- VII. Los formadores, instructores y docentes deberán contar con los conocimientos y experiencia necesaria en el área académica que impartan.
- VIII. Las instalaciones donde se impartan las acciones de capacitación deberán ser adecuadas y contarán con el equipo y materiales necesarios para lograr los objetivos propuestos.
- IX. El prestador de servicios de capacitación proporcionará de forma impresa o electrónica los materiales de apoyo, tales como manuales, presentaciones, estudios de caso y demás que sean necesarios para lograr los objetivos de la capacitación.
- X. Toda capacitación contará con un método y criterios de evaluación de los conocimientos, habilidades o aptitudes aprendidas durante su desarrollo.
- XI. Cada dependencia u órgano desconcentrado entregará a la Dirección de Capacitación la evaluación de la calidad de la impartición del capacitador externo.

Es posible observar que los servicios de capacitación contratados con recurso estatal son regulados y sujetos a la normatividad jurídica y técnica establecida por la Secretaría de Administración en apego a las atribuciones conferidas en el Reglamento Interior. La contratación de los servicios de capacitación surge del Plan Anual de Capacitación y en el caso de las dependencias obedecen a los requerimientos enmarcados en las reglas de operación de los diferentes fondos de aportaciones. La DC realiza el trámite administrativo y organiza el archivo documental de los mismos.

La información proporcionada en la entrevista arroja que el proceso de instrucción es muy dinámico y cambiante según el evento y la metodología que se implemente. Los instructores pueden ser instructores servidores públicos, contratados, conferencistas, docentes académicos de posgrado, docente

especialistas en temas operativos entre otros. En cuanto a los instructores servidores públicos se cuenta con personal de base, confianza y honorarios con perfil profesional y posgrado, con experiencia en la enseñanza y en la instrucción de cursos, además de estar certificados por el CONOCER en la instrucción y diseño de cursos presenciales, este cuerpo de instructores atiende el Programa de Educación Continúa, impartiendo cursos directamente en las dependencias que así lo soliciten.

Cuando se contratan los servicios de capacitación, se valida el curriculum del instructor o en su caso de los docentes de las instituciones educativas garantizando que cumplan con los requisitos enmarcados en los lineamientos.

La impartición de cursos se brinda por dos vías: cerrada, refiere a la solicitud exclusiva que realizan las dependencias a la dirección de capacitación para que se les impartan cursos en sus instalaciones; la vía abierta como su nombre lo indica se realiza por convocatoria emitida vía circular emitida por la Subsecretaría de Recursos Humanos, los participantes son asignados por la dependencia solicitante. Por lo que afecta al registro de participantes y aplicación de la encuesta de satisfacción⁴⁰⁶ en todos los casos es realizado por personal de la dirección de capacitación. El registro se realiza de manera manual al inicio del evento y posteriormente los instructores capturan en una base de datos que para tal fin se tiene configurada.

Por lo que refiere a las instalaciones, se indica que no cuentan con aulas propias por lo que han estrechado lazos con dependencias e instituciones educativas quienes facilitan instalaciones. En años anteriores la dirección contaba con aulas propias y de alquiler. Por lo que atañe a la evaluación se limita al cumplimiento de la asistencia, solo se evalúan los conocimientos en el caso de cursos contratados, diplomados, estudios de maestría y doctorado donde los

⁴⁰⁶ La Encuesta de Satisfacción evalúa las habilidades, el nivel de conocimientos y dominio del tema del Instructor, material de didáctico y de apoyo, condiciones del aula.

servidores públicos se sujetan a los lineamientos propios del Instituto de Administración Pública de Tabasco A.C. En lo concerniente al modelo de competencias, se posee un catálogo de cursos agrupados por competencias de tal suerte que los participantes sean asignados respetando el orden, señalan que al no contar con una competencia definida (identificada, normalizada y evaluada) la realidad es que los servidores públicos son asignados discrecionalmente. (ver Anexo)

Otro punto importante de resaltar es el hecho de que los procesos de capacitación no están vinculados con los subsistemas de recursos humanos de ingreso, promoción y ascenso de los servidores públicos.

4.4 Conformación de la Estructura Orgánica y su burocracia: Administración Central del Poder Ejecutivo.

4.4.1 Estructura Orgánica del Poder Ejecutivo 2013-2018.⁴⁰⁷

Con fundamento en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, 11va. Ref. Publicada en el Sup. "C" Al P.O. 7753 de Fecha 24 de Diciembre 2016 se establecen los principios y las bases para la organización y funcionamiento de la Administración Pública del Estado de Tabasco, cuya naturaleza es centralizada y paraestatal. Integrada por la Gubernatura del Estado, las secretarías del ramo, las coordinaciones generales, y las demás unidades administrativas que se integren para la buena marcha de la administración.

GUBERNATURA

- COORDINACION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL Y RELACIONES PUBLICAS
- SECRETARIA TECNICA
- REPRESENTACIÓN DEL GOBIERNO DE TABASCO EN EL DISTRITO FEDERAL
- SECRETARIA PARTICULAR
- COORDINACION DE ASESORES

⁴⁰⁷ LOPET, 11va. Ref. Publicada en el Sup. "C" al P.O. 7753 de Fecha 24 de diciembre 2016.

DEPENDENCIAS / SECRETARIAS

- SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO FORESTAL Y PESQUERO
- SECRETARIA DE EDUCACION
- SECRETARIA DE SALUD
- SECRETARIA DE GOBIERNO
- SECRETARIA DE CONTRALORIA
- SECRETARIA DE PLANEACION Y FINANZAS
- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
- SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA
- SECRETARIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE OBRAS PUBLICAS
- COORDINACION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS
- SECRETARIA DE ENERGIA RECURSOS NATURALES Y PROTECCION AMBIENTAL
- SECRETARIA DESARROLLO SOCIAL
- SECRETARIA DE ADMINISTRACION
- SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y TURISMO
- COORDINACION GENERAL DE DESARROLLO REGIONAL Y PROYECTOS ESTRATEGICOS

ÓRGANOS DESCONCETRADOS

- JUNTA ESTATAL DE CAMINOS
- COMISION DE RADIO Y TELEVISION DE TABASCO
- CENTRAL DE MAQUINARIA DE TABASCO
- CENTRO DE INTERPRETACION Y CONVIVENCIA CON LA NATURALEZA (YUMKA)
- COORDINACION ESTATAL PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA
- COORDINACION GENERAL DE APOYO AL DESARROLLO MUNICIPAL
- SERVICIO ESTATAL DE EMPLEO
- COMISION ESTATAL FORESTAL
- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PUBLICA
- SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN EL ESTADO DE TABASCO
- INSTITUTO DE LA JUVENTUD DE TABASCO
- INSTITUTO DEL DEPORTE DE TABASCO
- SERVICIO ESTATAL DE ADMINISTRACION Y DESTINO DE BIENES ASEGURADOS
- SECRETARIA DE GOBIERNO - 23 - INSTITUTO DE LA DEFENSORIA PUBLICA

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

- CENTRAL DE ABASTO DE VILLAHERMOSA
- COMISION ESTATAL DE AGUA Y SANEAMIENTO
- INSTITUTO DE VIVIENDA DE TABASCO
- INSTITUTO ESTATAL DE CULTURA
- INSTITUTO TABASQUEÑO DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA EDUCATIVA
- SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF-TABASCO)
- INSTITUTO PARA EL FOMENTO DE LAS ARTESANIAS DE TABASCO
- INSTITUTO ESTATAL DE LAS MUJERES
- MUSEO INTERACTIVO PAPAGAYO
- INSTITUTO DE PROTECCION CIVIL DEL ESTADO DE TABASCO
- COMISIÓN ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE MÉDICO
- COLEGIO DE BACHILLERES DE TABASCO
- CONSEJO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DEL ESTADO DE TABASCO (CCYTET)
- UNIVERSIDAD POPULAR DE LA CHONTALPA
- COLEGIO DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICO DEL ESTADO DE TABASCO
- INSTITUTO DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO DEL ESTADO DE TABASCO
- INSTITUTO DE EDUCACIÓN PARA ADULTOS DE TABASCO
- INSTITUTO TECNOLÓGICO SUPERIOR DE COMALCALCO
- INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE TABASCO
- UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DEL CENTRO
- UNIVERSIDAD POLITÉCNICA MESOAMERICANA
- SECRETARIA DE SALUD - 74 - DIRECCIÓN DEL REGIMÉN ESTATAL DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD
- INSTITUTO TECNOLÓGICO SUPERIOR DE CENTLA
- INSTITUTO TECNOLÓGICO SUPERIOR DE VILLA LA VENTA HUIMANGUILLO
- INSTITUTO TECNOLÓGICO SUPERIOR DE MACUSPANA
- INSTITUTO TECNOLÓGICO SUPERIOR DE LOS RÍOS
- INSTITUTO TECNOLÓGICO SUPERIOR DE LA REGIÓN SIERRA
- UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DEL GOLFO DE MÉXICO
- UNIVERSIDAD INTERCULTURAL DEL ESTADO DE TABASCO
- UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL USUMACINTA
- UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE TABASCO

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA Y ASOCIACIONES CIVILES

- ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL
- TELEVISIÓN TABASQUEÑA S.A. DE C.V.

ÓRGANOS AUTÓNOMOS

- FISCALIA GENERAL DEL ESTADO DE TABASCO

- UNIVERSIDAD JUÁREZ AUTÓNOMA DE TABASCO

4.4.2 Catálogo Institucional de Puestos Vigente.

El Catálogo Institucional de Puestos Vigente⁴⁰⁸ llamado también “profesiograma”, se trata de un instrumento técnico administrativo que contiene la descripción clara y consistente de los puestos que integran las estructuras de organización de la Administración Pública del Poder Ejecutivo de Tabasco incluyendo:

- Puestos administrativos y operativos de base y confianza de las dependencias y órganos descentrados.
- Puestos de apoyo y asistencia a la educación, homologados y docentes del Sector Educativo.
- Puestos corporativos de la Secretaría de Seguridad Pública.
- Puestos administrativos y operativos del Sector Salud.

En términos generales el catálogo institucional de puestos vigente es un documento normativo que data de 1999 está integrado por Cédulas de Identificación de Puestos cada una de las cédulas describe de acuerdo a las normas correspondientes la información referente al conjunto de tareas, responsabilidades, funciones y condiciones específicas de conocimientos, experiencia y habilidades. Así como la especificación de los puestos desde los que se puede acceder al puesto que se describe, así como aquellos a los se puede ascender a partir del que se está desempeñando; y los cursos o actividades de capacitación que deberán acreditarse para que un servidor público sea ascendido.

A su vez los puestos están asociados a las categorías, las cuales son claramente identificables mediante una clave conformada por el grupo, rama, número de puesto, el nivel salarial que le corresponde donde:

⁴⁰⁸ Gobierno del Estado de Tabasco, *Catálogo Institucional de Puestos. Tomos I y II*, del Gobierno del Estado de Tabasco. Documento en poder de la Subsecretaría de Recursos Humanos de la Secretaría de Administración.

- Rama: es el conjunto de puestos cuyas funciones son análogas y que representan las posibilidades de un escalafón funcional e interrelacionado.
- Pie de rama: es aquel por donde se puede ingresar a una rama de puestos específicos.
- Grupo: es el conjunto de ramas de puestos afines entre sí.
- Número de puesto:
- Nivel Salarial: refiere a la clasificación de las categorías por nivel salarial.

Las Categorías de Confianza, se clasifican en:

- Cargos Directivos
- Cargos Mandos Medios
- Cargos de Apoyo Directivo
- Cargos de Inspección y Supervisión

Cuadro 16: Conformación de la Categoría de Confianza

CLAVE	RAMA	NIVEL SALARIAL	NO. CONSECUTIVO
CDI0701	CDI: Director "A"	07: Nivel Salarial	01

Las Categorías de Base, se clasifican en:

- Grupo Administrativo
Rama Oficinistas
Aux. Administrativo
- Grupo Servicios
Rama Intendencia
Mantenimiento
Operación
- Grupo Especialistas
Rama Técnica
Profesionistas

Cuadro 17: Conformación de la Categoría de Base

CLAVE	GRUPO	RAMA	NIVEL SALARIAL	NO. CONSECUTIVO
EPR0301	E: Especialista	PR: Profesionista	03: Nivel Salarial	01

En este sentido, el Catálogo Institucional de Puestos se entrelaza con el Tabulador de Sueldos y Salarios del Poder Ejecutivo 2017 clasificando los puestos y categorías en base únicamente al Nivel Salarial.

Siendo el Catálogo Institucional de Puestos un instrumento normativo que traduce las estructuras y procedimientos en unidades llamadas puestos de trabajo debería distinguirse por su dinamismo, flexibilidad y adaptabilidad a los cambios tanto del entorno externo como interno. Como se ha constatado la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Tabasco ha sufrido modificaciones a lo largo de los cambios de gobierno, el catálogo no fue alineado al contexto funcional, no se consideró programas sistematizados de capacitación con estudios de diagnóstico de necesidades reales y que además fueran la base del ingreso al servicio público y ofrecieran un sistema de desarrollo escalafonario equitativo. Al elaborar un análisis sobre el documento se contempla solo una breve descripción de la ubicación organizacional, una relación de las tareas y requisitos de ocupación, además que al no estar publicado oficialmente fue objeto de prácticas convencionales agregando o eliminado puestos y categorías sin que para ello hubiera una planeación o proceso programático, se enlista a continuación algunas precisiones:

- Se detecta que las categorías o puestos en algunos casos no corresponden a las funciones reales desempeñadas.
- Al contrastar el catálogo con el tabulador de sueldos vigente se observa que existen inconsistencias, puestos del catálogo que están inactivos o bien no tiene asociada plaza alguna.

- Inexactitudes en la denominación de puestos de confianza, multiplicidad de nomenclaturas para puestos que comparten rasgos comunes.
- Indeterminación de diferencias de funciones de puestos con categorías de niveles distintos.
- Es notorio que existen categorías contempladas en el tabulador de sueldos que no se mencionan en el catálogo de puestos.
- Duplicidad de funciones para puestos diferentes.
- Prácticamente la clasificación de puestos se realiza en función a los niveles salariales enmarcados en el tabulador de sueldos y no precisamente por los niveles de gestión.
- En los puestos de base se observa que existen puestos similares que por condiciones de re categorización o incremento salarial fueron creados diferenciándose por alguna insignia (“A”, “B”).
- En los casos en que por la operatividad se han creado categorías o puestos no se cuenta con la Cédula de Identificación de Puestos correspondiente que describa funciones, responsabilidades y competencias requeridas.

Pensar en un modelo de profesionalización aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco requiere de la conformación de un catálogo que sea un reflejo de sistema progresivo cuyos inicios emanan de la voluntad ciudadana y de las políticas públicas que se generan, creando y modificando marcos jurídicos que norman y respaldan los procedimientos y estructuras que concatenados a la cultura organizacional resulte en la definición de unidades nucleares denominas puestos debidamente descritos para que sirva de instrumento rector y normativo de la gestión estratégica de los recursos humanos favoreciendo la productividad de las unidades administrativas ya que permite contar con elementos objetivos para la adecuada planeación, selección

del personal y criterios justos y transparentes, para medir los resultados de trabajo.

Por lo que en apego al Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018⁴⁰⁹ el cual indica en el *Eje Rector 2: Administración Pública, Moderna, Austera y Transparente con Rendición de Cuentas, Objetivo 2.7: Mejorar el desempeño de los servidores públicos en beneficio de la ciudadanía, Estrategia 2.7.1: Aplicar sistemas de evaluación del desempeño de los servidores públicos para estimular su eficiencia y productividad, Línea de Acción 2.7.1.2: Establecer un estudio de perfiles de puestos de los servidores públicos y de necesidades de la Administración Pública Estatal para optimizar su desempeño*, es relevante mencionar que por instrucciones del titular de la Secretaría de Administración Lic. Bertín Miranda Villalobos la Subsecretaría de Recurso Humanos cuya titular es la Lic. Martha Olivia Contreras Valenzuela encabezó los trabajos de diagnóstico, análisis y reestructuración del Catálogo Institucional Vigente para conformar un documento normativo, actualizado y apegado a la realidad funcional y tecnológica de la Administración Pública del Poder Ejecutivo de Tabasco el cual a su conclusión será denominado “*Catálogo General de Puestos de la Administración Pública del Estado de Tabasco*”, acciones coordinadas por el Lic. Hilario Junior Olán Pozo, Director General de Desarrollo de Personal⁴¹⁰ en coordinación con el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México que para los efectos designó al Mtro. Arturo Pontifes Martínez como líder del proyecto.

⁴⁰⁹ Nuñez Jiménez, Arturo, “*Plan Estatal ... op. cit.*”, p.53

⁴¹⁰ Directorio de Servidores Públicos de la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco publicado en <https://transparencia.tabasco.gob.mx/media/SA/10/297915.pdf>

CAPÍTULO V. Modelo de Gestión de la Profesionalización Aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

“Nada hay más difícil de llevar a cabo, ni de éxito más dudoso, ni más peligroso de manejar, que iniciar un nuevo orden de cosas. El reformador encuentra enemigos en todos aquéllos que se benefician del viejo orden, y sólo tibios partidarios en aquéllos que podrían beneficiarse del orden nuevo”.

Maquiavelo, El Príncipe.

5.1 Antecedentes.

Después de un recorrido histórico referencial que parte de la concepción misma del Estado y su razón, tocando puntos sobre la conformación de la burocracia y sus componentes tanto estructurales como culturales, así como el imperio de la profesionalización del servidor público en la esfera de la praxis internacional, nacional y local. Abordar temas como la implantación de formas diversas de organización de las Administraciones Públicas, pasando de la rigidez del modelo clásico weberiano caracterizado por la noción de persona pasiva e inanimada hacia una metamorfosis que enaltece al servidor público como ser humano con sentimientos y valores, un capital perfectible, moldeable, flexible, adaptable; capaz de potencializar sus competencias y disponerlas al servicio de las instituciones sin otro fin que servir a la ciudadanía y mantener la paz social. Tras el análisis del marco teórico referencial se alude a la necesidad inminente de traducir la demanda ciudadana en políticas públicas conformadas por una serie de estrategias, programas, y actividades que de manera armoniosa sean el marco regulador de las políticas de recursos humanos de tal manera que los servidores públicos alcancen el pleno desarrollo, las instituciones den un giro hacia la competitividad y con ello la

satisfacción ciudadana, la dignidad y el progreso de las personas sean el fin último motor de este gran sistema.

Ahora bien, el rol de los recursos humanos pasa a ocupar un papel protagónico, en la esfera tanto de la toma de decisiones, como en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de cualquier política pública, en otras palabras pasar del discurso al hecho es posible mediante la participación del recurso humano conformado por servidores públicos. En tal virtud la Gestión Estratégica de Recursos Humanos rompe con el estereotipo del quehacer tradicional de las áreas de recursos humanos, construyendo un nuevo paradigma con funciones estratégicas asociadas a la planeación, organización, dirección, control y evaluación de esa gran fuerza humana. Gestión que implica la concatenación de factores endógenos y exógenos a la Administración Pública, y es la Profesionalización del Servidor Público la puerta de entrada hacia un horizonte de atención y respuesta ciudadana con enfoque humanista centrado en el *SER HUMANO* de los ciudadanos y de los propios servidores públicos, privilegiando el papel que desempeñan los servidores públicos, como el capital más valioso con que cuenta la Administración Pública.

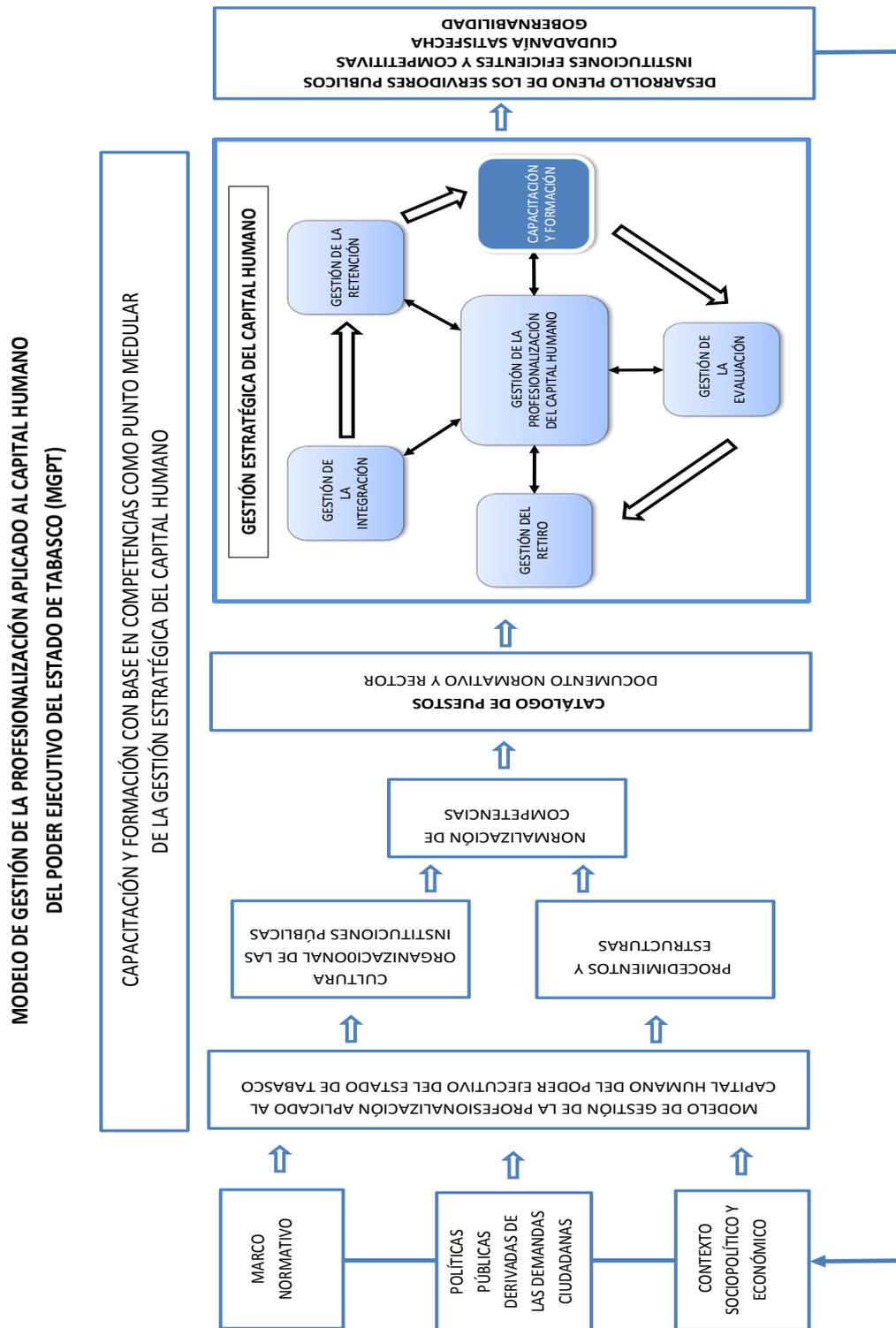
Por ello y derivado de los cuatro capítulos de ardua investigación documental se presenta el *Modelo de Gestión de la Profesionalización Aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco*, a partir de aquí se le denominará MGTP, tiene su fundamento en la búsqueda de crear mecanismos que fortalezcan el capital humano de las instituciones públicas de Tabasco, que convierta los compromisos del discurso político en acciones reales, con rumbo y transparencia, que alinee las funciones y perfiles de cada puesto al objeto de creación de cada institución pública para que sean ocupados por los mejores hombres y mujeres, y que en su permanencia en el servicio público encuentren el desarrollo pleno y competitivo que reditué en un mejor desempeño de los servidores públicos, en la eficiencia de las instituciones, en la satisfacción

ciudadana y legitimidad del poder político para servir a la ciudadanía. Inútil y estéril resulta el esfuerzo y el costo que implica el quehacer gubernamental si se continúa trabajando en forma divergente sin ruta, ni dirección. El mandato constitucional confiere autonomía a las entidades federativas y los municipios respecto al gobierno federal lo que posibilita el surgimiento de políticas públicas estatales y locales que favorezcan la profesionalización de los servidores públicos, en aras de fortalecer la Administración Pública de los Estados.

Por lo anteriormente expuesto, es posible probar la hipótesis: *La instrumentación de un Modelo de Gestión de la Profesionalización Aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, determinará las competencias que se requieren en el desarrollo del quehacer administrativo para que sobre la base del catálogo de puestos se alcance el desarrollo pleno de los servidores públicos, la competitividad de las instituciones, la satisfacción de la ciudadanía y obtener la gobernabilidad necesaria para el buen gobierno.* Se trata de un modelo innovador y dinámico que parte de la impostergable necesidad de alinear la demanda ciudadana a los procesos que integran la administración de recursos humanos. Sus atributos radican en la sistematización de los procesos de capacitación con enfoque de competencias para que estos sean la base de incentivos y beneficios para los servidores públicos, además considera que la profesionalización del servidor público contribuye a fomentar un gobierno de calidad humana, constituido en valores éticos y vocación de servicio con principios de eficacia y eficiencia. El modelo influye directamente en el ciclo de vida del servidor público dentro de las instituciones, integrado por los procesos de ingreso, retención, evaluación y retiro digno, fundamentado en un catálogo de puestos actualizado y apegado a un sistema de profesionalización con base en competencias. Competencias que aglutinen conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes comportamentales.

Dentro de los atributos innovadores del modelo MGPT prevalece la raíz weberiana propia de la sistematicidad quedando de manifiesto una vez más que aun la adaptabilidad, la flexibilidad y la humanización de las organizaciones públicas el basamento que entraña de los principios burocráticos supremos weberianos; racionalización, estructuración, procedimientos, definición de puestos, programas formativos, mecanismos de evaluación prevalecen en el Modelo de Gestión de la Profesionalización aplicado al capital humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

Figura 9: Modelo de Gestión de la Profesionalización Aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco



El Modelo de Gestión de la Profesionalización Aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, supera la concepción del servicio de carrera limitado a personal de mandos medios y directivos donde se busca el ascenso personal en base al mérito para dar paso a la noción de capital humano integrado por todos y cada uno de los trabajadores de la Administración Pública independientemente a su nivel de gestión. Se trata de un sistema de empleo entorno al catálogo de puestos como documento normativo el cual comprende las unidades básicas estructurales y de ejecución denominada puestos. El catálogo de puestos dará vida a la Gestión Estratégica del Capital Humano y sus subsistemas y contará con un área de planeación con visión global de la organización denominada Gestión de la Profesionalización de los Servidores Públicos cuya función será la rectoría normativa y la interacción continua con cada uno de los subsistemas que integran la Gestión del Capital Humano. El Modelo MGTP incidirá positivamente en los servidores públicos, las instituciones, la ciudadanía y el impacto político.

5.2 Generalidades del Modelo MGPT.

Se concibe un modelo compuesto que ayudará a entender y explicar el sistema en su conjunto. Se analiza desde una perspectiva estructural identificando las partes que lo componen, para finalmente abundar en la parte de la “profesionalización/capacitación y formación del servidor público”, origen de la investigación. Se inicia de lo general a lo particular desmembrando los conceptos, las relaciones, la interacción y correspondencia entre las partes.

Objetivo:

Sentar las bases para la implementación de una política de profesionalización del servidor público del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco adecuado a la realidad social, económica y política, mediante la definición de procesos en materia de formación y capacitación con base al Catálogo de Puestos.

Atributos:

Alineación de las políticas públicas y marcos normativos al contexto de la Demanda Ciudadana.

Fomento de Actitudes Comportamentales

Fortalecimiento de las Aptitudes Gubernamentales

Generación de una Cultura Laboral con vocación de Servicio.

Actores:

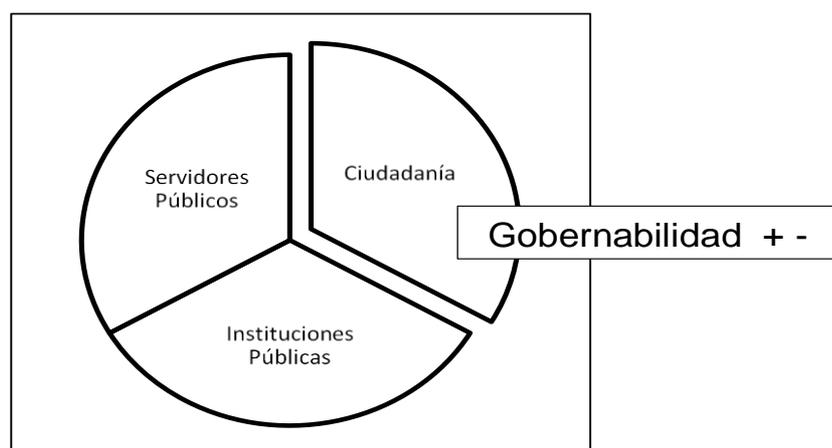
Servidores Públicos:

Ciudadanía

Instituciones Públicas

Poder Político

Figura 10: Actores del Modelo MGPT



Actores Indisolubles: Codependencia en la Administración Pública

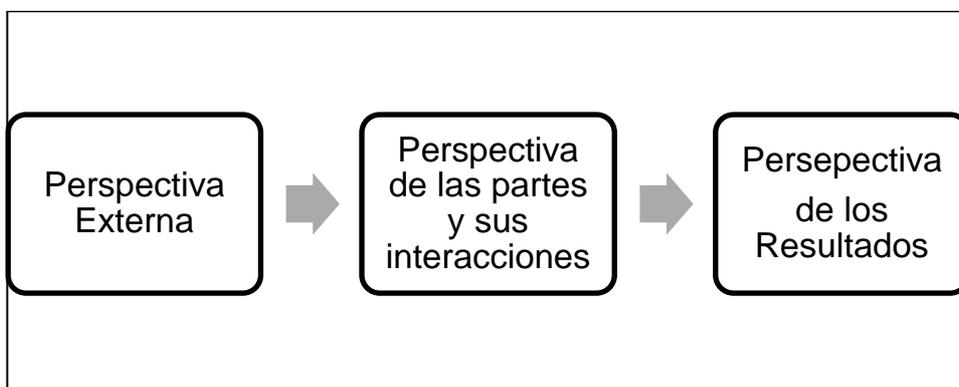
Valores:

- Orientación a la calidad
- Responsabilidad
- Rendición de Cuentas
- Apego al Catálogo de Puestos
- Centrado en el Servidor Público más que a las tareas que realizan
- Transparencia en los procesos de profesionalización
- Equidad en el Ingreso, Desarrollo, Evaluación y Retiro
- Igualdad de Oportunidades, ya que está dirigido a todos los trabajadores de base y confianza
- Estabilidad Laboral mediante la capacitación y certificación permanente y sistemática
- Desarrollo Transparente en los procesos de escalafón, promoción y re categorización
- Ambiente Laboral favorable tanto en condiciones de clima laboral como de higiene y seguridad
- Orgullo y pertenencia.

5.3 Perspectivas.

Para la descripción y análisis del MGPT se procede a analizar desde diferentes perspectivas.

Figura 11: Perspectivas del Modelo MGPT



5.3.1 Perspectiva Externa.

Describe la representación de las variables de entrada que condicionan los procesos del sistema.

Figura 12: Perspectiva Externa



A) Marco Normativo

Se refiere a todo el ordenamiento jurídico que regula el quehacer institucional del Gobierno del Estado, el cual está integrado por las Leyes, Reglamentos, Lineamientos, Manuales, Circulares y disposiciones de observancia obligatoria, para el buen desempeño de las instituciones y de los servidores públicos que laboran en el Gobierno del Estado de Tabasco. El marco normativo delimita los límites de actuación, la conformación de estructuras, los presupuestos asignados, el grado de autonomía de gestión y la corresponsabilidad de las partes del sistema. El marco normativo es un instrumento que debe representar y salvaguardar los intereses de los ciudadanos, confiriendo responsabilidades a las instituciones públicas y a los servidores públicos que en ella laboran, en ese tenor tiene que distinguirse por su adaptabilidad y congruencia con el contexto social, político y económico.

B) Políticas Públicas Derivadas de la Demanda Ciudadana

La razón del Estado tiene que ver con escuchar el clamor ciudadano y trasladarlo en políticas públicas que generen desarrollo y prosperidad en un

entorno de justicia y paz. A su vez las políticas públicas se enmarcan en programas de espectro transversal y sectorial de los que se deriven objetivos, estrategias, procedimientos, estructuras y líneas de acción ejecutadas por servidores públicos competentes. El Estado interviene ya sea atendiendo o previendo escenarios que garanticen la salud, la educación, la seguridad, el desarrollo económico de los pueblos y la inclusión del país en escenarios globales; el alcance y el impacto determinan la Acción de Gobierno o Política Pública, a implementar y los elementos que intervendrán, para satisfacer las demandas ciudadanas y encaminar al país a escalas de desarrollo. Las acciones que de ahí se deriven son ejecutadas con la participación conjunta de los servidores públicos de las Instituciones implicadas. Según el ámbito de competencia la política pública puede ser de espectro nacional, estatal y municipal lo que define la instancia responsable ya sea el gobierno federal, las entidades federativas o los municipios. Dado que la demanda es cambiante los procesos de ejecución de la política pública deben ser lo suficientemente flexibles y adaptarse a las realidades emergentes y los futuros plausibles. El MGPT propone la alineación de los procesos de profesionalización del servidor público en función directa con las políticas públicas. En el caso de Tabasco refiere al Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 el cual se ejecuta mediante los programas y acciones de las Dependencias, Órganos desconcentrados y Organismos descentralizados.

C) Contexto Sociopolítico y Económico

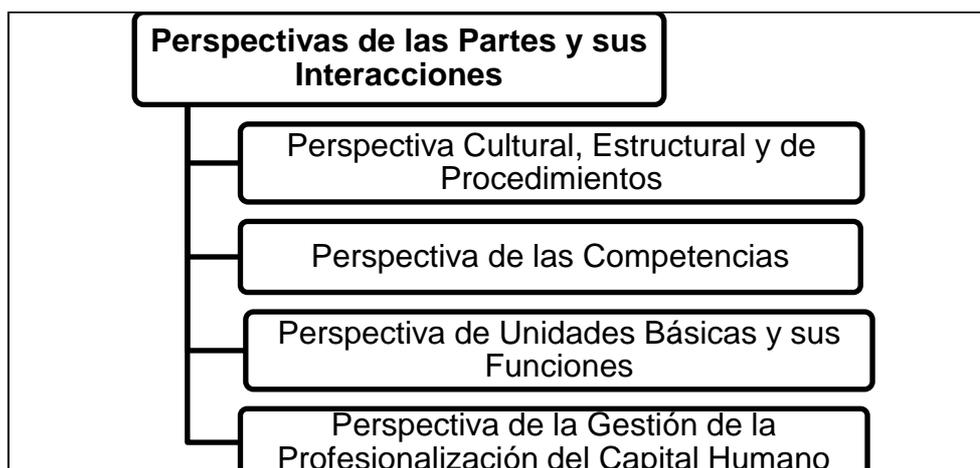
Compuesto por el entorno social, cultural, político y económico que conjuntados forman el escenario imperante y las consideraciones futuras. El ambiente que se genera es determinante para la viabilidad y factibilidad de aplicación de las políticas públicas; un entorno cada vez más cambiante e inestable enaltece la magnitud de los retos que enfrentan las instituciones y la

forma en que estos impactan a la comunidad, es el punto de partida para dimensionar la realidad actual, y determinar el rumbo a seguir a mediano y largo plazo. Lo anterior implica el manejo de un enfoque flexible y de autoaprendizaje, que permita proponer un Modelo de Profesionalización vanguardista, que cubra las necesidades actuales no solo en forma reactiva, sino que también, sea propositivo y con perspectiva. La capacitación y formación del servidor público deben reaccionar positivamente a los cambios en el entorno.

5.3.2 Perspectiva de las Partes y sus Interacciones.

Las partes del Sistema de Profesionalización representado en el Modelo MGTP se dividen en cuatro grandes perspectivas a saber:

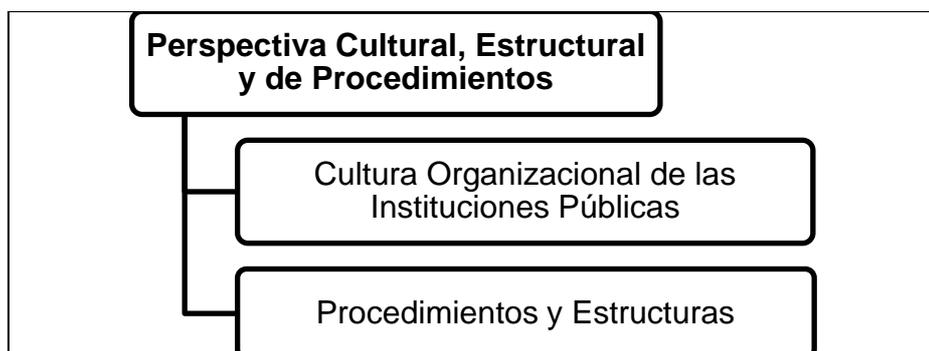
Figura 13: Perspectiva de las Partes y sus Interacciones



A) Perspectiva Cultural, Estructural y de Procedimientos.

Es importante identificar la cultura organizacional y su influencia en el logro de los objetivos de las organizaciones públicas, así mismo traducir la perspectiva externa en estructuras funcionales y procedimientos eficaces y eficientes. En este punto se hace énfasis en la transformación cultural, patrones de conducta y usos y costumbres arraigados en las organizaciones públicas y sobre los cuales se debe incidir mediante mecanismos profesionalizantes.

Figura 14: Perspectiva Cultural, Estructural y de Procedimientos



Procedimientos y Estructuras

Procedimientos: Incluye en primer término, el conjunto de acciones u operaciones y pasos a seguir, en forma secuenciada y sistemática, para la realización de las tareas institucionales; de acuerdo a las jerarquías, puestos y funciones definidas en un Organismo Público. Los procedimientos obedecen a las atribuciones y facultades enmarcadas en el marco normativo de donde emanan los acuerdos de creación y reglamentos de cada dependencia. Cada uno de los subsistemas del Modelo de Profesionalización MGTP, incluyen procesos y procedimientos que determinan en detalle las acciones a seguir para la ejecución de las tareas correspondientes desde su inicio hasta su culminación, de tal forma que se eliminen duplicidades, cuellos de botella, trámites innecesarios que obstaculizan las buenas prácticas. La profesionalización comprende la reestructuración de procedimientos, es importante que estos se documenten y se elaboren los respectivos manuales, y estos se apliquen de manera correcta, garantizando la estandarización de las actividades, y generando la evidencia necesaria, de tal forma que puedan ser evaluados y auditables, para transparentar el quehacer institucional.

Las Estructuras: aunado a los procedimientos, está el diseño de estructuras organizacionales funcionales y suficientemente flexibles, al grado tal, que se

adapten a la dinámica de las instituciones públicas, dentro de un contexto de modernidad, enfocado al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales. El Modelo MGTP contempla la clasificación de la estructura organizacional en cinco niveles de gestión:

Mandos Superiores: compuestos por los cargos políticos y de asignación directa con funciones de coordinación, conducción y toma de decisiones sobre las políticas públicas objeto de creación de la institución que encabezan;

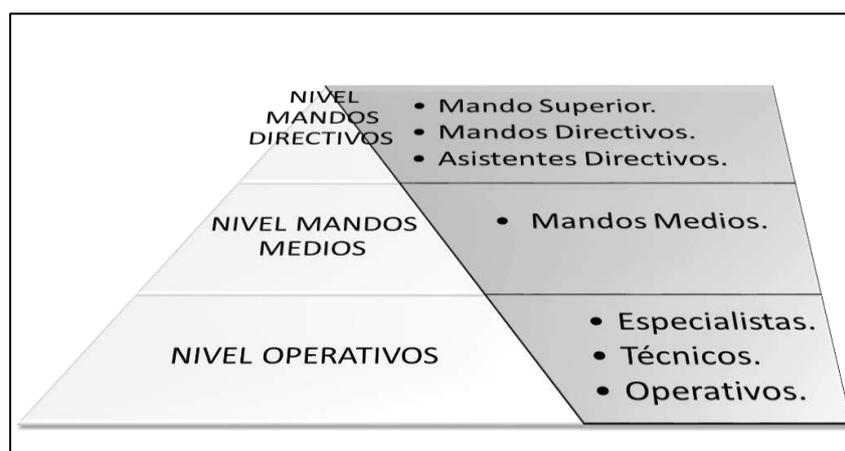
Mandos Directivos: refiere a las acciones de planeación, dirección ejecución y control de un área de especialidad, Asistentes Directivos con funciones de apoyo y de staff a los mandos superiores y directivos;

Mandos Medios: enlista los cargos de ejecución, supervisión y control de un área específica por especialidad y

Personal Operativo integrado por aquellos que no tienen personal a su cargo encargados de ejecutar acciones funcionales ya sea especialistas, técnicos, operarios, de mantenimiento e intendencia.

Así mismo las estructuras determinan la cadena de mando y las responsabilidades asociadas a cada nivel de gestión. El impacto de las estructuras organizacionales en el Modelo de Profesionalización MGTP es fundamental por lo que es preciso planificarlas, para que estas contemplen la participación del servidor público, dentro de un proceso de escalafonario que le permita proyectar a futuro su desarrollo laboral, en la medida en que fortalece sus competencias y adquiere experiencia, misma que será imprescindible para el desempeño de las nuevas tareas.

Figura 15: Administración Pública de Tabasco: Niveles de Gestión



Cultura Organizacional de las Instituciones Públicas

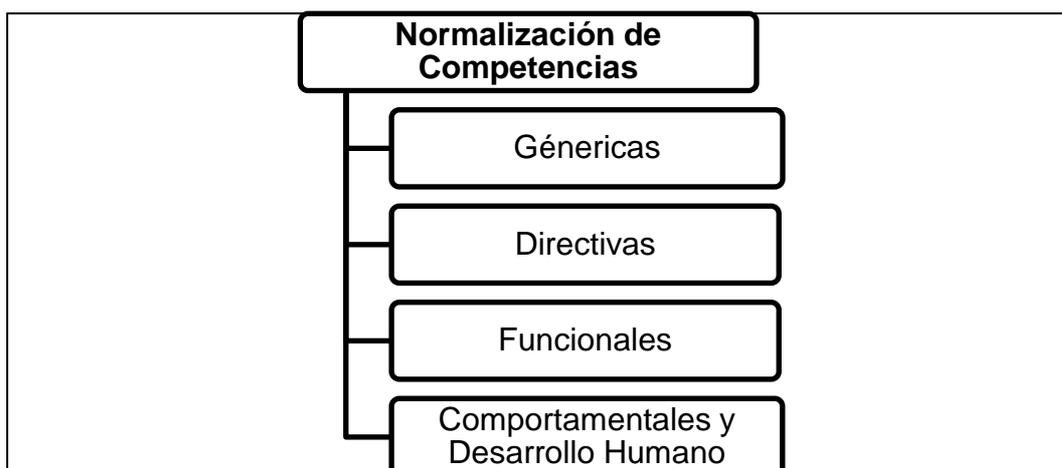
Es el conjunto de percepciones, sentimientos, actitudes, hábitos, creencias, valores, tradiciones y formas de interacción dentro y entre los grupos existentes en las Dependencias y Organismos Públicos que conforman el Gobierno del Estado. La Cultura Organizacional incluye todas aquellas prácticas, usos y costumbres, que sin estar debidamente formalizadas y documentadas como parte de los procesos y procedimientos; son realizadas por los servidores públicos que bien favorecen o caso contrario obstaculizan el avance. La raíz de los problemas culturales radica en la diversidad de comportamientos, valores y costumbres lo que plantea un reto aun mayor para el adecuado funcionamiento de un Modelo de Profesionalización del Servicio Público, es preciso, gestar una cultura organizacional enfocada a revertir la desgastada reputación a la que son sujetos los servidores públicos, producto de poderes políticos que llegan, se instalan sin mayor interés que su propio beneficio, porque para ser servidor público de vocación se debe entender para después amar a la Administración Pública y es ese sentimiento el que debe despertar para que la cultura imperante emane de la firme concepción que nada se hace, nada subyace en una comunidad, en una ciudad en un país sin que la mano del servidor público este presente. El comportamiento de la burocracia es diverso, se estudia desde el contexto de los seres humanos que la conforman y sus particularidades de organización encontrando para ello un común denominador que será la pauta para los programas de capacitación y formación que apuesten a la cultura de la productividad, del arraigo, del orgullo de sentirse parte de la resolución de problemas públicos implícitos en el logro de los objetivos y metas institucionales, en un contexto de valores basados en un código de ética en el servicio público, que contemple un amplio sentido de inclusión. Además de propiciar un ambiente que fomente el espíritu de autoaprendizaje, desarrollando las capacidades

individuales, el sentido de pertenencia, la competitividad institucional, la imagen pública mediante el libre acceso al conocimiento, sobre la base de una filosofía de mejora continua.

B) Perspectiva de las Competencias/Normalización de las Competencias.

Normalizar las competencias de la Administración Pública del Estado de Tabasco comprende, determinar lo que se espera de todos los servidores públicos en un entorno institucional, que es lo que se requiere de los niveles directivos, cuales son las expectativas que se espera de cada función específica y en su conjunto estandarizarlas, de tal forma que se garantice que los resultados que generen los servidores públicos, derivados del ejercicio de sus competencias sean siempre los mismos en cuanto a su valor y calidad, cuantitativa y cualitativamente. El Modelo de Gestión MGTP aspira a definir y dotar al servidor público, no solo de competencias que le permitan realizar su trabajo con eficacia y eficiencia sino también de aquellas competencias comportamentales que le permitan un adecuado manejo de sus valores, actitudes y motivaciones, tales como su capacidad colectiva de trabajar en equipo, interactuar socialmente y solucionar conflictos.

Figura 16: Clasificación de Competencias



El Modelo MGTP considera las competencias aplicables a los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco de manera transversal de acuerdo a su nivel de gestión, en cuanto a las competencias correspondientes a las operaciones sustantivas por objeto del puesto serán definidas por cada área de especialidad, o bien definidas por el Gobierno Federal cuando se trate de políticas públicas de envergadura nacional.

En este sentido el Modelo MGPT propone cinco competencias a saber:

- a) Competencias Genéricas;
- b) Competencias Directivas;
- c) Competencias Funcionales y
- d) Competencias Comportamentales y de Desarrollo Humano.

Cada competencia está determinada por ciertas áreas de dominio, que son las habilidades y destrezas que debe poseer el servidor público de acuerdo a su nivel de gestión. En esta sección se enuncia el concepto de cada una de ellas y posteriormente en el apartado 5.6 se presenta en su conjunto.

Competencias Genéricas:

Objetivo:

Que los servidores públicos identifiquen y describan los elementos básicos de la Administración Pública, como parte de un proceso de inducción a la Institución y al cargo que ocuparán; con la finalidad de conozcan las Directrices Organizacionales (Misión, Visión y Objetivos Estratégicos), y que desarrollen su sentido de pertenencia, en un marco de Valores Éticos y de respeto a los Derechos Humanos, con un enfoque incluyente.

Impacto en el Personal:

Servidores Públicos competentes y conocedores de la Administración Pública, y del lugar que ocupan en ella, permiten aclarar y profundizar la visión personal, para ver la realidad objetivamente. Identificados con los valores y misiones con el

compromiso de servicio, asumiendo un código de conducta con valores éticos, que enaltezca y dignifique su desempeño; con sentido de pertenencia, con un enfoque humanista, orientado al respeto de los derechos humanos en forma incluyente con transparencia y rendición de cuentas.

Impacto Institucional:

Instituciones Públicas fortalecidas, con un enfoque humanista, caracterizadas por su eficiencia y capacidad proactiva para responder a los requerimientos y demandas de la ciudadanía con servicios de calidad, en un marco de respeto a los Derechos Humanos con sentido de inclusión. Impactando en la unión de servidores públicos en torno a una identidad y una aspiración común.

Impacto a la Comunidad:

Ciudadanos que reciben servicios de calidad, como respuesta a sus solicitudes y demandas, lo que deriva en una mejor calidad de vida, y en el fomento al desarrollo económico, social y productivo de la comunidad.

Competencias Directivas:

Objetivo:

Dotar a los servidores públicos que se desempeñan en cargos Directivos, de los conocimientos tácitos, competencias necesarias para realizar su gestión con eficiencia y eficacia, asumiendo su liderazgo para alcanzar objetivos, iniciativa y negociación mejorando su proceso de planeación institucional, conociendo cabalmente el entorno jurídico de sus facultades; y adquiriendo las herramientas metodológicas para implementar los mecanismos de evaluación y control necesarios para garantizar la calidad de su desempeño.

Impacto en el Personal:

Directivos competentes y con capacidad de liderazgo, con formación humanista, con vocación de servicio, diestros en la Gestión Pública, conocedores del Marco Jurídico que les atañe, hábiles en la implementación de mecanismos de

ejecución, instrumentos de evaluación y control, que les permitan cuantificar el logro de sus objetivos, así como el cumplimiento de las metas institucionales establecidas; e implementar las medidas preventivas y correctivas necesarias para atender desviaciones y hacer frente a los retos y desafíos institucionales, que se deriven del quehacer público.

Impacto Institucional:

Instituciones Públicas consolidadas y estructuralmente organizadas y armoniosas, con capacidad de adaptación al cambio y resolución de problemas; como resultado de contar con Directivos competentes y diestros en la Gestión Pública.

Impacto a la Comunidad:

Ciudadanos que depositan su confianza en funcionarios competentes, capaces de atender las necesidades de la comunidad, y de brindar servicios públicos con calidad y calidez.

Competencias Funcionales:

Objetivo:

Proporcionar a los servidores públicos las herramientas que le permitan realizar sus funciones con facilidad y destreza para alcanzar altos niveles de productividad. Refiere los conocimientos en el manejo de las herramientas informáticas, la gestión de proyectos de interés social; así como los elementos para el desarrollo de las habilidades de comunicación verbal y escrita; y la información teórico-práctica para la implementar y auditar sistemas de gestión de la calidad; incluyendo la formación necesaria para fungir como instructores que fomenten el desarrollo del capital humano.

Impacto en el personal:

Servidores Públicos competentes y capacitados con conocimientos que le permiten agilizar y facilitar las funciones que realizan independientemente del nivel de gestión.

Impacto institucional:

Instituciones Públicas dinámicas y vanguardistas, con una estructura organizacional ágil y flexible, con procesos y procedimientos funcionales, con una filosofía de mejora continua; orientada a promover el aprendizaje y la aplicación de las mejores prácticas institucionales.

Impacto a la Comunidad:

Ciudadanos que reciben atención y servicios de calidad vanguardistas, acordes a las necesidades que demanda el entorno actual.

Competencias Comportamentales:

Objetivo:

Fomentar en los servidores públicos su desarrollo personal e institucional, promoviendo los conocimientos y formación teórico-vivencial, que les permita iniciar un proceso de cambio, orientado a mejorar su actitud, sus relaciones interpersonales; así como el manejo de sus emociones y su capacidad para comunicarse adecuadamente y trabajar en equipo, respondiendo en forma ética y asertiva a los requerimientos institucionales y de la ciudadanía.

Impacto en el personal:

Servidores Públicos proactivos, asertivos y comprometidos con su desarrollo personal privilegiado el trabajo coordinado y corresponsable, y con la mejora continua de sus instituciones; en beneficio de la comunidad. El trabajo en equipo genera una visión compartida facilitando el aprendizaje y potencializa los resultados.

Impacto Institucional:

Instituciones Públicas con un clima laboral que propicie el desempeño colectivo, la armonía y la colaboración, en la consecución de los objetivos y metas institucionales; a la vez que promueve el desarrollo del capital humano con un enfoque humanista, orientado a fomentar los valores éticos en forma incluyente.

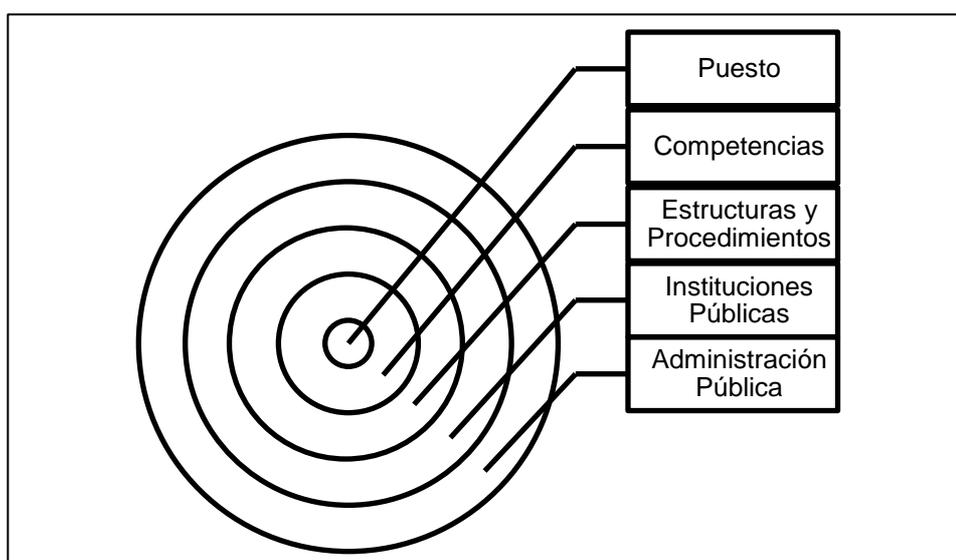
Impacto a la Comunidad:

Ciudadanos receptores de servicios públicos, que son proporcionados por servidores públicos conscientes de su compromiso personal, institucional; y de su contribución al desarrollo de su comunidad.

C) Perspectivas de la Unidades Básicas y sus Funciones/Catálogo de Puestos Tipo.

El Catálogo General de Puestos Tipo para trabajadores de Base y Confianza; comprende las unidades básicas de la Administración Pública, es decir al desagregar la demanda en políticas públicas y documentos normativos se crean los objetos o razón de las instituciones públicas, los cuales se traducen en estructuras y procedimientos que unidos a la cultura organizacional imperante alimenta el proceso de normalización de competencias, para llegar a la definición del núcleo de toda estructura: “el puesto” el cual será ocupado por las personas que demuestren cumplir con los requerimientos para el desempeño.

Figura 17: Puesto: Núcleo de Ejecución de la Administración Pública



El Catálogo de Puestos reúne la información fundamental de cada puesto que integra la Administración Pública, representa el documento rector y normativo, detonante de la Gestión Estratégica del Capital Humano, es la base del ciclo de vida del servidor público integrado por los subsistemas de gestión de la Integración, Retención, Capacitación y Formación, Evaluación y Retiro. Por lo tanto el Modelo MGTP considera necesario la actualización y modernización del Catálogo de Puestos Tipo para que sea la base de la descripción de puestos específicos.

D) Perspectiva de la Gestión de la Profesionalización del Capital Humano.

La parte sustantiva del Modelo de Gestión de la Profesionalización MGTP aplicado al capital humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco origen de la presente investigación será descrito en el apartado 5.4 .

5.3.3 Perspectiva de los Resultados.

Al aplicar el modelo de gestión MGTP se prueba la hipótesis planteada ya que mediante la capacitación y formación del servidor público se procura el desarrollo pleno del servidor público, se fortalezcan las instituciones públicas haciéndolas más competitivas y eficaces, la ciudadanía se muestra satisfecha y se alcanza la añorada gobernabilidad.

Figura 18: Modelo MGPT desde la Perspectiva de los Resultados.



A) Desarrollo Pleno de los Servidores Públicos

Con la Capacitación y Formación, los servidores públicos serán dotados de conocimientos, desarrollo de habilidades y entenderán el significado de su quehacer. Con lo que se fortalecen las competencias genéricas, directivas, funcionales y comportamentales; mismas que incidirán directamente en su efectividad, eficiencia y eficacia, transformándolos en agentes de cambio, desarrollando su sentido de pertenencia institucional, aunado a un manejo de valores, vocación de servicio que les permitirán manifestar una actitud de servicio bajo una filosofía de mejora continua. Además mediante mecanismos de evaluación determinar el grado de avance, recibir la retroalimentación oportuna ya sea para corregir y retomar el rumbo o bien para obtener el reconocimiento y la satisfacción de estar siempre dispuestos desde su esfera de competencias a seguir desarrollando sus capacidades para fortalecer la competitividad y la eficacia de las instituciones. Sin lugar a dudas los servidores públicos encuentran una vinculación y sentido de pertenencia cuando se ocupan de asuntos que entienden y conocen y los hacen parte de sus intereses.

B) Instituciones Competitivas y Eficaces

Alinear los quehaceres individuales al cumplimiento de la misión y funciones del puesto, contribuirá al cumplimiento de los objetivos institucionales enmarcados en la misión de la dependencia enalteciendo los compromisos de gobierno establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo satisfaciendo con ello las demandas ciudadanas. Contar con servidores públicos competentes, contribuye al fortalecimiento de las instituciones a mejorar la imagen del Gobierno y de sus Instituciones; fomentando la confianza de la ciudadanía al proyectar credibilidad y transparencia institucional.

C) Satisfacción Ciudadana

El sentir ciudadano es el termómetro que califica la acción de gobierno, el ciudadano tiene el pulso de los servicios públicos. La satisfacción por parte de los ciudadanos, es el fin último del Estado, y son las instituciones y los servidores públicos quiénes de manera conjunta y coordinada contribuyen a mejorar la percepción del Gobierno y sus Instituciones.

D) Gobernabilidad

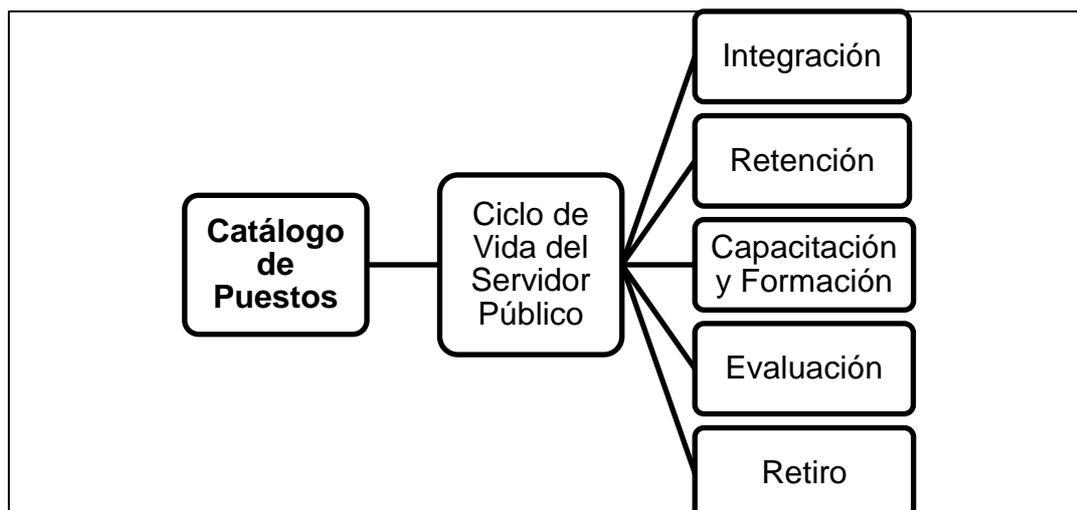
La Profesionalización del Capital Humano fortalece la capacidad técnica y política del gobierno para atender las demandas de la ciudadanía, la respuesta propositiva a los requerimientos planteados en un entorno que garantice el desarrollo sustentable y el estado de derecho; propicia el desarrollo de la entidad en un ambiente de tranquilidad y armonía. El resultado final sería la gobernabilidad.

5.4 Gestión Estratégica del Capital Humano.

El Modelo de Gestión de la Profesionalización MGTP tiene su brazo ejecutor en la figura de la Gestión Estratégica del Capital Humano, la cual administra el talento humano, a través de una adecuada gestión, con el objeto de desarrollar y transformarlo en una ventaja sostenida de las instituciones públicas del Estado de Tabasco. La gestión estratégica del capital humano se convierte en un factor crítico, dando como resultado la satisfacción o insatisfacción de los propios servidores públicos, la ciudadanía, las instituciones y la gobernabilidad. En su conjunto se trata de un modelo compuesto por subsistemas que interactúan coordinadamente regidos por un área denominada Profesionalización del Capital Humano encargada de normar y homologar los criterios, los procedimientos y los métodos para la implementación de la profesionalización del capital humano. Cada subsistema corresponde a una etapa del ciclo de vida del servidor público dentro de las administraciones públicas inicia con la

Integración, continua con la Retención, durante su permanencia se le brinda Capacitación y Formación para potenciar sus competencias y capacidad creativa, mediante la Evaluación se posibilita el desarrollo, el ascenso y alcanzar un Retiro digno con la satisfacción y orgullo de del deber cumplido: brindar bienestar a la sociedad.

Figura 19: Vinculación del Ciclo de Vida del Servidor y el Catálogo de Puestos



A) Gestión de la Profesionalización del Capital Humano.

Al considerar a la profesionalización y al desarrollo de los servidores públicos, como un proceso estratégico de gobierno el MGPT tendrá como misión Normar los criterios, procedimientos y prácticas que permitan contar con servidores públicos profesionales; en la misión del puesto que desempeñan, desarrollando sus capacidades desde el ingreso a la administración pública hasta el retiro; garantizando la adecuada prestación de los servicios en beneficio de la sociedad de Tabasco.

El área mencionada surge de la necesidad de contar con una unidad estratégica de planeación y control, que dimensione el aparato gubernamental de manera global vinculando el Catálogo de Puestos con cada una de las etapas de la Gestión Estratégica del Capital Humano. Se trata de una instancia medular encargada de la normalización de competencias, actualización del

catálogo de puestos, construcción de programas profesionalizantes y de estímulos y sus mecanismos de seguimiento y evaluación. Estará entregada por un grupo colegiado de directivos y expertos para aprovechar las experiencias y la retroalimentación que de ella se deriven para incrementar la cobertura de capacitación y formación de manera efectiva y eficaz. El propósito de la instancia denominada “Gestión de la Capacitación del Capital Humano” garantice que todos los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco tengan las mismas oportunidades de desarrollo durante su ciclo de vida dentro de la Administración Pública, e igual acceso a los programas de profesionalización y capacitación. La instancia será garante de la dignidad y el progreso de los servidores públicos anteponiendo siempre la promoción de los derechos humanos y sociales.

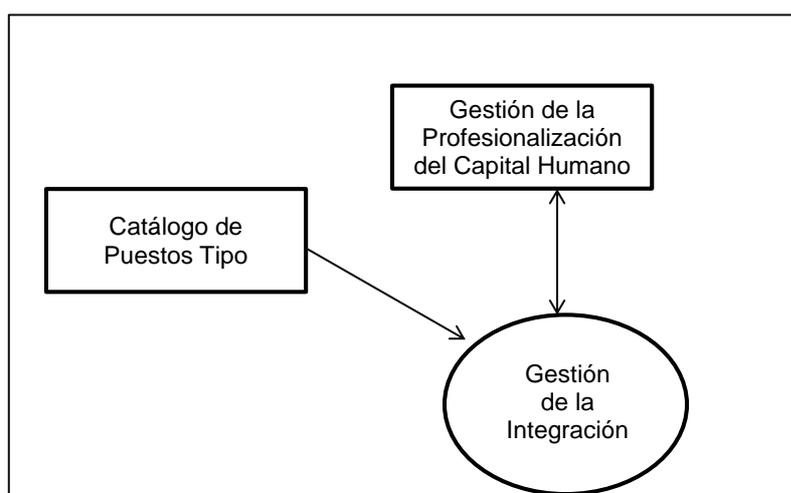
Entre sus atribuciones figura la interacción y correspondencia para definir los criterios de operación de la Gestión de Integración del servidor público relativos al reclutamiento y selección asegurando que se cumpla con el perfil de aspirantes y concursantes a la ocupación de plazas vacantes o de nueva creación. Incluye la Gestión de Retención; definiendo las políticas de retribuciones de sueldos por nivel de gestión, estímulos y reconocimientos por desempeño. De la misma forma establece los procesos de la Gestión de la Capacitación y Formación, al establecer los criterios y programas formativos para el desarrollo de competencias derivadas de las acciones de capacitación y formación. Adicionalmente se definen los mecanismos de evaluación del desempeño que permitan medir la productividad desde la perspectiva del servidor público, de sus compañeros, de su jefe inmediato y de la ciudadanía, lo cual califica su ascenso escalafonario. Como etapa concluyente la unidad de Gestión de la Profesionalización del Capital Humano crea los programas de reconocimiento para el retiro, considerando la capacitación y formación adquirida durante su vida activa dentro de la Administración Pública. Así mismo

intervendrá en la actualización del catálogo de puestos interactuando con el área de estructuras y procedimientos.

B) Gestión de la Integración.

Inicia cuando la persona ingresa ya sea por primera vez al servicio público o bien ingresa a ocupar una vacante en otro puesto dentro de la misma institución o en otra diferente. Para ello están implicados los procesos y procedimientos de selección y reclutamiento, con la finalidad de contrastar los conocimientos, habilidades, experiencia y actitudes del prospecto con las requeridas por el puesto señaladas en el catálogo de puestos vigente. El Modelo de Gestión de la Profesionalización MGTP propone un sistema de ingreso por empleo es decir el “mejor elemento para el puesto”. Una vez seleccionada la personas adecuada, esta inicia su camino por el Modelo de profesionalización con base competencias en el cual permanecerá durante su ciclo de vida dentro de la Administración Pública. En esta etapa se alimentará un banco de capacidades, conformado por una base de datos, con el objeto de contar con los registros e información referente al grado de escolaridad, competencias, habilidades y destrezas de todos los trabajadores que integren la Administración Pública; y contar con un inventario de capital intelectual y de expertis.

Figura 20: Interacción de la Gestión de la Integración



Funciones de interacción permanente: Vigilar los procesos de reclutamiento y selección, apegados a los requerimientos enmarcados en el catálogo de puestos.

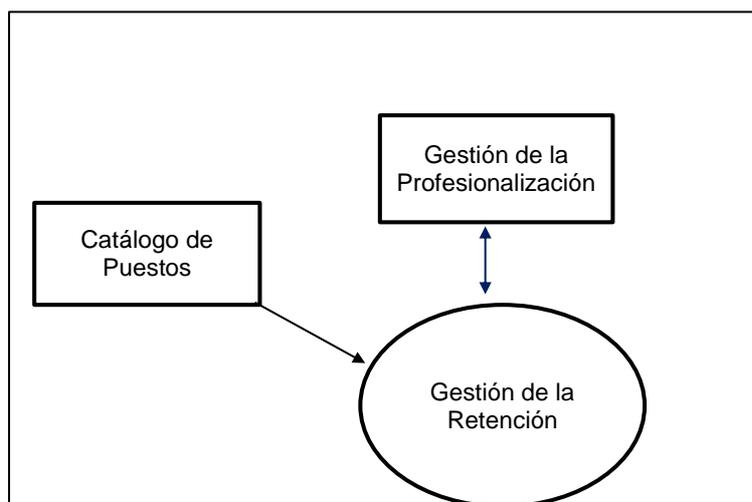
C) Gestión de la Retención.

Una vez seleccionados a los mejores elementos para el puesto, el siguiente paso es instrumentar mecanismo para lograr que encuentren en la Administración Pública un medio de desarrollo de sus aspiraciones, sientan orgullo por su quehacer y generen un sentido de comunión y pertenencia con la razón del Estado que es satisfacer la demanda ciudadana y procurar la paz social.

Se trata de estrategias de remuneración justas y equitativas apegadas al nivel de gestión detallado en el Catálogo de Puestos, prestaciones sociales que le permitan tener una vida digna y cumplir expectativas de vida, crear un ambiente donde se respire compañerismo, vocación de servicio y se encuentren amistades en condiciones de seguridad e higiene. Donde el trabajo competitivo y eficaz sea enaltecido con estímulos en especie, en numerarios o bien el reconocimiento público del deber cumplido. Porque cuando se reconoce a un servidor público implícitamente se reconoce el liderazgo de la institución y se proyecta una imagen de superación constante de la Administración Pública. El área de la Gestión de la Profesionalización del Capital Humano marcará la pauta del plan de estímulos y reconocimientos interactuando con la Gestión de la Retención. La medida determinante es la evaluación contrastada con un esquema de desarrollo para que el servidor público, contemple a corto, mediano y largo plazo, sus posibilidades de desarrollo y ascenso dentro de la estructura organizacional en función a un sistema escalafonario que le permita aspirar a nuevos puestos, de acuerdo a su progreso en el desarrollo de sus competencias y a la calidad de los resultados en su desempeño. Otra actividad importante asociada a la Gestión de la Retención es la vinculación con las relaciones sindicales las cuales estarán sujetas a las Condiciones Generales del Trabajo correspondiendo a la unidad de Gestión de la Profesionalización del Capital Humano regular los acuerdos que en materia de capacitación resulten de las negociaciones. El modelo MGPT

promueve un sistema de incentivos de retención que se traducen en: Estímulos económicos, Reconocimiento laboral, Desarrollo profesional, Otorgamiento de becas para estudios de posgrado, realización de estudios de campo, participación en congresos y foros, Remuneraciones Justas, Reconocimiento Social y Prestigio, Relaciones laborales amables.

Figura 21: Interacción de la Gestión de la Retención



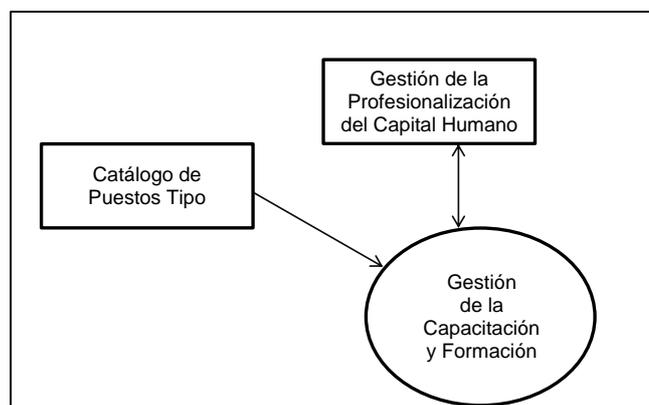
Funciones de interacción permanente: Vigilar la aplicación de los criterios y políticas de remuneraciones, estímulos y reconocimientos con base a los avances en los programas de capacitación y formación.

D) Gestión de la Capacitación y Formación.

Este subsistema emana directamente del Modelo de Gestión de la Profesionalización MGTP; ya que del contraste entre los requerimientos del catálogo de puestos y la realidad institucional conforma esquemas formativos de capacitación y formación con base en competencias. Al considerar al servidor público el capital más valioso de la Administración Pública, este subsistema dotará a los servidores públicos de los conocimientos necesarios para que adquieran las competencias que precisan para la realización de sus funciones de manera competitiva. La transmisión de conocimientos representa la inversión más redituable de las organizaciones, el conocimiento es el único recurso que no se deprecia y por el contrario se potencializa en un sin número de posibilidades para

resolver problemas y lograr metas y objetivos. Las acciones formativas comprenden procesos planificados y permanentes, cuyo cometido es la formación, actualización, capacitación, evaluación y certificación, generando con todo ello mayores capacidades de desempeño y profesionalidad de los servidores públicos. El MGPT comprende una oferta formativa incluyente al alcance de todos los servidores públicos independientemente del nivel de gestión abarcando el desarrollo de acciones formativas enfocadas al fortalecimiento de Actitudes y Aptitudes bajo un esquema de formación continua, con base en las competencias que integran el modelo.

Figura 22: Interacción de la Gestión de la Capacitación y Formación



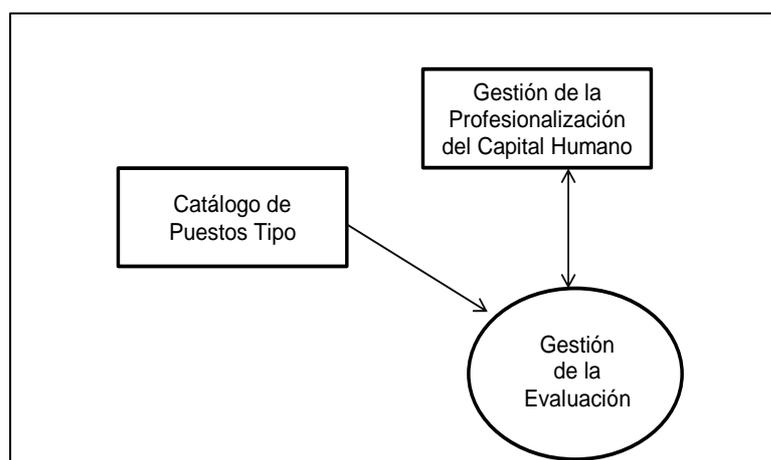
Funciones de interacción permanente: Diseño de programas de profesionalización flexibles y adaptables. Normalización de competencias y sus mecanismos de Evaluación.

E) Gestión de la Evaluación.

En esta etapa, se implementan los mecanismos necesarios para medir el impacto de las acciones de capacitación en tres dimensiones: El impacto directo en el servidor público, atendiendo a la mejora de sus habilidades comportamentales, y a las competencias adquiridas para el desempeño eficaz de sus funciones. El impacto Institucional, que comprende la contribución de las acciones de capacitación, en la mejora de los procesos institucionales, traducidos estos en mejores servicios públicos. Y el impacto a la comunidad, el

cual se deberá reflejar en satisfacción ciudadana y gobernabilidad, lo que contribuirá a la mejora de la imagen pública institucional del Gobierno del Estado. Para medir el impacto de la capacitación en los servidores públicos, en las Instituciones y en la Comunidad; será preciso emplear instrumentos como encuestas de satisfacción, análisis del clima organizacional e indicadores de gestión, de satisfacción y de eficacia. Es preciso también implementar un Sistema Integral de Evaluación del Desempeño, con parámetros debidamente estructurados que permitan medir y dimensionar la cantidad de resultados obtenidos y los productos terminados, generados en un periodo determinado de la gestión del servidor público; a lo anterior se agregarían los procedimientos para la implementación de las medidas o acciones correctivas y preventivas, orientadas a solventar o prevenir las posibles desviaciones u omisiones en el desempeño del servidor público. Los resultados obtenidos de la evaluación del desempeño, sentarían las bases para diseñar un Sistema de Estímulos y Reconocimientos de los servidores públicos, basados en criterios objetivos, siendo proporcionales y equitativos al desempeño logrado.

Figura 23: Interacción de la Gestión de la Evaluación



Funciones de interacción permanente: Evaluación de Desempeño, conocimientos e impacto en el entorno laboral y visión ciudadana.

F) Gestión del Retiro.

Constituye la etapa final del proceso del Proceso del Modelo MGTP; cuando el servidor público termina definitivamente su gestión en la Administración Pública, ya sea porque se le separa del cargo, porque así conviene a los intereses de la Institución; o porque decide retirarse por voluntad propia, al considerar que ya no desea formar parte de la Administración Pública. Esta etapa también contempla a aquellos servidores públicos que alcanzan por disposición jurídica normativa su pensión o jubilación; cerrando con esto su ciclo de vida laboral institucional en el Sector Público. Lo anterior implica crear los esquemas de gestión y los mecanismos, que permitan que el servidor público, pueda retirarse dignamente, y se le prepare para continuar con su vida útil, encauzándolo a seguir siendo productivo, independientemente de su edad, y de sus condiciones físicas y de salud. Se deberán considerar los esquemas que garanticen su remuneración, así como la continuidad de los servicios de seguridad social y de salud a los que tendrá derecho.

5.5 Requerimientos.

La implementación del Modelo MGPT requiere determinar las necesidades en el corto, mediano y largo plazo. Se citan las que a juicio de la investigadora considera de relevancia.

- Voluntad Política.
- Acuerdos Sindicales.
- Modificación a los Marcos Normativos.
- Conformación de la Unidad de Gestión Estratégica del Capital Humano en las diversas dependencias, órganos y organismos.
- Asignación de Presupuesto.
- Estudios de Análisis y Prospectiva.

- Infraestructura Adecuada y Equipada.
- Sistemas de Información que automaticen los procesos de evaluación, historial académico de los servidores públicos.

5.6 MGPT-Subsistema de Capacitación y Formación con base en competencias.

Como complemento a la presentación del Modelo; el presente apartado tiene la finalidad de aterrizar en la aplicación práctica del modelo MGPT específicamente en lo que concierne al Subsistema de Capacitación y Formación con base a competencias. Como primer punto se detalla las líneas de acción implícitas en cada proceso del subsistema, posteriormente se organiza, se clasifica y estructura los saberes, las habilidades y las actitudes que los servidores públicos del Poder Ejecutivo de Tabasco debe poseer. Al ser la investigación del tipo profesionalizante, el modelo surge de la combinación de diversos modelos presentados en el transcurso de la misma y adaptaciones realizadas por la investigadora. En seguida se presentan:

- Líneas de acción por cada uno de los procesos que integran el Subsistema de Capacitación y Formación
- Clasificación de Niveles de Gestión.
- Clasificación de Niveles de Sub Gestión.
- Clasificación de Categorías agrupadas por Niveles.
- Competencias Requeridas para el desempeño público
- Áreas de Dominio por Competencia.
- Cursos asociados a fortalecer las áreas de dominio clasificadas por nivel de gestión.

*Procesos que Integran el
Subsistema de Capacitación y Formación*

Cuadro 18: Proceso de Detección de Necesidades de Capacitación

ETAPA	COMPONENTE
Análisis de los Escenarios	Políticos Económicos Sociales
Análisis del Marco Normativo	Leyes Normas Reglamentos Manuales
Análisis de las Políticas Públicas	Plan Estatal de Desarrollo Programas de Gobierno Estrategias Objetivos Líneas de Acción
Análisis de la Cultura Organizacional	Valores Actitudes y Comportamientos Vocación de servicio Filosofía Organizacional Resistencia al Cambio Sentido de Pertenencia Realización Personal
Análisis de la Fuerza Laboral	Demografía Laboral Nivel Educativo del Servidor Público Edad Antigüedad Catálogo de Puestos Funciones Competencias Habilidades Experiencia Actitudes Comportamentales

Cuadro 19: Proceso de Planeación de la Capacitación con base al Catálogo de Puestos

ETAPA	COMPONENTE
Identificación de Competencias	Genéricas Directivas Funcionales Comportamentales Específicas por funciones
Plan Anual de Capacitación	Aplicación de Instrumento/Encuesta Clasificación de la Demanda Conformación del Plan Anual de Capacitación
Diseño Curricular	Objetivo de la capacitación Mapa sistémico Diseño de Contenidos (Plan de Sesión)
	Materiales Didácticos Manuales del participante Manual del Instructor Catálogo de dinámicas Insumos necesarios
	Selección de la Modalidad Presencial A distancia
	Determinación de la Estrategia Curso Taller Seminario Foro Mesa Reflexiva Cine Debate Vivencial Estudios
	Apertura del Curso Cerrados por Dependencia Abierto para todas las Dependencias
	Evaluación y Certificación Evaluación de Conocimientos Aplicación de Casos Prácticos Evaluación de los Servicios de capacitación Certificación
Personal Docente	Definición de Perfiles Personal Propio Personal Contratado
Vinculación	Intergubernamental Externa: Instituciones Públicas y Privadas Firma de Convenios Intercambio Académico Préstamo de Instalaciones

	Descuentos y Becas para servidores Públicos y sus familias
Promoción y Difusión de la Capacitación	Campañas de difusión Temas: Valores éticos Perspectiva de Género e Inclusión Fomento al orgullo y Sentido de pertenencia

Cuadro 20: Proceso de Ejecución de la Capacitación

ETAPA	COMPONENTE
Gestión Administrativa de la Capacitación	Planeación Financiera Análisis Presupuestal Contratación de Servicios de Capacitación Avance Presupuestal
Programación	Conformación de la Agenda Cursos Instructores Aulas
Logística	Manejo de Agenda Coordinación de Eventos Insumos y requerimientos Revisión de Aulas Manejo de Equipo Audiovisual Traslado
Conformación de Evidencias	Fotografías Listas de Asistencia Mecanismo de evaluación Archivo documental Impreso Archivo Documental en magnético
Administración de Información de la Capacitación	Sistemas de Información Generación de Reportes por: Participantes Cursos Dependencias Sistema de Historial Académico
Emisión y entrega de Constancias	Impreso Virtual Logística de Entrega Personalmente Organización de Evento
Vinculación con el Área de Recursos Humanos	Actualización del Sistema de Historial de Profesionalización. Envío de Copia de Constancias a los expedientes de los servidores públicos

Cuadro 21: Proceso de Evaluación de la Capacitación

ETAPA	COMPONENTE
Evaluación del Proceso de Capacitación	Determinación de Evaluaciones Conocimientos Servicios Desempeño Entorno Laboral
Medición	Medición de Indicadores

Cuadro 22: Proceso de Retroalimentación

ETAPA	COMPONENTE
Interacción con la Gestión de la Profesionalización del Capital Humano	Análisis del Impacto: Servidor Público Ciudadanía Instituciones
Retroalimentación	Reconocimiento Acciones correctivas Ajustes

Cuadro 23: Modelo MGPT-Categorías clasificadas por nivel de Gestión

NIVEL DE GESTIÓN	SUB NIVEL DE GESTIÓN	CATEGORÍA
NIVEL MANDOS DIRECTIVOS	MANDO SUPERIOR	Gobernador Secretario Sub-Secretario Coordinador General Director General Secretario Técnico Secretario Ejecutivo Del Consejo
	MANDOS DIRECTIVOS	Director Coordinador Contralor Interno
	ASISTENTES DIRECTIVOS	Secretario Particular Del Gobernador Secretario Auxiliar De Gobierno Secretario Particular Secretario Privado
NIVEL MANDOS MEDIOS	MANDOS MEDIOS	Sub-Director Administrador Jefe De Planta Jefe De Oficina Jefe De Departamento Jefe De Área Jefe De Proyecto

NIVEL OPERATIVO	ESPECIALISTAS	Asesor Jurídico Defensor De Oficio Contador Auditor Psicólogo Médico Químico Veterinario Ambientalista Profesional Profesional En Estadística Profesional En Audio Y Video Maestra De Educación Especial Instructor Electromecánico Supervisor Bibliotecario Actuario Dibujante
	TÉCNICOS	Codificador Perito Reforestador Técnico General Ayudante De Ingeniero Fotógrafo Electricista Encargado De Brigada Promotor Topógrafo Oficial Plomero Estadígrafo Pintor Vidotecario Trabajador Social Especialista Técnico Técnico En Computación Técnico Superior Oficial De Servicio Y Mantenimiento Jefe De Servicio Y Mantenimiento Oficial De Mantenimiento Mecánico Programador Analista Programador Institutor Artístico Institutor Cultural Inspector General Administrador Del Sistema Laboratorista Lectorista Archivista Secretaria Ejecutiva

NIVEL DE GESTIÓN	SUB NIVEL DE GESTIÓN	CATEGORÍA
NIVEL OPERATIVOS	OPERATIVOS	Recamarera Intendente Mesero Jardínero Auxiliar General Operador General Peón Cadenero Ayudante General Cocinero Encuademador Recepcionista Copista Prensista Cajista Soldador Operador Chofer Inventarista Velador Secretaria Taquimecanógrafa Auxiliar De Intndente Vigilante Auxiliar Administrativo Conserje Afanadora Recolector Jomalero Oficial Albañil Mecánico Barrendero Chofer Recolector Dibujante Auxiliar Universal De Oficina Mensajero Recamarera

Cuadro 24: Competencias MGPT

Competencias Genéricas	
Incluyen a todos los servidores públicos y tiene que ver con la cultura, los valores, e sentido de pertenencia.	
Áreas de Dominio	Conocimiento de la Administración Pública
	Inducción a la Dependencia y al Puesto
	Servicio Público y responsabilidad administrativo
	Ética Pública, Transparencia y Rendición de Cuentas
	Derechos Humanos
Competencias Directivas	
Enfocadas a los cargos directivos que realizan funciones de toma de decisiones planeación, dirección y coordinación.	
Áreas de Dominio	Compromiso con la Organización
	Liderazgo
	Planeación Institucional
	Gestión Directiva
	Marco Jurídico Institucional
	Mecanismos de Evaluación y Control
Competencias Funcionales	
Orientadas a contribuir a fortalecer la función en el área de especialidad correspondiente.	
Áreas de Dominio	Análisis de Problemas
	Herramientas Informáticas
	Administración de Proyectos
	Comunicación Escrita
	Comunicación verbal e imagen institucional
	Gestión de la Mejora Continua
Competencias Comportamentales	
Orientadas a fomentar el desarrollo humano para activar todas las potencialidades cualidades y comportamientos de los servidores públicos que influyen en la consecución de los objetivo institucionales y en los servicios que brindan a la ciudadanía	
Áreas Dominio	Relaciones Interpersonales y trabajo en equipo
	Desarrollo Humano
	Salud Mental
	Uso adecuado de la Comunicación

Cuadro 25: Cursos y Talleres Clasificados por Competencias y Áreas de Dominio

TIPO DE COMPETENCIA	ÁREAS DE DOMINIO COMPETENCIAS	CURSOS Y TALLERES	HRS.	NIVEL DE GESTIÓN	SUB. NIVEL DE GESTIÓN
GENÉRICAS	-Conocimiento de la Administración Pública. -Inducción a la Dependencia y al Puesto. -Servicio Público. -Ética Pública. -Derechos Humanos.	Inducción a la Administración Pública.	10	NIVEL MANDOS DIRECTIVOS NIVEL MANDOS MEDIOS NIVEL OPERATIVO	MS. MD. AD. MM. ESP. TEC. OPE.
		Cultura de Servicio.	10		
		Atención Ciudadana en el Sector Público.	10		
		Atención Ciudadana con Sentido de Inclusión.	10		
		Derechos Humanos en el Servicio Público.	10		
		Equidad de Género en el Servicio Público.	10		
		Liderazgo Proactivo.	10		
DIRECTIVAS	-Compromiso con la Organización. -Liderazgo. -Planeación Institucional. -Gestión Directiva. -Marco Jurídico Institucional. -Mecanismos de Evaluación y Control.	Manejo de Conflictos.	10	NIVEL MANDO MEDIO	MS. MD. AD.
		Método y Estrategias de Negociación.	10		
		Habilidades Directivas en la Gestión Pública. (Diez Módulos)*	30		
		Planeación Estratégica.	10		
		Definición de Indicadores.	10		

TIPO DE COMPETENCIA	ÁREAS DE DOMINIO COMPETENCIAS	CURSOS Y TALLERES	HRS.	NIVEL DE GESTIÓN	SUB. NIVEL DE GESTIÓN	
FUNCIONALES	-Herramientas Informáticas.	Word Intermedio.	20	NIVEL MANDO MEDIO	MM.	
		Word Avanzado.	20			
		Excel Intermedio.	20			
		Excel Avanzado.	20			
		Excel Básico.	20			
		Power Point Intermedio y Avanzado.	20			
	-Gestión de Proyectos.	Administración de Proyectos.	10			
		Imagen del Servidor Público.	10			
		Introducción a la Norma ISO	10			
		Gestión de un Programa de Auditoría.	10			
		Procedimiento de Acciones Correctivas y Preventivas.	10			
		Formación de Auditores.	10			
	-Comunicación Escrita.	Formación de Instructores.	10			
		Alfabetización Digital	15			
		Word Básico	20			
	-Comunicación verbal e imagen institucional.	Excel Básico	20			
		Power Point Básico	20			
		Ortografía	10			
		Redacción	10			
		Taller de las 5 S's	8			
		Comunicación Eficaz.	10			
	-Gestión de la Mejora Continua.	Gestión del Cambio.	10			
		Equipos de Alto Rendimiento.	10			
	-Formación del Capital Humano.	Conociendo la Inteligencia Emocional.	10			
					NIVEL OPERATIVO	ESP.
						TEC.
					OPE.	

TIPO DE COMPETENCIA	ÁREAS DE DOMINIO	CURSOS Y TALLERES	HRS.	NIVEL DE GESTIÓN	SUB. NIVEL DE GESTIÓN
COMPORTAMENTALES	-Relaciones Interpersonales.	Desarrollo Humano.	10	NIVEL MANDO DIRECTIVO NIVEL MANDO MEDIO NIVEL MANDO OPERATIVO	MS. MD. AD.
		Comunicación Eficaz.	10		
	-Desarrollo Humano.	Gestión del Cambio.	10		MM.
	-Salud Mental.	Equipos de Alto Rendimiento.	10		
	-Uso Adecuado de la Comunicación.	Conociendo la Inteligencia Emocional.	10		ESP. TEC. OPE.

Dónde MS: Mando Superior, MD: Mando Directivo, AD: Asistente Directivo, MM: Mando Medio, ESP: Especialista, TEC: Técnicos, OPE: Operativos

* Incluye los Módulos: I. Comunicación Efectiva, II. Integración de Equipos de Trabajo, III. Liderazgo Efectivo, IV. Mantenimiento del Orden y Limpieza, V. Manejo de Conflictos Laborales, VI. Técnicas de Negociación, VII. Reuniones Efectivas, VIII. Elaboración de Documentos Ejecutivos, IX. Administración del Tiempo y X. Planeación Estratégica Aplicada

5.7 Consolidación del Modelo MGPT.

Aunque el estudio de investigación obedece a la profesionalización de los servidores públicos del Estado de Tabasco, es posible sea aplicativo en los tres órdenes de gobierno, lo que hace importante analizar la viabilidad política para la implantación del Modelo. Hay aseveraciones que hacen suponer que el centralismo imperante hasta nuestros días pudiera coaccionar los procesos profesionalizantes en las entidades federativas y en los municipios, sin embargo, la centralización de las decisiones políticas como se mencionó en el capítulo II fue en cierta medida el origen de la pérdida de capacidad ejecutiva y el freno de las potencialidades de los estados y municipios. En este orden de ideas la consolidación del Modelo MGPT requiere de la voluntad de los gobiernos estatales y locales, para que mediante la hechura de una política pública, incidan en la implementación del modelo de MGPT y refuercen en la práctica los diferentes marcos normativos atribuibles a la profesionalización y de los que se habló anteriormente. La elaboración de una política pública requiere la

modificación de instrumentos normativos y jurídicos reglamentos institucionales, programas y proyectos estratégicos además de mecanismos de evaluación, lo que la hacen incluyente, dinámica, sostenible en el tiempo y no sea un programa de moda o sexenal, no sujeto a la discrecionalidad de los vaivenes de ciclos políticos, ni sujeto a los intereses partidistas y particulares.

Los estados y municipios a través de los mecanismos de coordinación y reconocimiento con la federación deberán vincular sus procesos de profesionalización con los programas federalizados respetando los ámbitos de competencia dictados por el mandato constitucional sin contravenir a las propias necesidades estatales y locales, por lo que la injerencia del gobierno federal en la profesionalización de los servidores públicos es limitativa a los lineamientos establecidos en las Reformas constitucionales y en las reglas de operación de los Fondos de Aportaciones Federales, Subsidios y Convenios, por lo que las entidades federativas en este caso el Estado de Tabasco dispone de las participaciones para el ejercicio y sus correspondientes políticas públicas a *doc* al contexto del estado. Virtud que privilegia la autonomía estatal y municipal pero al mismo tiempo respeta las rutas de profesionalización entre los tres órganos de gobierno, salvaguardando la integridad democrática de las instituciones de gobierno.

El espectro de injerencia de la federación está limitado a participar en la profesionalización de las políticas públicas de rango nacional, quedando la entera responsabilidad de las Administraciones Públicas de los Estados, el diseño de políticas públicas en el territorio estatal y las propuestas de profesionalización que garanticen la ejecución y seguimiento de las propias políticas públicas, acciones como análisis del clima laboral, cultura organizacional, elaboración del catálogo de puestos, mecanismos de reclutamiento, selección, retención y evaluación de los servidores públicos son cuestiones que solo corresponden a los estados o a los municipios en concordancia con la autonomía conferida por el mandato

constitucional, por lo que la aplicación del modelo MGPT es aplicativo al Estado de Tabasco y se complementará con las disposiciones que para el ejercicio de los fondos de aportaciones, subsidios y convenios defina la federación.

CONCLUSIONES

Mucho se ha insistido a la largo de la investigación del cambio en el pensamiento social y como el Estado ha tenido que adaptarse a las exigencias político, económico y especialmente a las sociales. De un estado proteccionista, paternalista y asistencialista hoy el desafío es reconstruir el aparato estatal abierta y de cara a la ciudadanía. Ciudadanía que hoy es consiente del papel fundamental que juega en un país democrático y representativo como lo es México. Resulta impostergable fortalecer la capacidad de gestión del Estado para actuar en apego al interés público y redundar en una mayor gobernabilidad legitimado la acción de gobierno y el poder político.

La nueva gestión del Estado conlleva a la reformulación de programas de profesionalización donde la democracia prevalezca en la elaboración de políticas públicas, la prestación de los servicios públicos y la asignación de puestos, para abatir la persistencia del patrimonialismo y el clientelismo arraigado en las administraciones públicas.

Los servidores públicos independientemente del nivel en que se encuentren ya sea puestos políticos, mandos superiores, medios y operativos; en conjunto representan el capital más importante de la Administración Pública, ya que mediante procesos de profesionalización se potencializa la capacidad de los servidores públicos.

La investigación llevó afrontar varios dilemas: profesionalización-federalismo o profesionalización-centralismo. En un país como México caracterizado por la multiculturalidad y las diferencias económicas y sociales; el centralismo postrevolucionario y arraigado hasta nuestros días ha tenido que ceder paso al federalismo. El desgaste administrativo y las marcadas diferencias

entre las entidades federativas ha sido la huella que el centralismo ha heredado en decremento de la profesionalización de las instituciones, de los servidores públicos y de los servicios que se prestan a la ciudadanía. En otras palabras se trata de una relación central y local presente y distante, una sinergia entre el desarrollo nacional y el desarrollo estatal, un aprendizaje continuo y un virtuoso acompañamiento republicano y federal.

Con las reformas administrativas se abona a cambiar el paradigma organizacional que hoy reclama flexibilidad, participación ciudadana, eficiencia y productividad. Lo que conlleva a conformar un virtuoso tejido entre las decisiones políticas, las prácticas administrativas y la sociedad participativa, y aquí aparece otro dilema; eficiencia y Eficacia versus modelo burocrático weberiano; a pesar de la tendencia modernizadora que busca direccionar lo político y administrativo a la satisfacción de la demanda ciudadana; Weber es y será por excelencia el fondo que estructura, jerarquiza, marca orden y racionalidad a la función pública por lo que contrario a lo que manifiestan algunos teóricos, la presencia weberiana regirá la administración pública y lo vemos en los marcos normativos, en las estructuras jerárquicas, en los programas y objetivos incluso en los sistemas de información de transparencia y rendición de cuentas insignias de las reformas recientes. Para esta investigadora el modelo burocrático weberiano se fortalece con el arribo de nuevas condiciones y mecanismos que favorecen la relación democrática entre el Estado y la sociedad; en término coloquiales weber es fondo y la Nueva Gestión Pública es la forma, esquemas que hacen de la Administración Pública un todo entre la rigidez weberiana y la eficiencia, la eficacia y la efectividad de los procesos políticos y administrativos.

Procesos que en un país democrático, representativo y federal no pueden caminar separados, sino de manera dependiente y proactiva. Justo aquí es donde la profesionalización de los servidores públicos cobra un papel preponderante en la transformación de la demanda en satisfacción ciudadana.

En este orden de ideas, la profesionalización requiere de la implementación de un proceso de gestión que siguiendo la lógica particular de cada entidad federativa se unifique al patrón nacional en lo que a ello corresponde y traduzca las políticas públicas en procedimientos de recursos humanos, que reivindiquen el rol de las personas en las organizaciones públicas, para que la burocracia no esté sujeta a los vaivenes de ciclos políticos ni intereses partidistas y particulares, sino por el contrario obedezca a la conformación de un cuerpo de servidores públicos con capacidad para asumir el compromiso responsable de una sociedad cada vez más demandante y participativa, fortalecer las instituciones y el desarrollo de las entidades en los términos que el mandato constitucional así lo prevea.

Se asume que la profesionalización empodera a las instituciones, las hace independientes y dominantes, democratiza a la burocracia confiriéndole el valor más alto de las instituciones públicas y considerándola el actor principal humano confiable e inteligente para alcanzar mayores resultados. Con programas de profesionalización progresivos dirigidos a todos los servidores públicos se transmiten conocimientos, se fortalecen las habilidades en diferentes escalas según se requiera, pero sobre todo se incide en el comportamiento y en las relaciones interpersonales, evidentemente la profesionalización es la llave que abre la puerta a esa relación fina e interpersonal del gobierno con la ciudadanía. El reto de hoy, es conformar un cuerpo de servidores públicos capacitados que independientemente de su ocupación y nivel jerárquico se responsabilicen de su actuación, porque el honor de una responsabilidad involucra, motiva y engrandece al ser humano.

Por lo tanto la profesionalización es entendida como un proceso sistémico que traspassa la demanda ciudadana a una gestión estratégica del capital humano, orientando procedimientos, estructuras, competencias y programas de capacitación en una lógica weberiana que vigoriza el catálogo de puestos,

convirtiéndolo a este último en un documento dinámico, rector y normativo el condicionado al fin último del Estado; la satisfacción ciudadana enmarcada en los principios de la nueva gestión pública. Es ahí donde soberbiamente se funde la razón weberiana y la humanización de la gestión pública, direccionando el poder antes conferido al Estado, hoy en el siglo XXI privilegiando.

Ahora bien, después de lo señalado en los cinco capítulos que integran la presente tesis, se exponen los hallazgos más relevantes que han permitido confirmar la hipótesis planteada *La instrumentación de un modelo de Gestión de la Profesionalización del Servidor Público en el contexto de la Administración Pública Central del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Tabasco, determinará las competencias que se requieren en el desarrollo del quehacer administrativo para que sobre la base del catálogo de puestos se alcance el desarrollo pleno de los servidores públicos, la competitividad de las instituciones, la satisfacción de la ciudadanía y obtener la gobernabilidad necesaria para el buen gobierno.*

Al contrastar la realidad de la profesionalización de los servidores públicos en el Estado de Tabasco, con el marco teórico, referencial y las experiencias en otras latitudes han permitido hallazgos relevantes; tanto para la comprensión del problema como para la creación de una propuesta profesionalizaste. Se comienza señalando que la profesionalización es una cuestión que ha sido considerada en la agenda de los gobiernos desde los orígenes primigenios de la conformación de los gobiernos, con diferente grado de prioridad y profundidad en el ejercicio, obedeciendo a la razón misma del Estado que en resumen recae en la satisfacción de la demanda ciudadana y la garantía de paz social.

La mutación del pensamiento social como una fuerza centrífuga en espiral, ha influido en las formas de organizaciones políticas, culturales, administrativas y sociales a lo largo de la historia. La aportación de ilustres pensadores han contribuido científicamente en las formas de contextualización y estructuración

del pensamiento y así surgen las teorías políticas, las teorías administrativas y de recursos humanos.

La influencia del pensamiento afecta directamente en la manera en como los gobiernos resuelven y hacen frente a los problemas de organización y desarrollo de políticas públicas y es ahí donde magistralmente el modelo weberiano viene a ordenar las ideas, procesos, estructuras, flujos de autoridad de las organizaciones burocráticas. Modelo que hasta hoy sigue vigente y estará hasta que no haya un orden superior de organización. Sin embargo a lo largo de la investigación se ha sostenido que el modelo weberiano ha sido superado pero no eliminado. Con el cambio en el pensamiento que enaltece lo “humano del ser”, la rigidez weberiana ha sido complementada y la descripción de puestos y tareas antes enfocadas a la consecución de objetivos hoy en día se fortalece con el enfoque de Nueva Gestión Pública trabajando sobre la eficiencia y la eficacia; identificando las competencias relativas al comportamiento y actitudes de las personas las cuales responden a estímulos motivacionales, potencializando su capacidad creativa y además determinando la relación del cliente ciudadano no prevista por Weber.

Las organizaciones públicas han tenido que ajustar sus velas y adaptarse a los cambios en el entorno, la sociedad del siglo XIX caracterizada por la sumisión, no es la misma que la del siglo XX la cual se distinguió por el despertar y mucho menos la del siglo XXI señalada como el imperio de la globalización, “todos somos todos”.

Al considerar el objeto legítimo del Estado, el cual radica en conciliar los diversos intereses en un ambiente de paz social, el papel de todo gobernante se torna complejo y requiere del decidido apoyo de la burocracia conformada por las instituciones y los servidores públicos, los cuales llegan a los encargos por múltiples vías de acceso al cobijo de la permisibilidad de marcos normativos

hechos a modo. En algunos casos acceden por componendas políticas, compadrazgos o nepotismo y otras por herencia de plazas sin el mínimo examen de ingreso lo que vulnera la capacidad de respuesta de los gobiernos.

Las democracias modernas hoy requieren de mecanismos profesionales en la actuación de las instituciones y la gestión de sus servidores públicos, incluyendo a todos los niveles ya sea puestos políticos, directivos, funcionales y operativos los cuales conforman esta gran maquinaria llamada burocracia.

A lo largo de la investigación quedó de manifiesto las experiencias de países de primer mundo como Inglaterra, Francia, Estados Unidos y Alemania los cuales se mantienen a la vanguardia planetaria y el éxito de estos países radica en la conformación de cuerpos burocráticos que más allá de los intereses políticos conforman un ejército de servidores públicos formados y capacitados en las filas de la propia administración pública y sometidos a rigurosos exámenes de ingreso y permanencia y cuyo único objeto será blindar a la Administración Pública de los enconos y cambios políticos superponiendo el interés del Estado, el ciudadano. Con las reformas administrativas, el Estado reacciona a los cambios en el entorno, modifica y en su caso crea los instrumentos normativos necesarios para legitimar las obligaciones de los gobiernos que cada vez exigen mayor profesionalismo en el proceder de los servidores públicos.

México a pesar del supremo poder político central y del corporativismo sindical característico del siglo XX que tanto daño hicieron a la Administración Pública, y ante las recomendaciones de organismos internacionales; arriba al siglo XXI con la implantación del Servicio Profesional de Carrera dando un gran paso a la democratización de los puestos públicos. No así en las entidades federativas las cuales en la mayoría de los casos adolecen de esquemas de profesionalización, donde la falta de experiencia tanto de los puestos políticos, así como de los altos mandos y la constante movilidad dificulta la implantación de

una política de profesionalización, reinando el empirismo en las acciones de capacitación y formación. Ante esta necesidad los estados del país han buscado mecanismos de intercambio y aprendizaje participativo no obstante, sería un gran aporte que dentro del marco constitucional el gobierno federal intervenga proponiendo criterios al respecto de la profesionalización para que tanto las entidades federativas y los municipios entreguen mejores bienes y servicios públicos a la población y actúen con la asertividad que el ciudadano espera.

La profesionalización representa un sistema total subordinado a la implementación de políticas públicas y a los requerimientos que en materia de capacidades y competencias se espera de cada uno de los servidores públicos que ocupan los puestos, los cuales deben estar plasmados en el catálogo de puestos tipo. El catálogo de puestos tipo es el resultado de desmembrar cada procedimiento y cada estructura de tal forma de llegar hasta la unidad núcleo de la Administración Pública denominada “el puesto”.

Desde un enfoque sistémico, la profesionalización en Tabasco puede ser estudiada como un proceso integral o de forma específica en alguna de las etapas, por lo que en virtud del interés particular origen de la investigación se centra en el estudio de la capacitación y formación del servidor público. Además la investigación deja un importante referente teórico de la conformación de los recursos humanos y la profesionalización en el Estado de Tabasco.

En este orden de ideas, la presente investigación propone la construcción teórica de un Modelo de Gestión de la Profesionalización aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco MGTP. El MGTP responde a la nueva realidad Estado-Sociedad, en un plano tridimensional visto en desde la sociedad, desde la voluntad política y desde los procesos administrativos. Se caracteriza por ser un modelo humanista donde la demanda ciudadana es

atendida por servidores públicos, “personas que sirven a las personas” por lo tanto privilegia la satisfacción ciudadana y el desarrollo pleno de los servidores públicos durante su ciclo de vida dentro de la Administración Pública. Otra característica primordial es la concepción de las personas como el capital más valioso de la Administración Pública y no como recurso depreciable que se devalúa a diferencia del capital que se potencializa.

El MGTP es un modelo incluyente, que busca cerrar la brecha entre los administradores, operativos y los políticos ya que es aplicable a todos los servidores públicos; a diferencia de un sistema civil de carrera, no privilegian a ningún segmento administrativo, rompiendo con la dicotomía política administrativa. Por su grado de influencia en la competitividad de las instituciones se considera un modelo estratégico y puede ser analizado desde tres perspectivas: la perspectiva externa, la perspectiva de las partes y sus interacciones y la perspectiva de los resultados.

La perspectiva externa representa el posicionamiento estratégico, relacionado con la legalidad, la viabilidad política y administrativa en un contexto determinado, es decir la información necesaria para echar andar el modelo: marco normativo, políticas públicas derivadas de la demanda ciudadana y el contexto sociopolítico y económico.

Desde la perspectiva de los procedimientos y sus interacciones, se definen los procedimientos y estructuras clasificadas por nivel de gestión para cumplir con las atribuciones objeto de creación de las instituciones suscritos en el marco normativo. Se procede a determinar la cultura organizacional de las instituciones públicas y tanto la información estructural, procedimental y cultural se fusionan para identificar las competencias necesarias por nivel de gestión. En este sentido y tras un análisis comparativo de diversos modelos de competencias de competencias el MGPT define las competencias genéricas, directivas, funcionales dando especial interés a las comportamentales especialmente a las

relacionadas con el trabajo en equipo, comunicación y desarrollo humano, ya que los problemas públicos no pueden ser atacados solo de manera técnica hay muchos valores y comportamientos que influyen en la efectividad de los resultados.

Lo interesante del Modelo radica en la trascendencia del Catálogo de Puestos como instrumento normativo y rector de la Gestión Estratégica del Capital Humano, la cual está conformada por seis subsistemas y una Unidad de Gestión de la Profesionalización del Capital Humano. Esta unidad, es una instancia con funciones de regular y promover la profesionalización de los servidores públicos estableciendo los elementos de equilibrio sostenible en el quehacer es decir “hacer bien lo que efectivamente se necesita”, está encargada de la planeación, definición de criterios y políticas de la gestión de ingreso, retención, formación y capacitación, evaluación y retiro; subsistemas de la Gestión Estratégica del Capital Humano los que interactúan en una sinergia y dinamismo constante, atento a la ejecución de las políticas públicas. La evaluación regirá el sistema de desarrollo escalafonario y de asenso así como los procedimientos de estímulos y reconocimientos para los servidores públicos. Cuando se reconoce el de los servidores públicos, se refleja en la competitividad de las instituciones públicas. Específicamente el MGPT detalla de manera congruente los procedimientos de capacitación y formación enlistando las acciones relacionadas con la detección de necesidades, planeación, ejecución, evaluación y retroalimentación de la capacitación.

La perspectiva de los resultados delimita los que se pretende sea el producto de la aplicación del Modelo y se resume en contrastar los resultados con el desarrollo pleno de los servidores públicos, las instituciones eficientes y competitivas, la ciudadanía satisfecha y el logro de la añorada gobernabilidad.

Con estas acciones, el MGTP aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco permitirá a la postre la reducción de costos, el

fomento a la creatividad para innovar y generar cambios que reditúen en el cumplimiento de la razón del Estado. Por tal motivo, podemos afirmar que se acepta la hipótesis de investigación, ya que *La instrumentación de un modelo de Gestión de la Profesionalización del Servidor Público en el contexto de la Administración Pública Central del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Tabasco, determinará las competencias que se requieren en el desarrollo del quehacer administrativo para que sobre la base del catálogo de puestos se alcance el desarrollo pleno de los servidores públicos, la competitividad de las instituciones, la satisfacción de la ciudadanía y obtener la gobernabilidad necesaria para el buen gobierno.* Conjuntamente, se responde a las preguntas de investigación planteadas recabando información teórica referencial al respecto de la profesionalización finalmente, con todo ello se cumple con el objetivo principal de la investigación, al diseñar un modelo referencial, normativo y operativo de profesionalización de los servidores públicos que integran la Administración Pública Central en el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Tabasco, que coadyuve a los fines del desarrollo del sector público para brindar un servicio con eficacia y eficiencia a la ciudadanía.

Si bien se ha cumplido con los propósitos iniciales planteados desde la presentación del protocolo de investigación, se espera haber contribuido al aprendizaje sobre el Modelo de Gestión de la Profesionalización aplicado al Capital Humano del Estado de Tabasco el cual no es limitativo sino puede ser aplicado en cualquier otra entidad o municipio.

A partir de este trabajo surgen nuevas inquietudes e interrogantes que serán la base de futuras investigaciones; tales como la creación de una norma que en el respeto a la autonomía estatal homologue valores y líneas de actuación con perspectiva ética, transparencia y de derechos humanos, que estimule a las instituciones mediante el reconocimiento y asignación de recursos, otro punto importante que es digno de estudio es la definición de procesos

estandarizados de ingreso al servicio público en México, así como la definición de mecanismos de evaluación con sus correspondientes sistemas de información y análisis, indicadores de impacto de la profesionalización en el contexto social, político y económico, entre muchas otras que seguramente saltarán a la mente del lector.

Finalmente el Modelo de Gestión de la Profesionalización aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco subyace de los más altos valores del Estado Mexicano: Representativo, Democrático y Federal.

Que la profesionalización del servidor público en Tabasco sea el
el punto de unión entre el Estado y el Ciudadano.

REFERENCIAS

LIBROS

- Aguilar Villanueva, Luis F, *El Gobierno del Gobierno. 1era ed., INAP, México, 2013.*
- . *Profesionalización, del Servicio Público en México hacia la Inovación y la Democracia. Editado por Universidad Iberoamericana. Gargola Ediciones, 2003.*
- Alcántara Sáenz, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio.* Fondo de Cultura Económica. México, 1995.
- Alducín Abitia, Enrique. *Los valores de los mexicanos. México en tiempos de cambio. Fomento Cultural Banamex, México 1991,*
- Almada, Carlos F., *La Administración Pública Estatal en México. Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México, 1982.*
- Alvarado Salvador, *El problema de México, San Antonio, Texas, sin datos editoriales.*
- Barceló Rojas Daniel, Cabrero Mendoza Enrique, Cejudo Guillermo, Cerdio Jorge, Merino Huerta Mauricio, Nieto Morales Fernando, Pérez Correa Fernando, Serna de la Garza José María, Horacio Enrique Sobarzo Fimbres, *Federalismo y Descentralización. CONAGO, México 2008.*
- Barzelay, Michael, *Atravesando la Burocracia: Una Nueva Perspectica de la Administracion Pública. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.*
- Bonnin, Charles Jean, *Principios de Administración, Compendio traducido por D.J.N. Saavedra, Madrid, 1834.*
- Bravo Zamudio, Juan, *Max Weber y el Estado de Moderno, en la Teoría Sociologica de Maz Weber Ensayos y Textos, de Díaz de León, Laura Paz, UNAM, 2001.*
- Cabrero Mendoza, Enrique y Peña Ahumada, José, *“Instrumentos del New Public Managament para construir una new public governance, El Caso de los gobierno locales en México”. Incluido en Pardo, María del Carmen y Velasco Sánchez Ernesto, “La Gerencia Pública en América del Norte, Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México”. El Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, México 2009.*

- Casar María Amparo, *La Corrupción en México, Transamos y no Avanzamos*, Índice de Competitividad Internacional 2015. Instituto Mexicano para la Competitividad, 2015.
- Castelazo, José R., *Administración Pública una Visión de Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México, 2007.
- Cortazar Velarde Juan Carlos, Lafuente Mariano, Sangines Mario, *Al Servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina(2004-2013)*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2014.
- De Sande, Pérez-Bedman, *Empleo y Prestación de Servicios en la Administración Pública*. Editorial Lex Nova, España, 2006.
- Cruz Villalobos, Osvaldo, *El Servicio Profesional de Carrera y los Cambios en la Gestión Pública de México*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México, 2009.
- Cháves Alcazar, Margarita, *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*. Imprenta El Socialista, México, 1887.
- . *Administración de Recursos Humanos, El Capital Humano de las Organizaciones*. 9na. ed., Mc Graw Hill, México, 2009.
- . *Comportamiento Organizacional, La Dinámica del Éxito en las Organizaciones*. 2da. ed. Mc Graw Hill, México, 2009.
- . *Administración de Recursos Humanos*. 2da. ed. Mc Graw Hill, México, 2009.
- . *Introducción a la Teoría General de Administración*, 7ma. ed., Mc. Graw Hill, México, 2006.
- De Azcárate, Patricio, *Obras Filosóficas de Aristóteles*. Vol. 3, 10 vols, Madrid, 1873-1875.
- De la Cueva Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo*. Porrúa, México, 1960.
- De Zavala, Lorenzo, "Aspirantismo y Parcialidad", *Obras. El Periodista, El Traductor*, Porrúa. México, 1937.
- Díaz Rugama, Alberto, *Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana*. Imprenta el Socialista, México, 1887.
- Druker, Peter, *Sociedad Capitalista*. Pionera, Sao Paulo, 1993.

- Fernández Ruíz, Jorge, *El Estado Empresario*. UNAM, México, 1982.
- Fitz-enz, Jac, *Como medir la gestión de los Recursos Humanos*. Deusto, España, 1999.
- González Pedrero, Enrique, *Discursos por Tabasco 1983-1987. Vol. I, Gobierno del Estado de Tabasco*, Villahermosa, 1988.
- Guerrero, Omar. *El Funcionario, el Diplomático y el Juez; Las Experiencias en la formación Profesional del Servicio Público en el mundo*. 1era. ed., Universidad de Guanajuato/Instituto de Administración Pública de Guanajuato/Instituto Nacional de Administración Pública/Pilar y Valdéz Editores, México, 1988.
- . *Historia del Servicio Civil de Carrera en México. Los Protagonistas, las Ideas y los Testimonios*. Editado por Universidad del Estado de México. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Porrúa, 2011.
- . *La Administración Pública del Estado Capitalista*. 5ta. Ed., Fontamara, México: 2002.
- . *La Administración Pública en Gran Bretaña; Origen y Desarrollo de la Cultura Administrativa Británica*. 1era. ed., Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Seminario de Cultura Mexicana, México, 2012.
- . *La Administración Pública a través de las Ciencias Sociales*.
- . *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*. 2da. ed. Fontamara, México, 1988.
- . *Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
- . *Principios de Administración Pública*. Universidad Nacional Autónoma México, México, 2007.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*. Centro de Investigaciones y Docencia Económica CIDE, México, 2000.
- Gutiérrez Muñoz, Juan Carlos, *La Burocracia. Una perspectiva desde la elección pública*. 1era. ed., Editado por Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2011.
- Hackman, J. Richard, "The Design of Work in the 1980's. Organizational Dynamics". Verano de 1978, citado por David R. Hampton. Administración, 3º ed., Mc Graw Hill, México, 1990.

- Heredia, Blanca, *The Political Economy of Reforma of the Administrative Systems of Public Sector Personal in Latin America*, BID, Washington, D.C., 2002
- Hernández Sampieri Roberto, Fernández Collado Carlos, Baptista Lucio Pilar, *Metodología de la Investigación*. McGraw - Hill, 1997.
- Incoviello Mercedes, Zuavanic Laura, Dalbosco Hugo, *Construcción de Capacidades estatales y consolidación del régimen de servicio civil: algunas reflexiones sobre la situación de América Latina*. Universidad Nacional de General San Martín, Escuela de Política y Gobierno, Buenos Aires, Argentina, 2004
- Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*. Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1973.
- Claude Levy Leboyer, "Gestión de las Competencias", ediciones 2000, SA, Barcelona 1997, p. 40.
- Longo, Francisco, *Mérito y Flexibilidad*. Pidos, Barcelona, 2004.
- López Alvarés, Francisco, *La Administración Pública y la Vida Económica en México*, Porrúa, México, 1995.
- Méndez, José Luis, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2000.
- Merino, Mauricio, *Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México.
- Mertens, Leonard, *La Gestión por Competencia Laboral en la Empresa y la Formación Profesional*. Editado por Cumbre Iberoamericana. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, Madrid, España, 2000.
- Mora, José María Luis, *Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía*. Obras sueltas, México, 1837.
- Morgan, G. *Imágenes de la organización*, Ediciones Alfaomega, 1991, México, D.F.
- Olías, de Lima Blanca, *La Nueva Gestión Pública*. Prentice Hall, Madrid, 2001.
- Pardo, María del Carmen y Velasco Sánchez Ernesto, "La Gerencia Pública en América del Norte, Tendencias actuales de la reforma administrativa en

- Canadá, Estados Unidos y México*". El Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, México 2009.
- Perry Becke, Theo Toonen, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indiana University Press, Bloomington, 1996.
- Peter, Guy B, "La internacionalización de la Reforma Administrativa: Una perspectiva desde América del Norte". Incluido en Pardo, María del Carmen y Velasco Sánchez Ernesto, "La Gerencia Pública en América del Norte, Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México". El Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, México 2009.
- Piña Gutiérrez, Jesús Antonio, *Origen y Evolución del Poder Ejecutivo en Tabasco, 1824-1914*. 1era. ed., Editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014.
- Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. 23n. ed., Madrid, España, 2014.
- Revillagigedo, Segundo Conde, "Censo de Servidores Públicos del Virreinato". *Archivo General de la Nación, Historia, Vol. 159, expediente 2, 3 y 4, México, 1789-1790*
- Rives, Sánchez, Roberto, *Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública en México 1821-1940*. Instituto Nacional de Administración Pública, Serie II Administración Pública Mexicana, México 1984.
- Solana Morales, Fernando Ángel, *Introducción a la Teoría de la Administración Pública*. Ed. Trillas, México, 1990.
- Trejo Delabre, Raúl, *Crónicas del Sindicalismo en México, 1976 1988*. 1era. ed., editado por Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Siglo XXI, México, 1990.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas*. 1era. ed., Plaza y Valdéz, México, 2000.
- . Marcela Bravo Ahuja, *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. 1er. Ed., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM-Plaza y Valdés México, 1999.
- Weber, Max, *¿Que es la Burocracia?*. Ediciones Coyoacán, 2000.

- . *Economía y Sociedad, Esbozo de Sociología Comprensiva. Segunda reimpresión en Barcelona, España, 2002.*
- . *La política como Vocación. dentro de su obra El Político y el Científico,* Premia, México, 1980.
- . *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo.* Editorial Alianza, Madrid, España, 2004.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

- Auditoría Superior de la Federación, Pardo, María del Carmen. “*El Servicio Civil de Carrera para un desempeño de la gestión pública*”. Serie para Una Cultura de Rendición de Cuentas. ASF, México, 2005
- Banco Interamericano de Desarrollo, Francisco Longo, “*La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad*”. Trabajo comisionado por el BID para la primera Reunión del Diálogo de Política de Gestión y Transparencia, Washington, 26-27 abril 2001.
- . Longo, Francisco, “*Marco Analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil*”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
 - . “*Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*”. Banco Interamericano de Desarrollo Washington, D.C., 2006.
 - . Strazza Luciano, “*Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México*”. Período 2014-2015. Banco Interamericano de Desarrollo, México, 2014.
 - . Sanginés Mario, Strazza Luiciano, “*Perspectivas de la Profesionalización de la Función Pública en los Gobierno Estatales de México*”. Banco Interamericano de Desarrollo. México, 2016.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. “*Una nueva gestión pública para América Latina*”. Consejo Científico del CLAD, 14 de octubre de 1988.
- . “*Carta Iberoamericana de la Función Pública*”, Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra Bolivia: CLAD, 2003.

- “*Código Iberoamericano de Buen Gobierno*”. CLAD. 23 de junio de 2006. MontevideoUruguay.<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/codigober.pdf/view> (último acceso: 2016 de Abril de 22).
- “*Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público*”. Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.
- Moreno, Carlos Humberto. “*Las Competencias Laborales como Eje Fundamental de la Profesionalización de los Servidores Públicos en Iberoamérica*”. Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad. Editado por Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. México. CLAD/Secretaría de la Función Pública. 3-4 de Julio de 2014. <http://siare.clad.org/fulltext/0078302.pdf> (último acceso: 2016 de Febrero de 18).

Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, “*Diccionario de Política y Administración Pública*”. México, 1996.

Conferencia Nacional de Gobernadores CONAGO, Comisión de Modernización y Simplificación Gubernamental. “*Bases y Estrategias para la Profesionalización en las Entidades Federativas*”. Pachuca, Hidalgo, 2001.

- “*Carta Mexicana de Profesionalización y Servicio Profesional de Carrera en Gobiernos Locales*.” Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Profesional de Carrera. Profesionalización. Modernización de la función pública local a partir de la profesionalización de los servidores públicos. 17 de Noviembre de 2006.

Foro Nacional de Profesionalización, Pontifes Martínez, Arturo, “*El Marco Normativo en Materia de Profesionalización en México*”. Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, Foro Nacional de Profesionalización. Tepic, Nayarit, México, 2016. www.profesionalizacion.org.mx.

- Pontifes Martínez, Arturo, “*Proyecto Desarrollo de un Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Administraciones*”

Estatales, Valoración de los Sistemas de Profesionalización Vigentes".
Foro Nacional de Profesionalización. Editado por Instituto Nacional para el
Federalismo y Desarrollo Municipal. Octubre de 2007.

Gobierno del Estado de Tabasco, González Pedrero, Enrique, "*Memoria
Sexenal 1983-1988*". Editado por Gobierno del Estado de Tabasco,
Servicios Cartograficos y Editores, Tabasco 1988.

- . Guria Ordoñez, Manuel, "*Siempre por Tabasco, Acción y Obra
1992-1994*". Editado por COPLADET 330, Tabasco 1994.

- . Gobierno del Estado de Tabasco, Madrazo Pintado, Roberto, "*Plan Estatal
de Desarrollo 1995-2000*". Gobierno del Estado de Tabasco, Tabasco,
1995.

- . Neme Castillo, Salvador, "*Plan Estatal de Desarrollo 1989
1994*". Gobierno del Estado de Tabasco, Villahermosa, 1989.

- . Nuñez Jiménez, Arturo, "*Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018*". Talleres
Gráficos del Estado. Villahermosa, Tabasco, 2013.

- . Wade, Leandro Roviroso, "*Tabasco Memoria de Labores 1977-1982*".
1era. ed. Editado por Gobierno del Estado, Villahermosa, Tabasco, 1982.

- . Comité Promotor de Desarrollo Socioeconómico del Estado de Tabasco,
"*Plan Estatal de Desarrollo*" (Segunda Versión), COPRODET, Tabasco,
Diciembre 1979. p. 71 (propiedad de COPLADET 351.7 Pla 1981)

Gobierno de la República Gobierno Federal/Secretaría de Programación y
Presupuesto, "*Proyecto para la Instauración del Servicio, Restructuración
del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del
Gobierno Federal*", Presidencia de la Republica, México 1979.

- . Secretaría de la Función Pública. "*Ramas de Cargo o Puesto*". 20 de Mayo
de 2008.

- . Secretaría de la Función Pública. “*Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2013–2018*”.
- . Secretaría de Gobierno/Instituto Nacional para el Federalismo Municipal, Merino, Mauricio, “*La Profesionalización del servicio público en México: en busca de un modelo coherente*”. *La Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas Estatales. Aprendizajes y Retos*, SEGOB-INAFED. México, 2006.
- . Secretaría de Gobierno/Instituto Nacional para el Federalismo Municipal, Pontifes, Martínez, Arturo “*Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas/Referente 1 Perfil Público de la Profesionalización*”, coordinado por el INAFED, México, Octubre 2007.
- . Pontifes Martínez, Arturo, “*Catálogo de Puestos Tipo para la Administración Pública Estatal*”. Febrero de 2006. http://www.profesionalizacion.org.mx/descargables/profesionalizacion/CATALOGO_PUESTOS_2006.pdf (último acceso: 8 de Diciembre de 2015).
- . Pontifes Martínez, Arturo, “*Modelo de Evaluación y Acreditación de las Competencias determinadas en el Catálogo, de conformidad con el Plan de Formación y su Diseño Curricula*”, INAFED, México, 2008”.
- . Secretaría de Desarrollo Social. “*Administración Municipal Paso a Paso, Programa Nacional de Formación de Servidores Públicos Locales*”. México, 2010.
- H. Congreso de la Unión, Mascott Sánchez, María de los Ángeles. “*Sistemas de Servicio Civil: una Comparación Internacional*”. Prod. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Camara de Diputados. México, 2000-2003.
- Instituto de Administración Pública, “*Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública*”, Serie para la Mejora Continua en las Organizaciones Públicas, INAP, Abril 2000.

—. “*Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México*”, Tomo III. 1era. ed., INAP, A.C., México, 1999.

—. “*La Administración Local en México*”, Tomo III. INAP A.C., Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, México, 1997.

Foro Iberoamericano de la Función Pública: Revitalización de la Administración Pública. Longo, Francisco, “*La implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública: Obstáculos y Estrategias*”. México D.F., 5 y 6 de mayo de 2005.

INEGI, “*División Territorial del Estado de Tabasco de 1810 a 1995*”. 1era. ed., México, 1996.

—. “*Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*”. Aguascalientes, México, 2011.

—. “*Encuesta Intercensal 2015*”. Impacto Nacional, México, 15 de marzo, 2015.

Instituto Mexicano para la Competitividad, “*Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011, Vía INEGI*”. En http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/encuesta-nacional-de-calidad-e-impacto

OCDE, “*Hacia una gestión pública más eficiente y dinámica en México*”. París, 2011.

Organización de las Naciones Unidas, OEA-PNUED, Oszlak Oscar, “*La Profesionalización del Servicio Civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización, Trabajo elaborado en el marco del Proyecto, “La Democracia de Ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*”. Noviembre 2009: p. 9.

—. *Compendio por Delors Jacques. “La Educación Encierra un Tesoro”*, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional de Educación para el Siglo XXI. ONU. París.

—. “*Manual de Administración Pública*”. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 1962.

Organización Internacional del Trabajo, *Reunión 64 CIT. Convenio Núm. 151, O.I.T.* Editado por OIT. Ginebra, 1978.

Oficina Nacional de Innovación y Gestión de la República de Argentina, Nouche Rodríguez, Aurea, Miguel Peñaranda, Elena. “*Competencias Laborales en la Administración Pública*”, Serie para la Mejora Continua en las Organizaciones Públicas, Buenos Aires, 2002. p. 65.

PROMAP 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1996.

REVISTAS

Alonso-Jiménez Caryl, “*Informe de Conclusiones. Área Temática: Profesionalización de la función pública*”. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Nov. del 7-10 de 2006. p. 3.

Arellano Gault, David, “*De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas, El Estado del Arte de la Administración Pública*”. Revista conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencia Políticas y Administración Pública, México 1999.

—. “*¿Burocracia Profesional Individualista o Espíritu de Cuerpo? Las Contradicciones del Servicio Civil Mexicano*”. Andamios 10, nº 21 (Enero-Abril 2013).

Cabrero Mendoza, Enrique, “*Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras*”. Revista Política y Sociedad, Volumen 47, Núm. 3, CIDE.

Carrillo Castro, Alejandro y Campero Cárdenas, Gildardo Héctor “*La Reforma Administrativa en México desde la Perspectiva de la Formación de Funcionarios Públicos*”, Revista de Administración Pública, No. 110, Enero-Abril, 2004.

- Diego Bautista, Oscar. "La Ética en el Marco de las Administraciones Públicas. Medidas para Fomentar la Ética en los Servidores PÚblicos". Editado por España INAP. Revista Iberoamericana de Administración Pública, RIAP, nº 10 (Octubre 2003): 71-94.
- . "Tendencias de Cambio en el Servicio Civil de los Estados Unidos. Servicio Profesional de Carrera", Vol. 1, no. 2, 2004.
- Dimock, "The Study of Administration". Los Estados Unidos, The American Political Science Review. 1947.
- Dror, Yehezkel. "El profesionalismo en el arte de gobernar", en Revista Reforma y Democracia, No. 1., CLAD, Caracas, Enero, 1994.
- Espinoza Morales, Francisco, Zallas Esquer, Lidia Amalia, "Orígenes del Sindicalismo en México". Editado por Universidad de Sonora, Revista de Investigaciones Académicas, nº 14, (Julio-Septiembre 2012).
- Gallart María Antonia, Jacinto Laura. "Competencias Laborales: Pieza Clave en la Articulación Educación-Trabajo". Biblioteca Digital de la OEI, publicado en:
[Http: //www.oei.es/historico/oeivirt/fp/cuad2a04.htm](http://www.oei.es/historico/oeivirt/fp/cuad2a04.htm), última consulta: 8/03/2017
- Guerrero, Omar. "Clasicos de la Teoría de la Administración Pública". Revista Venezolana de Gerencia, nº 3, 1997: 9-18.
- . "La Administración y el Pluripartidismo." Editado por INAP. Administración Pública, nº 96, 1997. p. 46.
- Iacoviello Mercedes, Strazza, Luciano, "De Partidocracias Rígidas a Meritocracias Flexibles en América Latina". Revisada (Octubre 2009) del Documento presentado en el XIV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panel "Capital Humano y Calidad Institucional en el Sector Público: viejas sinergias y nuevas alquimias", 27 – 30 de octubre de 2009, Salvador de Bahía Brasil. Bajo reserva de publicación por parte del CLAD hasta Febrero de 2010.

- Kracke, E.A. "*El Servicio Civil en China durante la Dinastía Sung*".
Revista de Administración Pública 47-48. Julio- Diciembre
1981. Editorial INAP. p. 203-236.
- Longo, Francisco. "*Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad*". Editado por CLAD. Reforma y Democracia, nº 19 (Febrero 2001).
- Martínez Puón, Rafael. "*Cinco Mitos sobre el Servicio Profesional de Carrera en México*". Dialnet. Editado por N°. 48 Convergencia: Revista de ciencias sociales. 2008.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2964712> (último acceso: 15 de Febrero de 2016).
- . "*La Profesionalización de la Función Pública: Ideas para Latinoamérica*". Talleres Gráficos Universitarios ULA, (Colecciones de Gobierno y Administración Pública del GIGEP), Mérida, Venezuela, 2013. p.32.
- Pardo, María del Carmen. "*El Servicio Profesional de Carrera en México: de la Tradición al Cambio*". Editado por A.C. El Colegio de México. *Foro Internacional* (Redalyc.org) XLV, nº 4 (2005). p. 599-634.
- Pérez González, Hugo Nicolás. "*Retos y Perspectivas del Servicio Público de Carrera en México*". Editado por CLAD. *VIII Congreso CLAD*, Octubre 2003.
- Sánchez Gonzalez, José Juan, "*El Cambio Institucional en la Reforma y Modernización de la Administración Pública Mexicana*". *Gestión y Política Pública* XVIII, nº 1 (Enero -Junio 2009), p.78
- Santos Azuela, Héctor. "*Formación Histórica Jurídica del Sindicato*". Vol. Serie G, Estudios Doctrinales 179, de Estudios Jurídicos en Homenaje a Don Santiago Barajas Monte de Oca, p. 387-397. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, D. F. México, 1995.
- Villoria Mendieta, Manuel, "*Sociedad Moderna y Burocracia. El Paradigma Burocrático y su Crisis.*" en *Documentación sobre gerencia pública*, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración". México, 2009.

MARCO NORMATIVO

"Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano", Artículo 6, 1789.

"Decreto por el que se declararan amovibles los empleos", de mayo 21 de 1852, Derecho Internacional Mexicano, Tomo III, México.

"Decreto sobre cesantes de los estados de la Federación" de mayo 23 de 1829.

"Ley de Pensiones Civiles de Retiro", de 9 de junio de 1926. Decreto expedido por Congreso de la Unión. México.

"Acuerdo sobre la organizacion y funcionamiento del servicio civil", Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, México, 1933.

"Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil", de fecha 12 de abril de 1934. Publicado, en el Diario Oficial de la Federación, México.

"Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación", Revista Política y Social, Órgano del Partido Nacional Revolucionario, Tomo I, Núm. 4, 1935.

"Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", de fecha 5 de diciembre de 1938. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, México.

"Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados", de fecha 30 de diciembre de 1939, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

"Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", de fecha 3 de diciembre de 1946. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, México.

"Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, y su Reglamento", de fecha 6 de

diciembre de 1954, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, México.

“Ley del Servicio Civil del Estado de Tabasco”, de 7 de noviembre de 1956. Suplemento del Periódico Oficial 1475, Tabasco, México.

“Reforma al Artículo 123 Constitucional. Clasificación de los asalariados en apartados A y B”, publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, 1960.

“Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”, de fecha 28 de diciembre de 1963, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, México.

“Ley Federal del Trabajo”, de fecha 1 de abril de 1970, publicada en el Diario Oficial de la Federación. México.

“Estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión”, de diciembre 5 de 1938. Secretaría de la Presidencia, México a través de los informes presidenciales: la administración pública, tomo IV, México, 1976.

“Reglamento de Escalafón Estatal de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco, dependiente de la Dirección General de Educación Pública”, de 10 de noviembre de 1976. Periódico Oficial Sup. 3563, Tabasco, México.

“Decreto, Ley 22/77 que crea el actual Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)”, de 30 de marzo de 1977. México.

“Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco”, publicado en el suplemento al número 3677 del Periódico Oficial, el 14 de diciembre de 1977.

“Plan Global de Desarrollo”, de fecha 17 de marzo de 1980, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, México.

“Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Tabasco”, Decreto 0058, publicado en el Periódico Oficial, 4261, de fecha 13 de julio de 1983.

“Reglamento Interior del Instituto de Capacitación para el Desarrollo Regional de Tabasco”, Tabasco 2008. Publicado en el Suplemento al Periódico Oficial del Estado, número 4387, del día 26 de septiembre de 1984.

“Programa de Descentralización Administrativa entre Estados y Federación”, de fecha 18 de junio de 1984, Publicado en el Diario Oficial de la Federación. México.

“Simplificación Administrativa de la Administración Pública Federal”, de fecha 9 de febrero de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación. México.

“Reglamento Interior del Consejo Consultivo de Capacitación y Adiestramiento del Estado de Tabasco”, de fecha 15 de abril de 1989. Periódico Oficial 4862. Tabasco, México.

“Decreto 0064, por el que se abroga la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios, Instituciones Descentralizadas y Sociedades de Participación Estatal Mayoritarias del Estado de Tabasco” publicado de fecha 31 de marzo de 1990.

“Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado”, Decreto 0064 de fecha 31 de marzo de 1990, (abrogando la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios, Instituciones Descentralizadas y Sociedades de Participación Estatal Mayoritarias del Estado de Tabasco).

“Convenio de Desarrollo Social 1992” que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Tabasco, publicado en DOF: 14/01/1993.

“Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal Administrativa”, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1996.

"Reglamento Interior de la Comisión de Modernización e Innovación Gubernamental", publicado en el Periódico Oficial Sup. B 6251 del 7 de Agosto de 2002.

"Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003.

"Lineamientos para la Instalación y facultades de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las Dependencias y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de septiembre de 2003.

"Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2004.

"Lineamientos para la Descripción, Evaluación y Certificación de Capacidades", Diario Oficial de la Federación. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2005.

"Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal". Diario Oficial de la Federación. 1 de septiembre de 2005.

"Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal". Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 2006.

"Decreto por el que se extingue el Instituto de Capacitación para el Desarrollo de Tabasco (ICADET)", Decreto 013. Expedido el 6 de mayo de 2006. Por medio del cual se suprimen diversos empleos públicos de la Administración Pública del Estado de Tabasco.

“Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado”, modificación publicada con Decreto 220, en el Periódico Oficial No. 21890, suplemento 6707C, de fecha 16 de diciembre de 2006.

“Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2004. Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2007.

“Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF”, de 6 de Septiembre de 2007. Diario Oficial de la Federación. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

“Reglamento Interior de la Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Tabasco”, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, suplemento 6834G, de fecha 5 de marzo de 2008.

“Programa de Mejoramiento de la Gestión (2007-2012)”, de fecha 9 de septiembre de 2008, Publicado en el Diario Oficial de la Federación. México.

“Reglamento Interior del Instituto de Capacitación para el Desarrollo Regional de Tabasco”, Tabasco 2008.

“Reglamento Interno de Seguridad e Higiene en el Trabajo del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco”, de fecha 18 de junio de 2011. Suplemeneto del Periódico Oficial del Estado de Taabasco. Tabasco, México.

“Manual de Organización General ISSET”, fecha de publicación 2 de octubre de 2012. Periódico Oficial.

“Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco”, reforma a través del Decreto 270, publicado en el suplemento “B” al Periódico Oficial 7336 de fecha 26 de diciembre de 2012.

"Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013.

"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013.

"Manual Administrativo de Aplicación General de Planeación, Organización y Administración de los Recursos Humanos", Secretaría de la Función Pública, Publicado en Diario Oficial de la Federación. Cámara de Diputados del H. Congreso Unión, Última Reforma DOF 23 de Agosto de 2013.

"Reglamento Interior de la Secretaría de Administración". Publicado en el Periódico Oficial, Suplemento 7416 del 2 de octubre de 2013.

"Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco". Publicado en el Periódico Oficial, de fecha 31 de diciembre 2013.

"Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco", de fecha 13 de diciembre de 2013 Gobierno del Estado de Tabasco, Periódico Oficial, Villahermosa, Tabasco.

"Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", Cámara de Diputados de I H. Congreso de la Unión, 2013.

"Ley Reglamentaria de la Fracción XIII BIS del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos", última Reforma 2014, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

"Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado/Normateca Electrónica Institucional, Diario Oficial de la Federación, México, 2014.

"Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco", última reforma aprobada mediante Decreto 218 de fecha 16 de julio de 2015, publicado

en el Periódico Oficial del Estado número 7606 Suplemento B, de fecha 29 de julio de 2015, Gobierno del Estado de Tabasco, Tabasco, México.

“Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco”, última reforma aprobada mediante Decreto 223 de fecha 11 de septiembre de 2015, publicado en el Periódico Oficial del Estado número 7625 de fecha 03 de octubre de 2015.

“Ley del Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco”, última reforma publicada en el Periódico Oficial con fecha 31 de diciembre de 2015.

“Acuerdo por el que se da conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2016-2018”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 2016.

“Manual de Organización y Descripción de Puestos de la Secretaría de Administración”, última actualización 26 de febrero de 2016.

“Lineamientos y Políticas Generales de Capacitación del Gobierno del Estado de Tabasco”. Secretaría de Administración, Gobierno del Estado de Tabasco, Publicado mediante circular CCPE/005/2016 de fecha 29 de marzo de 2016.

“Ley Organica del Poder Ejecutivo de Tabasco”. Última reforma aprobada mediante Decreto 027 de fecha 13 de septiembre de 2016, publicado en el Periódico Oficial del Estado Suplemento 7724 C. de fecha 14 de septiembre de 2016, Tabasco, México.

“Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco”, 11va. Reforma, Publicada en el Sup. “C”, P.O. 7753 de fecha 24 de Diciembre 2016.

“Acuerdo por el que se Expiden las Medidas de Austeridad, Racionalidad y Disciplina del Gasto Público de la Administración Pública, para el Ejercicio Fiscal del año 2017. Publicado en el Periódico Oficial de la Federación el 21 de enero de 2017.

“Condiciones Generales de Trabajo”, de fecha 01 de febrero de 2017, Sindicato Único de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco, Villahermosa, Tabasco.

SITIOS EN INTERNET

Academia Federal de Administración Pública. *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAkoV)*
www.bakoev.bund.de.

Archivo General de la Nación.
<http://www.gob.mx/agn>

Banco Interamericano de Desarrollo.
<http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo>, 2837.html

Biblioteca Digital Daniel Cosío Villegas
<http://biblioteca.colmex.mx/>

Biblio Xplora Biblioteca Bibliotecas del Tecnológico de Monterrey
<http://bibliotecatec21.mty.itesm.mx/bibliotecadigital>

Comisión Nacional de Gobernadores
<https://www.conago.org.mx/>

Comunidad Digital de Conocimiento
<http://academica.mx/#/>

Dialnet Plus portal de difusión de la producción científica hispana
<https://dialnet.unirioja.es/>

Escuela Nacional de Administración (ENA) École Nationale d' Administration.
www.ena.fr.

Gobierno del Estado de Tabasco
<https://tabasco.gob.mx/>

H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados
<http://www.diputados.gob.mx/>

Instituto de Administración Pública A.C.
<http://www.inap.mx/portal/>

Instituto Mexicano para la competitividad
imco.org.mx

Instituto Nacional para el Federalismo
<http://www.gob.mx/inafed>

Museo de las Constituciones UNAM
<http://museodelasconstituciones.unam.mx/Museo/index.php>

Organización Internacional del Trabajo
<http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>

Training & Development for the Public Sector & Civil Service
<http://www.civilservicecollege.org.uk/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE
<http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

Pacto por México
<http://pactopormexico.org/>

Presidencia de la República, Vicente Fox Quezada.
<http://fox.presidencia.gob.mx/>

Secretaría de la Función Pública. Programa anticorrupción
<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/>

Repositorio UNAM.
<http://www.rad.unam.mx/>

Red por la Rendición de Cuentas
<http://rendiciondecuentas.org.mx/manifiesto-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion/>

Scientific Electronic Library Online
<http://www.scielo.org.mx/scielo.php>

Sistema de Información Científica Redalyc Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal <http://www.redalyc.org/>

INDICE DE FIGURAS Y CUADROS

FIGURAS

Figura 1: Desarrollo Evolutivo de un Profesional	55
Figura 2: Gestión Estratégica de Recursos Humanos.....	59
Figura 3: Modelos de Sistemas Públicos.....	112
Figura 4: Subsistemas del Servicio Profesional de Carrera	115
Figura 5: Segmentos del SPC	126
Figura 6: El papel de la profesionalización en el proceso de implementación de políticas públicas	146
Figura 7: Ubicación Organizativa de la Dirección de Capacitación.....	205
Figura 8: Estructura Orgánica de la Dirección de Capacitación	205
Figura 9: Modelo de Gestión de la Profesionalización Aplicado al Capital Humano del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.....	231
Figura 10: Actores del Modelo MGPT	233
Figura 11: Perspectivas del Modelo MGPT	234
Figura 12: Perspectiva Externa.....	235
Figura 13: Perspectiva de las Partes y sus Interacciones.....	237
Figura 14: Perspectiva Cultural, Estructural y de Procedimientos.....	238
Figura 15: Administración Pública de Tabasco: Niveles de Gestión	239
Figura 16: Clasificación de Competencias.....	241
Figura 17: Puesto: Núcleo de Ejecución de la Administración Pública	246
Figura 18: Modelo MGPT desde la Perspectiva de los Resultados.....	247
Figura 19: Dependencia del Ciclo de Vida del Servidor.....	250
Figura 20: Interacción de la Gestión de la Integración	252
Figura 21: Interacción de la Gestión de la Retención	254
Figura 22: Interacción de la Gestión de la Capacitación y Formación	255
Figura 23: Interacción de la Gestión de la Evaluación.....	256

CUADROS

Cuadro 1: Cronología de la Burocracia	27
Cuadro 2: Reformas Administrativas en México.....	95
Cuadro 3: Cronología de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en México	107
Cuadro 4: Servicio Profesional de Carrera en México; Distribución de Puestos	121
Cuadro 5: Instrumentos Normativos y Metodológicos de la Profesionalización en las Entidades Federativas.....	124
Cuadro 6: Clasificación de Servidores Públicos	126
Cuadro 7: Subsistemas de Recursos Humanos.....	147
Cuadro 8 : Plan Básico de Formación en Competencias /INAP 2008.....	157
Cuadro 9: Competencias Directivas/Longo 2002.....	158
Cuadro 10: Competencias laborales por tipo según el Modelo de Competencias Laborales en la Administración Pública, Argentina/2002.....	159
Cuadro 11: Competencias Comportamentales/Moreno, CLAD 2014.....	161
Cuadro 12: Diccionario Iberoamericano de Competencias Laborales en el Sector Público 2016	164
Cuadro 13: Modelo de Profesionalización para Servidores Públicos de las Administraciones Estatales.....	166
Cuadro 14: Procesos de la Unidad de Profesionalización /2007	169
Cuadro 15: Recursos Humanos en Tabasco y su formación.....	195
Cuadro 16: Conformación de la Categoría de Confianza	223
Cuadro 17: Conformación de la Categoría de Base	224
Cuadro 18: Proceso de Detección de Necesidades de Capacitación	259
Cuadro 19: Proceso de Planeación de la Capacitación con base al Catálogo de Puestos.....	260
Cuadro 20: Proceso de Ejecución de la Capacitación	261
Cuadro 21: Proceso de Evaluación de la Capacitación.....	262
Cuadro 22: Proceso de Retroalimentación	262
Cuadro 23: Modelo MGPT-Categorías clasificadas por nivel de Gestión	262
Cuadro 24: Competencias MGPT	265
Cuadro 25: Cursos y Talleres Clasificados.....	266

ANEXO

CUESTIONARIO 1

Encuestado: Lic. Eduardo Fukushima Alcántara

Puesto: Jefe de Desarrollo de Contenidos

Unidad Administrativa: Dirección de Capacitación de la Dirección General de Desarrollo de Personal de la Subsecretaría de Recursos Humanos.

Dependencia: Secretaría de Administración, Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

INVENTARIO DE NORMAS VIGENTES APLICABLES A LA PROFESIONALIZACIÓN

1. **Enuncie las leyes, reglamentos, manuales, normas de competencias y demás disposiciones administrativas que regulen en forma directa la organización del Área de Profesionalización, sus procesos y programas.**

1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco
2 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco
3 Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco
4 Condiciones Generales de Trabajo
5 Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco
6 Lineamientos y Políticas Generales de Capacitación del Gobierno del Estado de Tabasco

2. **Las atribuciones y/o funciones del Área de Profesionalización están establecidas en los siguientes ordenamientos. (Marque con una cruz dentro de los paréntesis que correspondan)**

a) Ley propia

b) Ley Orgánica de la Administración Estatal

c) Reglamento Interior

b) Manual de Organización

c) Otra disposición Especifique:

Lineamientos y Políticas Generales de Capacitación del Gobierno del Estado de Tabasco.

3. **Existen objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción o programas destinados a la profesionalización, que estén contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo.**

a) Si

b) Resuma la manera en que se enuncia:

EJE RECTOR 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA, AUSTERA Y TRANSPARENTE CON RENDICIÓN DE CUENTAS.

2.3.1.7 Establecer programas de capacitación a los servidores públicos para la mejora continua de la gestión pública sustentable.

2.6.1 Impulsar la modernización administrativa a través de la innovación, la capacitación de los servidores públicos y la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación.

2.6.1.5 Establecer un programa integral de capacitación para mejorar el desempeño de los servidores públicos en el uso de las tecnologías de la información y comunicación.

2.6.1.6 Incrementar la capacidad de los servidores públicos mediante convenios con instituciones del Gobierno Federal y organizaciones de los sectores privado y social.

2.7.1.2 Establecer un estudio de perfiles de los servidores públicos y de necesidades de la Administración Pública Estatal para optimizar su desempeño.

2.11 ESTABLECER PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN CONTINUA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

2.11.1 Establecer un modelo de gestión del talento humano para hacer más eficiente el desempeño de los funcionarios públicos.

2.11.1.1 Establecer cursos de ética pública, responsabilidades administrativas y penales, así como de técnica normativa, de adquisiciones y obra pública.

c) Se establecen en un Programa específico denominado: Capacitación a Servidores Públicos.

4. Señale y califique de cinco a diez puntos (escala ascendente) el grado de actualización que tengan los procedimientos que desarrolla el Área de Profesionalización, equivalentes a los de la lista siguiente. (Deje en blanco aquellos que no operen)

LOS PROCEDIMIENTOS QUE SE SEÑALAN A CONTINUACIÓN SE EJECUTAN, PERO NO ESTÁN DOCUMENTADOS.

Procedimiento	Se aplica actualmente (Si o No)	Calificación que asigna al grado de actualización
Integración del programa institucional de Profesionalización (en coordinación con dependencias del Poder Ejecutivo)	NO	
Levantamiento de necesidades de Capacitación	SI	10
Diseño de programas de cursos	SI	10
Diseño de material didáctico	SI	10
Administración de procesos de instrucción	SI	8
Registro de acreditación y resultados de la capacitación	SI	8
Contratación de proveedores de servicios docentes	SI	10
Evaluación de participantes en programas de profesionalización	SI	8

Diseño de competencias o capacidades por puesto	NO	
Diseño de pruebas técnicas para procesos de selección o promociones	NO	
Procedimientos de la Comisión Mixta de Capacitación	NO	
Otros Procedimientos (Inserte las celdas que sean necesarias)		
Levantamiento de Clima Organizacional	NO	

5. Cuales otros procedimientos son indispensables en su área y deberían desarrollarse:

Integración del programa institucional de capacitación
Diseño de competencias por puesto
Normatividad para la aplicación de pruebas técnicas
Normatividad para la obligatoriedad de participar en las acciones de capacitación
Procedimientos de la Comisión Mixta de Capacitación
Procedimientos para evaluar el aprovechamiento derivado de las acciones de capacitación
Procedimientos para medir el impacto de las acciones de capacitación

6. En caso de que exista una Ley del Servicio Público de Carrera vigente en su entidad federativa, mencione como se está aplicando con relación al Subsistema de Profesionalización; también puede hacer referencia a sus problemas de operación.

NO EXISTE

7. ¿Existe alguna norma vigente que ordene asignar un determinado valor curricular a los programas de profesionalización? En caso afirmativo mencionar su denominación:

NO EXISTE

8. ¿El Área de Profesionalización expide algún tipo de norma de carácter general y obligatorio para regular los procesos de planeación, programación, operación y evaluación de la profesionalización en cualquiera de sus modalidades? En caso afirmativo enuncie las más importantes:

No existe obligatoriedad de participación en acciones de capacitación, existe un proyecto para vincular las categorías a las competencias. Solo en el caso del ejercicio de la partida 33401: Servicios de Capacitación a Servidores Públicos la Secretaría de Administración emite los Lineamiento y políticas de capacitación al que deben sujetarse las dependencias.

9. El Manual de procedimientos que opera en el Área de Profesionalización es de uso extensivo para cualquier unidad administrativa de cualquier

dependencia que opere programas de profesionalización. (marque con una cruz lo que corresponda)

Existe un Manual que considera únicamente las acciones alineadas a la estructura y aplica solo para el área de profesionalización; cada dependencia tiene su propia operatividad.

Únicamente es una referencia técnica

- 10. En el caso de que en su entidad federativa, cada dependencia del Poder Ejecutivo organice y provea los medios de profesionalización de su personal, ¿cuáles son las normas que regulan dicha gestión?**

Lineamientos y Políticas Generales de Capacitación del Gobierno del Estado de Tabasco; se aplican para el ejercicio de la partida 33401: servicios de capacitación a servidores públicos, si la dependencia imparte capacitaciones que no implique el ejercicio de dicha partida, no existe algún lineamiento que regule.

- 11. Comentarios y observaciones adicionales relacionadas al marco normativo de la profesionalización en la administración pública de su estado.**

El marco normativo en materia de profesionalización, se encuentra limitado a acciones de capacitación, mismas que son parte de los Objetivos Estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, faculta a la Dirección de Capacitación de la Secretaría de Administración, a realizar acciones de capacitación, dirigidas a los servidores públicos que pertenecen al Poder Ejecutivo; así mismo, la Ley de los Trabajadores al servicio del Estado, y las Condiciones Generales de Trabajo, disponen, que los servidores públicos deben recibir capacitación para eficientar su desempeño; y adicionalmente, los Lineamientos y Políticas Generales de Capacitación del Gobierno del Estado de Tabasco, establecen la normatividad y criterios empleados, para la contratación de servicios mediante la utilización de los recursos asignados al rubro de capacitación.

CUESTIONARIO 2

ORGANIZACIÓN DEL ÁREA RESPONSABLE DE LA PROFESIONALIZACIÓN

- 1. ¿Cuál es el rango organizacional del Área de Profesionalización?**

Dirección de área. Bajo el mando de (unidad orgánica superior):

Dirección de Capacitación dependiente de la Dirección General de Desarrollo de Personal de la Subsecretaría de Recursos Humanos, que se encuentra adscrita a la Secretaría de Administración.

2. Organización interna:

De ser posible incluya una imagen de organigrama actual o describa sus unidades empezando por la Unidad titular y de izquierda a derecha cada órgano dependiente con sus respectivas subunidades administrativas.



3. Estructura ocupacional:

Mencione por orden jerárquico los puestos que forman parte de la Unidad y su correspondiente número de plazas:

Puesto	Plazas (no anotar nombre de la persona)	Tipo de Plaza
Dirección	1	Confianza
Jefatura de Departamento	3	Confianza
Secretaria	2	Confianza
Jefe de área	2	Confianza
Jefe de Proyecto	1	Confianza
Técnico operativo	1	Base
Profesionista	1	Base

¿Esta estructura de plazas y puestos es suficiente?

a) No

Exponga su punto de vista:

La realidad es que la estructura no es suficiente, además de la estructura oficial, se cuenta con áreas que han surgido de la propia dinámica y que no están contempladas ni en el Reglamento ni en la Estructura. Es necesario contar con el personal calificado para realizar no solo las funciones sustantivas operativas, sino además las de gestión administrativa; así como las de registro, evaluación y control, así también personal operativo como intendentes y vigilantes.

4. Con respecto a los procesos de profesionalización de todas las dependencias del poder ejecutivo estatal, el área tiene un rol que equivale a lo siguiente:

- a) Área normativa y rectora de la profesionalización (planea, programa, organiza, administra, controla, evalúa y regula en términos normativos)

Respuesta: Aunque la Dirección de Capacitación establece lineamientos para el ejercicio de los recursos presupuestales destinados a la capacitación; los Organismos Públicos que pertenecen al Poder Ejecutivo, aplican sus propias políticas y programas en materia de capacitación, de acuerdo a su normatividad interior con un impacto transversal en la Administración Pública del Estado, por lo que todos los servicios están abiertos a todas las dependencias.

5. Marque el paréntesis que corresponda a las funciones que en términos reales y normales se llevan a cabo en el área de capacitación, con las claves siguientes:

Se está en proceso de actualizar los procedimientos que aglutinan las funciones que se realizan en la Dirección de Capacitación.

- N = Función permanente principal
E = Función permanente secundaria
EV= Función eventual
Ex = Función extraordinaria
O = Función que no se lleva a cabo

(N) Participar en el establecimiento de políticas y lineamientos de planeación, programación y presupuestación de la formación y desarrollo de los servidores públicos del Estado.

(N) Proponer a las autoridades competentes la organización y funcionamiento del sistema de formación y desarrollo y las distintas modalidades de atención a las necesidades de profesionalización de los servidores públicos estatales.

(O) Coordinar la integración de los programas operativos anuales en materia de planeación de las dependencias y organismos del poder ejecutivo del Estado.

(N) Aprobar la propuesta de programas, proyectos y actividades de formación y desarrollo del personal de las dependencias y organismos del gobierno estatal.

(N) Definir la metodología de formulación de planes y programas de capacitación.

(EV) Diseñar y validar perfiles de capacitación en adecuación a las descripciones de puestos del Catálogo Vigente.

(O) Diseñar y promover la implantación de planes de carrera en las ramas de especialidad de las dependencias y organismos de la administración pública del Estado.

(N) Planear y programar el Plan o Programa General de capacitación del Gobierno del Estado.

(N) Capacitar a su personal en métodos, sistemas, normas y procedimientos dentro de las especialidades de la propia Unidad.

(N) Diseñar programas especiales y generales de formación y desarrollo para el fortalecimiento de aspectos de cultura organizacional.

(O) Participar en el diseño de perfiles de capacitación de personal y puestos de áreas que se inscriben y operan en procesos de certificación de la calidad en el servicio público.

(N) Diseñar Programas de estudio y diseñar materiales de apoyo didáctico.

(N) Integrar material de apoyo didáctico y proveerlo a los distintos programas.

(EV) Normalizar los procesos de capacitación en manuales, operativos, sistemas, procedimientos y normas técnicas de gestión controlada.

(N) Integrar registros de los programas de capacitación en una clasificación de modalidades y valor curricular para la administración del Estado.

(N) Sistematizar y efectuar de manera programada la Detección de necesidades de capacitación.

(O) Participar en la revisión y estudio de los resultados de las evaluaciones de desempeño a efecto de constatar las evidencias de necesidades de capacitación del personal evaluado.

(N) Levantar censos del perfil de profesionalización de los servidores públicos en atención a su participación y desarrollo en actividades de profesionalización.

(N) Integrar y mantener actualizado el padrón de instructores y proveedores de servicios de capacitación.

(O) Participar en la formulación de pruebas técnicas y de cultura organizacional para ser aplicadas en proceso de reclutamiento y selección y en concursos de promociones y ascensos.

(N) Programar y proveer los instrumentos didácticos, logísticos y de evaluación de los distintos cursos y eventos comprometidos en la apertura programática.

(N) Convocar, invitar o notificar a los titulares de las áreas de adscripción de los destinatarios para que den las facilidades necesarias al personal que participará en los eventos programados.

(N) Organizar y mantener al día los servicios administrativos para el registro, seguimiento de desempeño, acreditación y expedición de constancias de participantes Llevar el control de la estadística de los servicios de capacitación.

(N) Administrar los procesos de capacitación: Licitación, evaluación y aprobación de proyectos y propuestas de prestadores de servicios, contratación de servicios, coordinación de la operación, apoyo logístico, provisión de materiales, evaluación desempeño programático y docente de proveedores, aprobación y vigilancia de la

aplicación de reactivos y pruebas de evaluación, evaluación de proveedores y realimentación de resultados, gestión de pagos, determinación de penalizaciones por incumplimiento, evaluación de resultados, etc.

(N) Coordinar la operación de los programas a su cargo con el equipo de instructores de la Unidad o el grupo de instructores internos de la administración pública

(N) Organizar y participar en concursos de reconocimiento de mérito y calificación de los mismos en los órganos evaluadores

(O) Evaluar aprovechamiento de participantes y resultados de la capacitación

(O) Realizar el seguimiento y evaluación de los efectos de los programas de la Unidad en la gestión de las áreas de los servidores públicos participantes en sus programas

(N) Acreditar de resultados en expedientes de participantes

(O) Coordinación de Comisión Mixta de Capacitación

6. Las dependencias se coordinan con el área de profesionalización a través de la siguiente unidad:

La Dirección de Capacitación cuenta con un Departamento de Enlace y Vinculación, que para efectos de capacitación, se vincula con las demás Dependencias e Instituciones Públicas y Privadas.

7. Describa en forma breve los principales vínculos que sostiene el Área de Profesionalización con otras dependencias del poder ejecutivo en las materias que ésta tiene encomendadas.

Texto	Continuación:
Se han creado enlaces de capacitación con todas las Dependencias y Organismos Públicos del Gobierno del Estado, incluyendo Organismos Federales, Municipales y Organizaciones y Asociaciones Civiles e Instituciones Educativas Públicas y Privadas.	Se envían circulares de invitación a eventos de capacitación Convocatoria a Programas Especiales. Se entregan informes de aprovechamiento. Se entregan constancias de participación

8. El manual de organización del Área de Profesionalización está vigente y actualizado en los siguientes aspectos: (Marque con una cruz lo que corresponda).

Las acciones del área de profesionalización, están incluidas en el manual de la dirección general de desarrollo de personal.

a) Unidades orgánicas reales congruentes con el organigrama autorizado:
No

b) Funciones y materias de responsabilidad formales en congruencia con las que se llevan a cabo en la realidad:

Sí. En las funciones de cada jefatura de departamento realizan las funciones que les corresponden.

c) Puestos bien definidos en atención a las especialidades del área:

Sí. Los puestos están definidos, sin embargo se han tenido que improvisar áreas que realizan funciones sustantivas y que no están enmarcadas en ningún reglamento.

d) Claridad y precisión en la distribución de funciones que no permite la duplicidad de las mismas, dentro de la propia área y con relación a otras unidades administrativas fuera de la misma:

Sí. Están definidas respecto a lo estipulado en el reglamento salvo las acciones que se han derivado de la creciente operatividad y que no aparecen en ningún documento normativo.

e) Funciones específicas con referencia a las diferentes materias que se realizan de manera coordinada o conjunta con las delegaciones o coordinaciones administrativas de otras dependencias:

Sí. Mediante el área de vinculación que agenda y lleva el control de participantes y con las dependencias que ejercen la partida 33401.

f) Actualidad de sus funciones, acorde con las necesidades del desarrollo institucional del Área de Profesionalización:

Sí. No obstante no encontrarse en su totalidad en documento normativo alguno.

Se realizan funciones no contempladas en el reglamento y la estructura.

9. ¿Cuáles son los procedimientos del Área de Profesionalización que requieren perfeccionarse para que se cumplan de conformidad con las normas establecidas?

Se requiere documentar todos los procedimientos; ya que en la práctica se realizan, pero no existe un documento en el que estén contenidos para su conocimiento y difusión. No existe un área de planeación que estructure los programas de acuerdo a las necesidades perfil-puesto, estudios de factibilidad, vinculación las áreas de recursos humanos.

10. Existen procesos del Área de Profesionalización que cuenten con alguna certificación de calidad dentro de los parámetros de las normas existentes en el mercado estatal y nacional (Serie ISO 9000 o de otro tipo)

Especifique cuales son:

Los procesos no se han documentado, pero sería factible certificarlos con una norma de calidad (ISO 9001:2015), Certificación que se obtuvo en el año 2015

11. ¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrenta el área para consolidar su posición institucional que le asignan las normas establecidas?

1 La Dirección de Capacitación carece de las atribuciones necesarias para consolidar un Modelo Integral de Profesionalización.	4 No se cuenta con la cantidad adecuada de personal calificado y competente.
2 No se dispone de la infraestructura y equipamiento necesarios para llevar a cabo la operatividad y las acciones de capacitación.	5 No se tienen los recursos financieros suficientes para la cobertura de los objetivos y metas propuestas.
3 No existe vinculación con el Catálogo de Puestos	6 Los participantes son asignados a discreción de las áreas de recursos humanos.

12. En caso de haber considerado al interior del Área de Profesionalización medidas organizacionales tendientes a mejorar su propia gestión, ¿cuáles tendría presente para recomendar en éste cuestionario?

a) En materia de establecimiento de sistemas de profesionalización de servidores públicos basados en servicios de carrera o en esquemas combinados de reconocimiento de méritos: Recomendaciones:

La creación de un Instituto de Profesionalización, que disponga de recursos (Materiales, Humanos y Tecnológicos), necesarios para su funcionamiento.

b) En materia de consolidación de la Unidad en el Organigrama del Gobierno del Estado y de su reconocimiento por parte de otras instancias de la administración pública: Recomendaciones:

Dotar al Organismo propuesto de las atribuciones y facultades normativas en materia de profesionalización; haciendo esta última obligatoria para todos los servidores públicos.

c) En materia de Planeación, Programación y Presupuestación de la función de profesionalización como medio de desarrollo de la administración pública: Recomendaciones:

Contemplanlo de manera más específica en el Plan Estatal de Desarrollo, con Objetivos Estratégicos y Líneas de Acción mejor definidos.

d) En materia de la necesidad de sistematizar y normalizar un Modelo propio de Profesionalización en la administración estatal: Recomendaciones:

Crear un Modelo Integral y Vanguardista de Profesionalización del Servicio Público.

e) En materia de coordinación con dependencias y organismos de la administración estatal: Recomendaciones:

Proponer la creación de áreas específicas de Capacitación en cada Dependencia u Organismo Público, con el fin de vincular y difundir las acciones en materia de capacitación; a la vez que se implementarían mecanismos de retroalimentación.

f) En materia de Diseño de planes y programas (aspectos organizativos, de método, de capacitación, etcétera): Recomendaciones:

Definir competencias genéricas, elaborar programas sistematizados, progresivos con objetivos y metas cuantitativas y cualitativas.

g) En materia de administración de los procesos de capacitación: Recomendaciones:

Estructurar el Manual de Procedimientos y Organizacional de Capacitación incluyendo los procesos y procedimientos; así como las directrices organizacionales. Definir los instrumentos de medición.

h) En materia del Sistema de Información de recursos humanos y expedientes de los servidores públicos: Recomendaciones:

Actualizar el catálogo de puestos, incluyendo las competencias en aptitud y actitud necesarias y deseables para el puesto; y anexar a los expedientes las constancias, certificados y cualquier reconocimiento en materia de capacitación, obtenido por el servidor público. Automatizar el registro electrónico de participación en los expedientes de cada participante.

13. ¿En cuales comités, comisiones u órganos sectoriales o de otro tipo participa el Área de Profesionalización?

Órgano	Rol que desempeña	Regularidad de participación
Equidad de Género	Representante de la Secretaría de Administración	Continua
Derechos Humanos		

14. Otros comentarios y observaciones de su interés:

- Se requiere la reestructuración de catálogo de puestos para que los procesos de capacitación se organicen en base a las necesidades reales.
- Se recomienda el desarrollo de un sistema que vincule la base de datos que administra la capacitación con la base de datos de recursos humanos a fin de actualizar los expedientes y sean la base de los procesos escalafonarios.
- Se deben hacer los ajustes a los documentos normativos incluyendo las actividades que se realizan y no están fundamentadas y en cascada la formalizar la plantilla laboral integrada con el 50%

CUESTIONARIO 3

SERVICIOS INSTITUCIONALES DE PROFESIONALIZACIÓN

1. ¿Cuáles son los bienes y servicios que provee el Área de Profesionalización a la administración estatal?

Coordinación de programas operativos anuales en materia de profesionalización.

Expedición de normas técnicas, administrativas, de método o de otra naturaleza para regular y operar los programas de profesionalización.

Concertación de convenios institucionales con el sector académico.

Diagnósticos de necesidades de capacitación.

Programas de capacitación para mandos superiores y mandos medios.

Programas de capacitación para personal operativos.

Programas de capacitación para personal profesional y técnico.

Programas de capacitación para personal de base.

Programas de conclusión de estudios de educación básica, media y media superior.

Programas de gestión de becas.

Diseño de programas y cursos a petición de las Dependencias de la Administración estatal.

Organización y actualización del padrón de proveedores de servicios de Profesionalización.

Contratación de proveedores o validación de propuestas que sean presentadas a las dependencias del poder ejecutivo.

Asesoría en el diseño de planes y programas de estudio y elaboración de Material didáctico.

Capacitación para la certificación de competencias o capacidades.

Certificación de competencias o capacidades.

Registros y validación de acreditación de constancias de cursos y programas en un sistema de reconocimiento del valor institucional de la profesionalización dentro de las instituciones del estado.

Diseño o asesoría para la elaboración de pruebas técnicas aplicables a procesos de selección y promociones de personal en concursos de escalafón u otros.

Apoyo logístico para la celebración de eventos y operación de cursos de profesionalización de las dependencias del poder ejecutivo del estado.

Otros servicios no especificados en la lista: Enúncielos:

- Capacitación en línea en Materia de Prevención de la Discriminación.
- Capacitación presencial en Derechos Humanos y para fomentar la Cultura de la No Violencia a las Mujeres.
- Estudios de Postgrado: Diplomados, Maestrías y Doctorados.

2. **Mencione algunas de las áreas de mejora para lograr la consolidación o mayor desarrollo institucional de los servicios más importantes. (Elija de tres a cinco servicios por su relevancia)**

- Expedición de constancias: Desarrollar una interface con el área de recursos humanos.
- Programa de Capacitación: Que se realice en apego al catálogo de puestos.
- Normativa: Hacer los ajustes para consolidar la autonomía de gestión.
- Documentar los procesos y procedimientos de Capacitación, permitirá implementar mecanismo de evaluación y control; y la realización de auditorías, para verificar su funcionamiento en base a los objetivos y metas propuestos.
- Contar con más instructores y personal competente y calificado; propiciará la productividad, así como la eficacia y eficiencia.

CUESTIONARIO 4

PROCESO DE VALORACIÓN DE NECESIDADES DE CAPACITACIÓN

1. **Describa brevemente como determinan las necesidades de capacitación en las dependencias del poder ejecutivo, de conformidad con los siguientes parámetros:**

a) **Método empleado:** Aplicación anual de un instrumento consistente en un cuestionario con reactivos de opción múltiple y preguntas abiertas.

b) **Rubros del perfil de las dependencias, puestos y de las personas que se consideran como objeto de análisis para la determinación de necesidades de capacitación:** Se aplica un cuestionario general donde las dependencias indican las capacitaciones que requieren dentro del catálogo de cursos con los que cuenta el área de capacitación también deben incluirlas capacitaciones que por objeto de la institución requieren. Se considera el tipo y naturaleza de las actividades de cada Dependencia.

c) **Cuáles son las referencias o evidencias que se procura obtener para determinar que existe una necesidad de capacitación:** Se solicita a las áreas de recursos humanos coordinen al interior de la institución la aplicación del cuestionario se les pide que sea apegado a las necesidades reales buscando fortalecer el trabajo. Sin embargo mucho influye la percepción de quién contesta el cuestionario de diagnóstico para determinar que se requiere.

d) **Rol de participación del Área de Profesionalización:** El área de capacitación de la Secretaría de Administración tiene la atribución de incidir en la política de capacitación y elabora un programa genérico transversal el cual se imparte de manera abierta a los servidores públicos de todas las dependencias. Así mismo de acuerdo a los lineamientos de capacitación se regula la contratación de servicios de capacitación aun que los recursos sean exclusivos de las dependencias.

e) **Rol de participación de las delegaciones administrativas o coordinaciones administrativas de las dependencias:** Se cuenta con enlaces de capacitación, los que representan el medio para canalizar las solicitudes en

materia de capacitación, que formulan las Dependencias. Son pocas las instituciones que cuentan con un área específica de capacitación, por lo que las áreas de recursos humanos nombran un enlace el cual adicional a su trabajo funge como coordinador de capacitación esta figura de enlace recopila e interpreta de resultados, para proponer el Plan y Programas, que determinen las acciones de capacitación que habrán de programarse para su realización.

f) **Rol de participación de los Titulares y jefes de unidad para reportar requerimientos de profesionalización:** Los titulares de las Dependencias, envían a la Secretaría de Administración los Diagnósticos de Necesidades de Capacitación los cuales elaboran anualmente. Adicionalmente atienden las convocatorias que emite la Secretaría de Administración donde se invita participar en las diversas acciones de formación.

g) **Forma en que se recopila la información:** Los cuestionarios de detección de necesidades, se envían a la Dirección de Capacitación de la Secretaría de Administración, el área de vinculación es la encargada de integrar la información y organizar grupos y agenda. Se les envía un formato para facilitar la captura de la información.

h) **Forma en que se procesa la información:** Mediante programas de aplicación por computadora, se concentran y analizan los resultados obtenidos por Dependencia y/o Institución, y se procede a integrar un concentrado global.

i) **Producto que se genera del levantamiento y sistematización de los datos:** Plan Anual de Capacitación de la Secretaría de Administración.

**2. Periodicidad del levantamiento de necesidades de capacitación:
Anual**

3. ¿Cuáles son los criterios o supuestos por los cuales se determina por parte del Área de Profesionalización que un servidor público o un grupo de los mismos presentan necesidades de capacitación?

El diagnostico de necesidades de capacitación se realiza de manera global de la dependencia, no es por grupos o por personas, las solicitudes que se reciben a título personal son las solicitudes de beca para estudios de posgrado. Y en ese sentido se otorgan se emite una convocatoria con los criterios de estudios previos, calificaciones y ser trabajador de base o de confianza.

4. Describa la utilidad o aplicación que se le da a la información producida en el levantamiento de necesidades de capacitación.

Datos considerados	Utilidad o aplicación
Demanda expresada en acciones de capacitación.	Diseño de estrategias integrales de capacitación para una adecuada cobertura.
Personal a participar	Programación de cursos y talleres al interior de las dependencias.
Objetivo	Contratación de servicios de acuerdo a temas genéricos solicitados.

5. Describa en forma breve algunos de los hallazgos más significativos obtenidos en el último levantamiento de necesidades de capacitación.

- Se identificó que existía un área de oportunidad en los mandos directivos, por lo que se implementaron cursos para el Desarrollo de Habilidades Directivas en el Sector Público.
- Se detectó que existe una necesidad básica de fomentar los valores y la ética en el servicio público; así como el respeto a los derechos humanos y a la equidad de género.
- Se identificaron áreas de oportunidad para cubrir las necesidades de capacitación y profesionalización de las áreas operativas, dando especial atención a los requerimientos del personal con categoría de base.
- Se hizo evidente la necesidad de utilizar la tecnología para impartir cursos en línea, lo que permitiría realizar una mayor cobertura en tiempo real; capacitando a los servidores públicos en horarios flexibles, y sin que estos tengan que desplazarse fuera de sus lugares de trabajo.

6. En el caso de que el Área de Profesionalización no efectúe levantamiento de necesidades de capacitación mencione cual es el procedimiento para determinar dichos requerimientos empleando fuentes alternativas como es el diseño curricular, el análisis de puestos o la identificación y descripción de competencias o capacidades laborales, entre otros.

No aplica, ya que siempre se realiza la detección de necesidades de capacitación en forma permanente.

7. Otros comentarios u observaciones que considere pertinentes:

- Es preciso revisar y adecuar el instrumento para la detección de necesidades de capacitación, para que este obedezca a los cambios y al entorno cambiante de las Dependencias Gubernamentales.
- Hay dependencias donde el diagnóstico no se llena de manera consensuada al interior por lo que en su totalidad se integra a discreción del criterio del personal de recursos humanos.
- Al no haber sanción hay dependencias que hacen caso omiso de las circulares y no presentan diagnóstico de capacitación.

CUESTIONARIO 5

PROCESO DE PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE CURSOS

1. Los rasgos dominantes del proceso de planeación y formulación de cursos efectuado por parte del Área de Profesionalización se asemejan a lo siguiente:

- a) Cada dependencia de manera aislada determina sus necesidades de capacitación y programa bajo sus propios criterios los cursos que pueda solventar con su presupuesto.

- b) Las dependencias tienden a consultar al Área de Profesionalización acerca de las mejores alternativas para orientar sus programas anuales.
- c) Las dependencias están obligadas a coordinarse con el Área de Profesionalización para la definición de sus programas, pero la operación de los mismos es materia propia de su competencia.
- d) La Dirección de Capacitación carece de facultades normativas para obligar a otras áreas a coordinarse con está; pero las Dependencias si están obligadas a seguir un proceso de anuencia para ejercer los recursos que en materia de capacitación se les hayan asignado.
- e) Las dependencias disponen de un presupuesto básico, menor al del Área de Profesionalización, por lo cual únicamente programan ciertos cursos específicos. El presupuesto es variable hay dependencias que por su naturaleza cuentan con suficiencia presupuestal mayor y en su caso también existen aquellas que tiene presupuesto menor. En ambos casos las dependencias solicitan cursos genéricos a la Secretaría de Administración ya que el recurso con el que cuentan es exclusivo para programas específicos como en el caso de salud, educación, seguridad pública. La Dirección de Capacitación, también dispone de un presupuesto muy limitado; incluso carece de la infraestructura material (No cuenta con aulas propias, y el material didáctico e insumos de apoyo son mínimos y obsoletos); además, la cantidad de instructores y el personal para gestión de la capacitación es reducido y algunos de ellos carecen de las competencias necesarias. Pese a lo anterior, se cubre la demanda, de acuerdo a los requerimientos, y a los objetivos y metas propuestos.

El presupuesto es asignado anualmente en base al presupuesto designado en el año anterior, por lo que el programa anual se ajusta al recurso considerándose en la medida posible las necesidades genéricas de las dependencias. No se concentra el presupuesto de las dependencias cada uno lo usa de acuerdo a sus necesidades y programas establecidos, sujeto a un procedimiento de anuencia por parte de la S.A.

- f) El proceso ocurre de otra manera: Describir su secuencia:

Las Dependencias y Organismos, reciben una asignación presupuestal destinada a la capacitación; cada dependencia decide el uso de acuerdo a los programas asignados, para ejercerlo deberán sujetarse a un procedimiento de anuencia denominado Lineamientos Generales de Capacitación el cual es coordinado por la Secretaría de Administración y a su vez a la Dirección de Capacitación se le asignan recursos, los cuales se ejercen mediante la presentación de un programa anual el cual es aprobado por la Dirección General de Desarrollo de Personal, que a su vez dependen de la Subsecretaría de Recursos Humanos de la Secretaría de Administración.

Las actividades marcadas forman parte del programa estatal de profesionalización el cual debe formalizarse.

2. La programación de cursos dentro del Programa Institucional se realiza bajo los siguientes parámetros

- a) Cada dependencia de manera interna determina el tipo de cursos de su interés y la modalidad de su impartición.
- b) El Área de Profesionalización procura orientar la elección del tipo de cursos combinando factores que atiendan el interés de las autoridades de la dependencia y una cierta racionalidad técnica.
- c) El Área de Profesionalización orienta a las dependencias para que determinen, con relación al costo beneficio, los cursos más propicios, aunque la decisión final le corresponde a aquellas.
- d) El Área de Profesionalización opta por una distribución que trata de equilibrar mayor rendimiento de los recursos con mayor cobertura y calidad de los servicios de capacitación, prefiriendo cursos con temas estratégicos sustentados en evidencias de necesidades de capacitación.
- g) Los criterios que se aplican son otros: Por ejemplo: los techos financieros asignados al Área de Profesionalización: Los criterios están en función de la disponibilidad presupuestal en Materia de Capacitación, de acuerdo al presupuesto asignado anualmente. La disponibilidad de personal de instrucción, equipo e infraestructura.

3. Mencione el tipo de cursos que son programados con mayor regularidad en los programas operativos de las dependencias y de la propia Área de Profesionalización.

Se les considera acciones de capacitación.

Tipo de curso	Grado de incidencia (Alta, media, baja)
Presencial Formación continua (actitud y aptitud)	ALTA
On line	BAJA

Tipo de curso	Grado de incidencia (Alta, media, baja)
Presencial FORMACIÓN CONTINUA (ACTIUD Y APTITUD)	ALTA
On line CURSOS ESPECIALIZADOS	BAJA
CURSOS PARA LA BASE OPERATIVA	MEDIA
CAPACITACIÓN EN LÍNEA	BAJA
EDUCACIÓN BÁSICA PARA ADULTOS	MEDIA
ESTUDIOS DE POSTGRADO	MEDIA

4. Existe y opera un Programa rector de profesionalización bajo la denominación modalidad de que se trate.

Existe otra modalidad de programa: Especificar y describir en que consiste:

- a) La Dirección de Capacitación formula su Plan Anual de Capacitación, con acciones de capacitación programadas y calendarizadas en forma mensual y semanal; y por medio de los enlaces de capacitación, se coordina con las Dependencias y Organismos, para ofertar las acciones de capacitación.
- b) De manera independiente, dichas instituciones, elaboran sus propios programas de capacitación de acuerdo a sus necesidades internas y de manera coordinada el área de profesionalización busca proveer de los servicios solicitados.

5. Describa, según la práctica de su realidad administrativa, las etapas de integración del (os) programa (as) operativo (s) anuales y el rol que cumple el Área de Profesionalización.

Etapas de la integración del POA (por dependencia y en su modalidad integral coordinada por el Área de Profesionalización)	Rol o participación que tiene el Área de Profesionalización
1 Diagnóstico de Necesidades de Capacitación	Envía solicitud a las dependencias
2 Las dependencias Integran el Diagnostico	Recepción e integración de información
3 Plan anual de capacitación	Elabora y presenta el plan
4 Contratación de servicios	Gestión administrativa
Agregar otros campos en caso necesario	

Comentarios y observaciones adicionales:

El Programa Anual se realiza con la información que envían las dependencias, en base a eso se programan los cursos que se impartirán con los instructores propios del área de capacitación, y los servicios que se contratan ajustados al techo presupuestal asignado.

6. ¿Cuál es el rol que cumple el Área de Profesionalización una vez que ha sido aprobado el programa o los programas de capacitación en sus distintas modalidades en los supuestos siguientes?:

- a) En la definición de contenidos y formulación de planes y programas de estudio:

En base a los resultados obtenidos en la Detección de Necesidades de Capacitación, se formulan los planes y programas de capacitación; a la vez el Departamento de Desarrollo de Contenidos, diseña las presentaciones y elabora los manuales y planes de sesiones de los cursos genéricos; teniendo en cuenta la practicidad y utilidad de la información. En el caso de los servicios contratados se realiza un formato que señala el objetivo del curso, la justificación, el impacto y el contenido temático, el formato es el referente para la contratación de los servicios.

b) En la gestión de los recursos para la operación de los cursos y eventos programados:

El titular de la Dirección de Capacitación, es quien se encarga de gestionar los recursos para la operación, gestión administrativa y realización de las acciones de capacitación de acuerdo al presupuesto.

c) En la calendarización de eventos:

El Departamento de Vinculación en conjunto con el Departamento de Capacitación; calendarizan los eventos de capacitación, programándolos de acuerdo a las fechas acordadas previamente con los enlaces de capacitación.

d) En el control del presupuesto programado:

El titular de la Dirección de Capacitación lleva en control de los recursos presupuestales asignados al área.

e) En la contratación y pago de proveedores de servicios de docencia:

El trámite de contratación se realiza en el área de profesionalización, el proceso inicia con la solicitud del servicio y concluye con la presentación de la factura ante el área administrativa correspondiente.

f) En la impartición de los cursos:

Los cursos de formación continua, en actitud y aptitud; son impartidos por la plantilla de instructores internos que pertenecen a la Dirección de Capacitación; y estos son supervisados por el Departamento de Capacitación. Cuando se trata de cursos contratados se envía circular de invitación a todas las dependencias en la cual se especifica el objetivo del curso, perfil de participantes, las dependencias envían la relación de participantes.

g) En el registro y validación de acreditaciones.

A los participantes en los eventos, se les entrega una constancia de participación, considerando como requisitos la asistencia y participación.

h) En la evaluación de resultados:

Se realizan encuestas de satisfacción con los cuales se evalúa el servicio prestado. Así mismo los instructores califican la disposición del grupo. Se integran informes mensuales, bimestrales semestrales y anuales; donde se detallan los resultados obtenidos derivados de las acciones de capacitación realizadas, dichos resultados se cuantifican; y son determinantes para la implementación de estrategias, orientadas a mejorar los resultados, reorientar el rumbo y realizar propuestas de nuevos esquemas de trabajo, basados en acciones innovadoras en materia de capacitación y formación del factor humano.

i) En otros rubros no mencionados: Especifique y describa:

Se realizan acciones de capacitación con especial énfasis en materia de equidad de género y orientadas a evitar y prevenir la violencia contra las mujeres.

Se tiene una campaña permanente denominada: “Servir nos hace grandes”; la cual tiene el propósito de reivindicar al servidor público, y generar conciencia a este, en la importancia de proporcionar servicios de calidad a la ciudadanía, para mejorar la imagen institucional.

7. Medidas diversas para el mejoramiento del proceso de planeación y programación de cursos, requeridas para el mejoramiento del proceso vigente:

Es necesario realizar la planeación estratégica, que incluya un Modelo Integral de Profesionalización. Considera el Catálogo de Puestos, establecer programas sistemáticos y progresivos.

CUESTIONARIO 6

PROCESO DE DISEÑO CURRICULAR

(Nota: Agregue el texto que desee en la continuidad de la pregunta que corresponda)
Actualmente no se dispone de un Proceso para el Diseño Curricular.

1. ¿Existe un procedimiento para el diseño curricular bien establecido bajo el control de un método determinado?

- a) Únicamente en el caso de cursos de tipo escolarizado.
- b) El diseño curricular se realiza en forma empírica, por parte del personal del Área de Profesionalización en consulta y trabajo de campo con los titulares de las áreas destinatarias de la capacitación.

2. En caso de que se tenga definido uno o varios métodos de diseño curricular para la formulación de planes y programas de estudio, mencionarlos y describirlos en forma sucinta:

Métodos empleados	Breve descripción
El catálogo de cursos esta agrupado por competencias	El catálogo de cursos es abierto se sugiere seguir completar los cursos de una competencia sin embargo no es obligatorio.

3. Describa en términos de la realidad operativa, como se realiza el diseño de los cursos que están a cargo de las dependencias del poder ejecutivo:

Los cursos y eventos de capacitación que realizan las dependencias se diseñan de acuerdo al fin que tenga el proyecto para el que fue asignado el recurso, o bien hay dependencias que cuentan con instructores de las propias dependencias que imparten cursos específicos.

4. ¿Cuáles son los problemas más recurrentes en el diseño de planes y programas que enfrenta, en su caso, el Área de Profesionalización?

Problema recurrente	Causas probables
No se tienen las facultades normativas para realizar un Proceso de Diseño Curricular.	

No se cuenta con un catálogo de puestos actualizado que contenga las necesidades de capacitación con enfoque al puesto	No es posible alinear los cursos a los puestos
Las dependencias deciden a quién enviar a capacitar	En general envían a personal operativo
Falta de interés de algunas dependencias	La capacitación no se extiende a todos los ámbitos

5. ¿Cuáles son las necesidades de capacitación del personal del Área de Profesionalización en materia de temas de diseño curricular?

Tema: Desarrollo de acciones formativas
Tema: Determinación de Competencias
Tema: Elaboración de Planes de Estudio
Tema: Diseño de contenidos
Tema: Instrumentos de Evaluación

6. Describa brevemente el esquema de contenidos que se requiere usualmente para los programas de cursos

Apartado	Elementos a considerar
Encuadre	Auditorio
Introducción	Estrategia para cautivar
Evaluación Inicial y Final	Instrumentos de evaluación
Objetivo del curso	Determinar que se persigue para considera el enfoque, las dinámicas y la metodología

CUESTIONARIO 7

OPERACIÓN DEL PROCESO DE INSTRUCCIÓN

1. La contratación de prestadores de servicios de docencia se realiza de conformidad con las siguientes modalidades

- a) La contratación de proveedores a cargo de las dependencias ocurre con la intervención del Área de Profesionalización, así como lo relativo a los contenidos de los cursos se interactúa con el área de capacitación. La Secretaría de Administración, es quien elige a los prestadores de servicios de Capacitación. Se cuenta con Lineamientos y un Procedimiento de Anuencias de Capacitación, para normar el uso de recursos destinados.
- b) El Área de Profesionalización regula la contratación de proveedores en forma indirecta mediante un padrón oficial.

- c) El Área de Profesionalización otorga un visto bueno previo a la contratación de proveedores.

Los proveedores son asignados por la Secretaría de Administración, el área de profesionalización acuerda los contenidos de cursos, agenda y materiales necesarios. Todos los prestadores de servicios deberán estar dados de alta en el padrón de proveedores.

- d) El Área de Profesionalización autoriza en forma definitiva la contratación de proveedores.
- e) La contratación de proveedores únicamente puede ser realizada con intervención del Área de Profesionalización.
- f) La contratación de proveedores es una alternativa secundaria, por política se recurre primero a los servicios de instancias académicas con las que se tienen convenios de colaboración.

2. La prestación de servicios de instrucción para los diferentes programas se realiza mediante la infraestructura y equipamiento siguiente:

- a) De preferencia en aulas instaladas o acondicionadas en las distintas dependencias y en la sede del Área de Profesionalización.
- b) De preferencia en instalaciones de entidades y organismos con los que se tienen convenios.
- c) En las instalaciones de los proveedores.
- d) En instalaciones rentadas porque no se dispone de espacios adecuados y suficientes para llevar a cabo los procesos de instrucción

3. La convocatoria de participantes se realiza en distintas modalidades, señale las que tengan equivalencia con las que efectúa el Área de Profesionalización. (marque con una cruz las que correspondan a la práctica de su Área de Profesionalización)

- a) Por convocatoria abierta a las personas que ocupan puestos destinatarios del programa correspondiente.
- b) Para cursos genéricos transversales; por identificación e invitación de un universo de destinatarios en atención a su puesto y perfil de necesidades de capacitación.
- c) Por determinación de las dependencias en los cursos solicitados o programados por las mismas.
- d) Por identificación personal de destinatarios e invitación directa con copia a sus jefes inmediatos.

4. ¿Cómo se maneja el proceso de registro de participantes?

- a) Mediante inscripción en lista manuscrita.

- 5. El instructor o facilitador del curso se desempeña en función de lo siguiente:**
- a) El Programa que le ha sido asignado por el Área de Profesionalización
 - b) El programa que le ha sido asignado por el responsable de su contratación en la dependencia usuaria del curso
- 6. Mencione los principales controles aplicables al docente para asegurar que cumple con los contenidos del programa del curso en que se desempeña:**
Se realizan supervisiones periódicas.
- 7. Mencione los principales controles aplicables a los participantes para asegurar que cumplen con los términos y condiciones de los cursos en el que se han inscrito:**
Los instructores toman lista al inicio y al término.
- 8. Describa el sistema de evaluación de participantes por aprovechamiento o rendimiento en los cursos y eventos de profesionalización:**
Se realiza encuesta de satisfacción con reactivos que califican al instructor, el material didáctico, presentación, instalaciones entre otros temas.
- 9. La acreditación de cursos se lleva a cabo mediante:**
- a) Constancia de asistencia.
 - b) Constancia de aprobación en caso de programas oficializados.

CUESTIONARIO 8

EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE PROGRAMAS DE PROFESIONALIZACIÓN

EL PROCESO DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE PROFESIONALIZACIÓN ESTÁ EN PROCESO DE DISEÑO.

- 1. Mencione el sistema de evaluación que se aplica para acreditar los cursos de los programas de profesionalización (hacer referencia al tipo de instrumentos que se aplican en cada caso)**
- Los cursos son aprobados por asistencia, solo en los casos de estudios de posgrado se someten a la evaluación del área operativa.
- 2. ¿Cuál es el valor curricular que tienen los cursos del programa de profesionalización, según su modalidad y carga académica y práctica?**
- a) Los cursos tienen el valor que les asigna la institución educativa que fungió como proveedora de los servicios docentes.
 - b) Las constancias de los cursos no tienen valor curricular para procesos de promociones de trabajadores de confianza
 - c) Las constancias de los cursos no sirven como elementos probatorios del cumplimiento de requisitos de capacitación en evaluaciones de desempeño.
 - d) Las certificaciones no sirven como acreditación de requisitos obligatorios para la ocupación de puestos en servicios de carrera.

e) No se ha asignado valor curricular ni de otro tipo a los cursos del programa de profesionalización.

3. **¿Cuál es el valor curricular que tienen los cursos del programa de profesionalización, según su modalidad y carga académica y práctica?**
Solo tiene valor curricular los estudios oficializados como CONALEP, IAP, A.C.

4. **Mencione los medios de seguimiento de los resultados de los cursos de profesionalización que se aplican en la administración de su estado**

1 Se analizan las encuestas de satisfacción
2 Se aplican las medidas correctivas a fin de ofrecer un mejor servicio
3 Se envía informe de resultados a las dependencias
4 Se almacena base de datos y se emite de constancias
5 Se envía copia para el expediente del trabajador

5. **Describa brevemente la forma en que registra las constancias y documentos probatorios del proceso de instrucción de los cursos del programa de profesionalización, incluido el registro de constancias en expediente de los participantes.**

1 Se cuenta con una base de datos
2 Se clasifican por dependencia, por curso, por instructor y por participante
3 Se emiten constancias se entregan en las dependencias
4 Una copia de cada constancia es enviada al expediente de recursos humano del participante

CUESTIONARIO 9

PERFIL DE OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO DE LA FUNCIÓN DE PROFESIONALIZACIÓN

1. **Identifique en forma sumaria los cinco problemas que más afectan la organización y operación del sistema de profesionalización en su administración estatal.**

1 La oferta de capacitación se elabora en base al DNC y no todas lo envían
2 No existe una planificación con base a un catálogo de puestos
3 No se cuenta con infraestructura y equipo audio visual limitado
4 Limitado material didáctico

2. **Explique las causas principales de cada uno de los cinco problemas mencionados.**

No existe la obligatoriedad para que las dependencias participen
--

3. **Reflexione sobre algunas medidas alternativas para la atención y solución de los problemas señalados**

- 1 Se debe establecer la obligatoriedad de realizar el diagnóstico.
- 2 El catálogo de puestos no está actualizado y el vigente no especifica los cursos a tomar para realizar el trabajo y mucho menos para el desarrollo.
- 3 En cuanto a la infraestructura se solicita a las dependencias o entidades educativas.
- 4 Que las dependencias cuenten con su propio material.

CUESTIONARIO 10

DATOS PARA LA FORMACIÓN DE ESTADÍSTICAS

1. Tipología de cursos y programas impartidos.

SE ANEXAN CATÁLOGOS DE CURSOS

2. Universo total de servidores públicos de las dependencias del poder ejecutivo del estado número aproximado de plazas:

84,000 según INEGI sin contar maestros, policías y médicos: 34,000

3. Presupuesto asignado para la operación de los programas del Área de Profesionalización (pesos anuales)

Entre dos millones y diez millones.

4. Número de servidores públicos atendidos en cursos y eventos de capacitación durante 2013 al 2016:

Acciones de capacitación a través de cursos: 1,776 eventos contando con la participación de 52,227 participantes.

5. Promedio de participantes por tipo de curso:

25 a 30 en cursos presenciales de cualquier programa, en conferencias entre 300 y 400.

6. Tipo de puestos destinatarios de cursos y eventos de capacitación, según la modalidad de dichos cursos:

Todos los niveles, mandos superiores, medios y operativos incluso puestos políticos.

7. Dependencias destinatarias de programas de profesionalización y porcentaje de participación en los mismos:

17 dependencias y 25 entidades

8. Convenios vigentes con otras instituciones:

Instituto de Administración Pública del Estado

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

Universidad del Valle de México

Universidad Olmeca

Instituto de Estudios Universitarios

Universidad Valle del Grijalva

Universidad Mundo Maya

Instituto Harmon Hall

Universidad Tec Milenio

Comisión Estatal de Derechos Humanos
Instituto de Profesionalización del Estado de México.

9. Principales proveedores de servicios de docencia por tipo de cursos o evento de profesionalización:

IAP Tabasco, A.C., Estudios de Posgrado
CONALEP; estudios de fortalecimiento a la base Operativa
Proveedores diversos: Cursos Genérico Transversales.

10. Número de instructores internos de la administración estatal y porcentaje de participación en los cursos y eventos totales del programa de profesionalización de 2016:

6

11. Número de personas inscritas en programas de conclusión de estudios formales en los diferentes niveles educativos:

250

**Secretaría de Administración
Subsecretaría de Recursos Humanos
Dirección General de Desarrollo de Personal**

DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN

CATÁLOGO DE CURSOS EN BASE A COMPETENCIAS

- **Desarrollo Humano.**
- **Atención al Ciudadano**
- **Liderazgo y Habilidades de Gestión Pública.**
- **Planeación Institucional**
- **Gestión de la Calidad**
- **Habilidades Informáticas**
- **Formación y Administración del Factor Humano.**



Competencia: Desarrollo Humano.

Objetivo: Iniciar un proceso de mejora continua que permita al servidor público integrarse a su ambiente laboral, aprendiendo a trabajar en equipo, comunicándose eficazmente, manejando adecuadamente sus emociones; con un enfoque de servicio que fomente la atención de calidad a la ciudadanía, en un marco de respeto a los derechos humanos.

	Nombre del Curso	Objetivo	Temas	No. de Horas	Perfil del Participante
Desarrollo Humano.	1. Desarrollo Humano	Alcanzar un conocimiento teórico práctico en relación a las áreas del desarrollo humano, iniciando un proceso de mejora personal y laboral.	¿Qué es el Desarrollo Humano?/ Auto concepto y Autoestima / Los Valores / Manejo de emociones / Actitud en el Trabajo / Reflexiones acerca del trabajo.	5 horas	Todos los servidores públicos.
	2. Comunicación Eficaz	Proporcionar a los participantes herramientas para poder comunicar e informar de manera clara y sencilla mejorando la imagen institucional.	Generalidades de la Comunicación / Ciclo de Comunicación / Lenguaje Verbal y No Verbal / Escucha y Empatía / Asertividad /Barreras de la Comunicación /Problemas de la Comunicación / Comunicación Organizacional / Cómo manejar la Comunicación en situaciones difíciles /Cómo mejorar la Comunicación.	5 horas	Todos los servidores públicos.
	3. Gestión del Cambio	El participante comprenderá la importancia y la necesidad de la cultura de cambio individual y organizacional.	Análisis de casos exitosos de cambios organizacionales/ El Desarrollo Organizacional como instrumento de cambio/ Nociones de cambio/ Los cambios: sus tipos y formas/El cambio en las personas/ El cambio en la estructura organizacional/ Modelo básico de comportamiento organizacional.	5 horas	Todos los servidores públicos.
	4. Equipo de Alto Rendimiento	Proporcionar herramientas que permitan crear equipos generadores de una cultura organizacional que promueva y contribuya al logro de resultados.	Equipos de Alto Rendimiento / Etapas de desarrollo de un equipo / Tipos de equipos / Ventajas del trabajo en equipo / Causas por las que fallan los equipos/ Herramientas para el desarrollo de equipos/ Evaluación del equipo.	5 horas	Todos los servidores públicos.
	5. Conociendo la Inteligencia Emocional	El participante identificará, qué es la inteligencia emocional, como influyen las emociones en la toma de decisiones y los	Objetivo de la inteligencia emocional/ Características de la mente racional/ Características de la mente emocional/ Que son las emociones/ Las emociones básicas y su	5 horas	Todos los servidores públicos.





	beneficios de ser hábil emocionalmente en su campo laboral.	utilidad/ Comprender las emociones para dominarlas mejor/ Armonía entre emoción y pensamiento/Cómo influyen las emociones en la toma de Decisiones/ Beneficios de ser una persona emocionalmente inteligente.	
--	---	---	--

Competencia: Atención al Ciudadano

Objetivo: Incidir en la prestación de servicios enfocados en el ciudadano, a manera de generar percepciones positivas sobre el Estado y sus entidades públicas poniendo en relevancia la mejora de la calidad de los servicios que brindan las entidades públicas.

	Nombre del Curso	Objetivo	Temas	No. de Horas	Perfil del Participante
Atención al Ciudadano	6. Cultura en el Servicio	Sensibilizar en la importancia de brindar un servicio de calidad para cubrir las expectativas y requerimientos ciudadanos mediante el diseño de protocolos de servicio.	¿Qué es Cultura de Servicio? / ¿Qué es un Servicio? / ¿Qué es un Cliente? / Etapas del Servicio / Actitud en el Servicio / Técnicas de Servicio/ Tipos de solicitudes ciudadanas/ Detección de la necesidad y respuesta/ Diseño de Protocolos de servicio institucionales.	2 Sesiones de 5 horas cada una.	Todos los servidores públicos que tengan contacto con la ciudadanía.
	7. Atención Ciudadana en el Sector Público	Expresa la competencia para prestar atención personalizada al ciudadano en el sector público, conforme a los lineamientos establecidos.	Desde que atiende al ciudadano/ detecta el tipo de servicio que requiere, de acuerdo a lo que expresa/ preguntas que el candidato le realiza, solicitando, verificando y procesando la información / documentación requerida para gestionar el servicio hasta la conclusión del mismo.	5 horas	Todos los servidores públicos que tengan contacto con la ciudadanía.
	8. Atención ciudadana con sentido de inclusión	Desarrollar e implementar protocolos de actuación para la prestación de servicios públicos sin discriminación, enfocando la atención	Cultura de la igualdad / el respeto de los derechos y las libertades fundamentales de todas las personas igualdad y la no discriminación/ Protocolos de atención	5 horas	Todos los servidores públicos que tengan contacto con la ciudadanía.
	9. Derechos Humanos en el Servicio Público	El participante identificará la importancia de los Derechos Humanos en el ejercicio del Servicio Público.	Características de los derechos humanos/ Clasificación de los derechos humanos/ Defensa de los derechos humanos/ Como fomentan los servidores públicos el respeto a los derechos humanos.	3 horas	Todos los servidores públicos.
	10. Equidad de Género en el Servicio Público	El participante identificará la importancia de la Equidad de Género en el ejercicio del Servicio Público.	Diferencia entre Igualdad/Equidad Que es género/prácticas de discriminación/Acoso Sexual en el Trabajo/medidas preventivas / Buzón/Adonde acudir.	3 horas	Todos los servidores públicos.



Competencia: Liderazgo y Habilidades de Gestión Pública.

Objetivo: Desarrollar las habilidades requeridas para el ejercicio de un liderazgo de calidad; y para la realización eficiente y eficaz de las funciones directivas en la Gestión Pública.

	Nombre del Curso	Objetivo	Temas	No. de Horas	Perfil del Participante
Liderazgo y Habilidades de Gestión Pública	11. Liderazgo Proactivo	Desarrollar las habilidades requeridas para ejercer un liderazgo de calidad, orientado al mejoramiento continuo de los servicios públicos.	Liderazgo en el contexto de la globalización/ Perfil del líder de calidad / Misión, Visión y Valores del líder de calidad / Liderazgo situacional /Detección de estilos de liderazgo.	5 horas	Todos los servidores públicos.
	12. Manejo de Conflictos	El participante analizará de forma correcta qué es un conflicto y las principales técnicas para el manejo de los mismos.	Conflictos interpersonales y sociales/ Áreas frecuentes del conflicto/Tipos de conflictos/ Factores principales que desencadenan el conflicto/ Principales técnicas para la solución de conflictos.	5 horas	Todos los servidores públicos.
	13. Métodos y Estrategias de Negociación	El participante, describirá en forma correcta los aspectos generales de la negociación, un método para negociar y estrategias para llevarla a cabo.	Aspectos generales de la negociación/Método de negociación/ Estrategias de negociación.	5 horas	Servidores públicos que realicen labores de negociación o mediación en acuerdos.
	14. Habilidades Directivas en la Gestión Pública	Proporcionar de forma intensiva las herramientas básicas para el desarrollo de Habilidades Directivas en la Gestión Pública.	Diez Módulos: I. Comunicación Efectiva. II. Integración de equipos de trabajo III. Liderazgo Efectivo. IV. Mantenimiento del Orden y Limpieza. V. Manejo de Conflictos laborales VI. Técnicas de negociación. VII. Reuniones Efectivas. VIII. Elaboración de Documentos Ejecutivos. IX. Administración del Tiempo. X. Planeación Estratégica aplicada.	3 Horas por cada Módulo haciendo un total de 30 horas.	Jefes de Departamento, Subdirectores, Directores, Directores Generales, Subsecretarios, Coordinadores, Secretarios.

Competencia: Planeación Institucional

Objetivo: Consolidar el proceso de planeación estratégica institucional, mediante la determinación de objetivos y metas, evaluando y midiendo el cumplimiento de estos; como base para la elaboración de proyectos de alto impacto, que beneficien a la ciudadanía.

	Nombre del Curso	Objetivo	Temas	No. de Horas	Perfil del Participante
Planeación Institucional	15. Planeación Estratégica	Brindar una herramienta metodológica que permita realizar y consolidar el proceso de planeación estratégica de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo.	Qué es la planeación estratégica?/ ¿Por qué planear en primer lugar?/ Elementos básicos de la planeación estratégica/ Desarrollo de la Misión, Visión, Objetivos Estratégicos, Estrategia / El análisis FODA/ Proyectos, procesos y servicios.	5 horas	Personal que realiza labores de planeación y determinación de objetivos estratégicos.
	16. Definición de Indicadores	Proporcionar una metodología para el diseño de indicadores de los servicios, que permitan una oportuna toma de decisiones.	Concepto / Características / Utilidad / Proceso para su determinación / Dimensiones / Determinación del indicador / Tipos de indicadores: Estratégicos, proyecto, proceso o gestión, servicio, satisfacción/ Metodología.	10 horas Dos sesiones de 5 horas cada una.	Personal de áreas de planeación y dueños de procesos que requieren trabajar con indicadores.
	17. Administración de Proyectos	Proporcionar la metodología de la Administración de Proyectos para desarrollarla como herramienta en el proceso prestación de servicios.	Conceptos generales / Organización del proyecto / Herramientas y Metodología/ Evaluación de un proyecto.	5 horas	Personal que estructure y administre proyectos.

Competencia: Gestión de la Calidad

Objetivo: Proporcionar las herramientas básicas para implementar o habilitar un sistema de gestión de la calidad, formando auditores internos, competentes para la realización de auditorías planificadas; orientadas a la realización de acciones correctivas y preventivas.

	Nombre del Curso	Objetivo	Temas	No. de Horas	Perfil del Participante
Gestión de la Calidad	18. Introducción a la Norma ISO 9001:2008	Proporcionar información básica de la Norma ISO 9001:2008, relativa a la importancia, elementos, beneficios y aplicación de la misma.	¿Qué es la norma ISO 9001:2008?/ ¿Cuál es la nomenclatura para ISO 9001:2008?/ ¿En qué consiste la certificación en gestión de calidad ISO 9001:2008?/ Los ocho principios básicos de la norma ISO 9001:2008 y de gestión de calidad/ Requerimientos de la norma ISO 9001:2008.	5 horas	Personal de las áreas de calidad y planeación, interesados en implementar un Sistema de Gestión de



					la Calidad.
	19. Gestión de un Programa de Auditoría	Conocer el concepto básico de una Auditoría de un sistema de gestión de la calidad y de acuerdo a la norma ISO 19011:2011.	Referencias normativas/ Términos y definiciones/ Principios de auditoría/ Directrices para la auditoría interna/ Anexos.	10 horas Dos sesiones de 5 horas cada una	Personal de las áreas de calidad y planeación, que realicen auditorías internas.
	20. Procedimiento de Acciones Correctivas y Preventivas	Los participantes conocerán que son las acciones correctivas y preventivas y cómo aplicarlas en los procedimientos, para mejorar el sistema de calidad.	Mejora continua/ Generalidades sobre las acciones correctivas y preventivas/ Acciones correctivas/ Acciones preventivas/ Glosario.	5 horas	Personal de las áreas de calidad y planeación, que requieran mejorar su Sistema de Gestión de la Calidad.
	21. Formación de Auditores	Capacitarse como auditor de Sistemas de Gestión de la Calidad y asumir las responsabilidades en la realización de auditorías internas.	Términos y definiciones/ Principios de la auditoría/ Pasos para los distintos tipos de auditoría/ Roles y responsabilidades del equipo auditor/ Competencia de los auditores/ Evaluación del auditor.	5 horas	Personal de las áreas de calidad y planeación, interesados en formarse como auditores internos.
	22. Taller de las 5'S	Fomentar en los participantes el desarrollo de una cultura de calidad encaminada a lograr la limpieza y el orden en las áreas de trabajo.	Concepto/ Las 5 S's / Aplicación y control del programa de mejora de la imagen y ambiente de trabajo / Anexos.	5 horas	Todos los servidores públicos.

Competencia: Habilidades Informáticas

Objetivo: Adquirir y desarrollar habilidades en materia de ofimática, para la elaboración de textos, hojas de cálculo; así como el diseño de presentaciones y la estructuración de bases de datos; necesarias para la realización de las tareas institucionales.

	Nombre del Curso	Objetivo	Temas	No. de Horas	Perfil del Participante
Habilidades Informáticas	23. Alfabetización Digital				Todos los servidores públicos que requieran de conocimientos esenciales para trabajar con un equipo de cómputo.





<p>24. Word Básico</p>	<p>Al término del curso el participante identificará y aplicará las herramientas necesarias para editar un documento electrónico utilizando el programa Word de Office.</p>	<p>Conceptos básicos/ Crear un Documento, Guardarlo, Abrirlo, Manipular el texto y Revisarlo/ Formatos de presentación, Diseño de plantillas, Tablas e impresión de documentos.</p>	<p>15 horas 5 Sesiones de 3 horas diarias</p>	<p>Personal que requiera conocimientos básicos para editar documentos oficiales, utilizando un procesador de textos.</p>
<p>25. Word Intermedio</p>	<p>Al finalizar el curso, los participantes contarán con los conocimientos necesarios que les permitan aplicar y crear, Estilos, Columnas, Imágenes, Organigramas, Gráficas, combinar correspondencia y elaboración de esquemas para la automatización del trabajo.</p>	<p>Crear Estilos, Columnas e insertar imágenes en el procesador de texto Word/ Insertar Formas y Dibujar, Crear Graficas, Organigramas y diagramas de flujos dentro del procesador de texto Word/ Combinar correspondencias, Crear Esquemas y documentos maestros en el procesador de texto Word.</p>	<p>15 horas 5 Sesiones de 3 horas diarias</p>	<p>Personal que requiera conocimientos para elaborar documentos oficiales estilizados, añadiendo imágenes y gráficos; combinando correspondencia; utilizando un procesador de textos.</p>
<p>26. Word Avanzado</p>	<p>Al finalizar el curso, los participantes contarán con los conocimientos necesarios que les permitan aplicar y crear índices o tablas de contenidos, notas de pie y notas al final, formularios, protección de documentos, listas, macros y Word en internet.</p>	<p>Crear Índices o tablas de contenido, Encabezado de páginas. Pie de páginas. Número de páginas, protección de documentos en el procesador de texto Word/ Insertar Notas al pie y Notas al final, Listas y Protección de Documentos/ Crear formularios, Macros y Personalización de Interfaz.</p>	<p>15 horas 5 Sesiones de 3 horas diarias</p>	<p>Personal que requiera conocimientos avanzados para elaborar documentos oficiales con índices, tablas y formularios; y el manejo de macros, utilizando un procesador de textos.</p>
<p>27. Excel Básico</p>	<p>Al término del curso el participante identificará y aplicará las herramientas necesarias para editar una hoja de cálculo electrónica utilizando el programa Excel de Office.</p>	<p>Conceptos Básicos ¿Qué es una hoja de cálculo? y elementos que forman la pantalla de Excel 2010/ Libro de trabajo, seleccionar celdas, filas y columnas, Administrar hojas de cálculo y libros de trabajo, Manipular Datos/ Formato de una hoja de cálculo, verificar ortografía e imprimir la información de una hoja de cálculo.</p>	<p>15 horas 5 Sesiones de 3 horas diarias</p>	<p>Personal que requiera conocimientos básicos para elaborar hojas de cálculo y libros de trabajo de forma automatizada, utilizando un programa de aplicación.</p>
<p>28. Excel Intermedio</p>	<p>Al finalizar el curso el participante podrá personalizar el entorno del programa Excel; colocar formatos personalizados y condicionales, emplear formulas y funciones complejas, manejar datos con validaciones, emplear herramientas para imprimir, proteger, compartir y enlazar</p>	<p>Personalizar el entorno de la aplicación, Formulas y funciones avanzadas/ Formatos, Manejo de datos e impresión de hojas de cálculo/ Enlazar hojas de trabajo, seguridad y tablas dinámicas.</p>	<p>15 horas 5 Sesiones de 3 horas diarias</p>	<p>Personal que requiera conocimientos para elaborar hojas de cálculo con fórmulas y funciones avanzadas, con el empleo de tablas dinámicas; utilizando un programa de aplicación.</p>



	hojas y libros, además iniciará con el empleo de tablas dinámicas.			
29. Excel Avanzado	Al finalizar el curso el participante podrá generar gráficos especializados, importar y exportar datos de Excel; así como estructurar Tablas y Vínculos a partir de la Creación de Macros.	Gráficos/ Importar y Exportar datos en Excel, Tablas de Excel y Vínculos/ Creación de Macros.	15 horas 5 Sesiones de 3 horas diarias	Personal que requiera conocimientos avanzados para podrá generar gráficos especializados, importar y exportar datos de Excel; así como Tablas y Vínculos a partir de la Creación de Macros.
30. Power Point Básico	Al término del curso el participante identificará y aplicará las herramientas necesarias para editar una presentación electrónica utilizando PowerPoint 2010 de Office.	Conceptos Básicos ¿Qué es PowerPoint, iniciar y cerrar PowerPoint 2010, Entorno y primeros pasos de PowerPoint/ Nuevas presentaciones, Abrir y Guardar presentaciones, Las Vistas, Otras vistas y Diseño de diapositivas/ Manejar objetos, Insertar objetos, Diseño, Crear y modificar diseños de diapositivas, trabajar con textos.	15 horas 5 Sesiones de 3 horas diarias	Personal que requiera conocimientos básicos para diseñar una presentación, insertando y manejando objetos e imágenes, con el uso de textos.
31. Power Point Intermedio y Avanzado	Al término del curso el participante aplicará su presentación con características que la transformarán en un medio de comunicación poderoso. El participante personalizará la interfaz de PowerPoint para adecuarse a sus requerimientos y usará las características nuevas y mejoradas para crear presentaciones dinámicas y llamativas visualmente.	Notas del orador, impresión, Trabajar con imágenes/ Tablas, Creación de gráficas, Creación de diagramas/ La barra de dibujo, elementos multimedia, animaciones y transacciones/ Publicación, Exportar a Word, PDF o video, enviar por correo electrónico y presentación a una audiencia remota.		Personal que requiera conocimientos avanzados para elaborar una presentación que incluya gráficos, diagramas, elementos multimedia y animaciones; así como exportarla a otros formatos.



Competencia: Formación y Administración del Factor Humano.

Objetivo: Proporcionar al servidor público la inducción institucional que fomente su sentido de pertenencia, identificando los procedimientos administrativos regulatorios en materia de recursos humanos; con la oportunidad de formarse como instructor de cursos presenciales.

	Nombre del Curso	Objetivo	Temas	No. de Horas	Perfil del Participante
Formación y Administración del Factor Humano.	32. Formación de Instructores	El participante identificará y analizará los conceptos básicos sobre didáctica y los elementos que intervienen en el proceso de enseñanza-aprendizaje.	El Facilitador/ Conducción de grupos/ Técnicas Instruccionales/ Técnicas grupales / Manejo de Recursos Didácticos/ Planeación de Sesiones/ Recomendaciones Finales / Anexos.	10 horas Dos sesiones de 5 horas cada una	Servidores públicos interesados en formarse como replicadores, impartiendo cursos de capacitación.
	33. Inducción a la Administración Pública	Al finalizar el curso, a través de sesiones teórico-prácticas, el participante obtendrá los conocimientos necesarios sobre la Administración Pública, que le permitan mejorar en forma óptima su desempeño como servidor público.	Naturaleza, objeto y carácter de la administración/ El Estado Mexicano/ La Administración Pública/ Marco Normativo de la Administración Pública/ Gobierno Competitivo.	5 horas	Todos los servidores públicos, especialmente aquellos de nuevo ingreso que requieren de un proceso de inducción.
	34. Procedimientos Administrativos en Materia de Recursos Humanos	Proporcionar a los participantes los conocimientos Teórico-Prácticos de las disposiciones legales relativas a las incidencias; para lograr su adecuada aplicación.	Problemática actual del manejo de incidencias en los Hospitales de Alta Especialidad de la Secretaría de Salud/ Disposiciones Legales Aplicables al manejo de las incidencias laborales/ Casos prácticos de manejo de las incidencias laborales.	3 horas	Personal responsable de las áreas: Jurídicas, Administrativas y de Recursos Humanos, vinculadas con la Administración del Factor Humano.



Gobierno del
Estado de Tabasco



Tabasco
cambia contigo

