



El Enfoque por Competencias en la Profesionalización del Personal de la Administración Pública en México

Ciudad de México, noviembre de 2016.

Contenido

Introducción	3
Capítulo 1. El Marco Conceptual del Enfoque por Competencias	13
1.1. ¿Qué son las competencias?	15
1.2. Conceptos y principales características del enfoque por competencias	25
Capítulo 2. Antecedentes del Enfoque por Competencias y de Mejora de la Gestión Pública	38
2.1. Enfoque por competencias en el ámbito internacional	38
2.2. Enfoque por competencias en México	44
2.3. La gestión pública en México	49
2.4. Avances y acciones de mejora en la gestión pública	52
Capítulo 3. Experiencias del Enfoque por Competencias en el Desarrollo del Personal en la Administración Pública de México	55
3.1. Experiencias relevantes del enfoque por competencias en México	56
3.2. El enfoque por competencias en el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	67
Capítulo 4. Retos Actuales y Perspectivas del Enfoque por Competencias en la Administración Pública de México	88
4.1. Importancia del enfoque por competencias en la profesionalización de los servidores públicos y en la mejora de la gestión pública en México	91
4.2. Recomendaciones para el diseño de un modelo de profesionalización basado en el enfoque por competencias en la Administración Pública mexicana	114
Conclusiones	120
Bibliografía	126

Introducción

A lo largo de la evolución de la Administración Pública, incluida su transformación en la actual gestión pública, la búsqueda de profesionalización de los servidores públicos, y por ende del servicio público, ha estado presente en el diseño de políticas y programas de los gobiernos en los últimos 50 años.

La utilización de prácticas administrativas de naturaleza gerencial en la Administración Pública, generalmente se ha enfocado a lograr mayor eficiencia y eficacia en el quehacer gubernamental, para el cumplimiento de los objetivos y metas de las organizaciones públicas.

El factor humano tiene una especial relevancia en la mejora del servicio público ya que es el elemento central y esencial de cualquier política, programa y acción dirigida a esa finalidad.

No obstante a esa relevancia, la profesionalización de los servidores públicos sigue siendo una tarea pendiente en la Administración Pública de México, a pesar del hecho de que no contar con personal profesional para las actividades derivadas de la función pública es causa fundamental en la disminución de la productividad y las deficiencias del desempeño profesional e institucional.

Profesionalizar al factor humano es determinante para las diferentes instituciones de la República, por lo cual es muy importante analizar los avances, problemas y áreas de oportunidad que existen en este tema, como premisa básica para diseñar e instrumentar estrategias de mejora organizacional en la Administración Pública.

Por lo anterior, el enfoque por competencias en la profesionalización de los servidores públicos debe tener un papel protagónico para constituir una base sólida y sustentada en emprender programas integrales de formación y desarrollo de las competencias de los servidores públicos.

Las competencias aportan una base de referencia que comprende al conjunto integral y dinámico de conocimientos, habilidades, destrezas, aptitudes, actitudes y valores que muestran las personas en el desempeño de sus funciones y actividades.

De manera particular, el tema resulta significativo en mi propio desarrollo profesional, por lo que en este trabajo de tesina tengo interés en analizar la problemática y plantear propuestas de estrategias que permitan establecer el

enfoque por competencias en los procesos de profesionalización de los servidores públicos, en un marco de mejora de la gestión pública en México.

La perspectiva del análisis con el que se realizó este trabajo permite advertir que la profesionalización de servidores públicos ha sido llevada a cabo sin un sustento o referente teórico y metodológico común, sino sólo de manera aislada y como parte del cumplimiento de requisitos formales y legales, como los enmarcados para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, o los establecidos en diversas disposiciones en materia de administración de personal, para “obligar” a que los servidores públicos tengan determinado número de horas de capacitación anuales y sean sujetos de evaluación del desempeño en “formatos” que los propios servidores públicos requisitan de manera subjetiva y los superiores los rubrican como un mero trámite.

Por consiguiente, esas acciones aisladas no permiten identificar con pertinencia y claridad los principales problemas de la capacitación y actualización del personal, y, por lo tanto, tampoco permiten visualizar acciones de mejora del desempeño del personal e institucional en las organizaciones públicas.

Cabe señalar que en la medida en que los procesos de profesionalización tengan un sustento en una estrategia orientada al desarrollo de competencias profesionales, se estará en condiciones de mejorar, en los corto y mediano plazos, la gestión pública de las instituciones, lo que permitirá elevar la competitividad de la Administración Pública.

La formulación de esta tesina se basó fundamentalmente en investigación documental, conjuntamente con la experiencia profesional con la que cuento en la materia, lo cual contribuyó a desarrollar el análisis de los problemas y limitantes, así como el planteamiento de propuestas de solución sobre situaciones prácticas y cotidianas que derivan de la operación y el desempeño institucional en las organizaciones de la Administración Pública mexicana.

Esta investigación se realizó con base en el análisis teórico-práctico de políticas, programas, proyectos, normas, estrategias, etcétera, que se han impulsado en el ámbito del Gobierno, con la expectativa de contribuir a establecer el enfoque por competencias en los procesos de profesionalización de los servidores públicos.

Es importante describir el esquema metodológico que sirvió de marco para la integración de esta tesina, razón por la que se enuncia a continuación.

Planteamiento del Problema

El problema central por el que se realizó la presente investigación radica en el hecho de que gran parte de los programas emprendidos para la profesionalización, y en particular para la capacitación de los servidores públicos en la Administración Pública de México, no han tenido un sustento conceptual y un marco metodológico de referencia para su diseño e instrumentación.

Dicha situación genera diversos problemas en el desempeño del personal, entre los cuales destacan:

- Escasa y limitada movilidad laboral del personal en la organización y en otras organizaciones por falta o limitadas competencias para el trabajo.
- Baja productividad laboral a nivel personal e institucional.
- Limitada adaptación a cambios en estructuras organizacionales y funcionales en las diversas áreas de las instituciones públicas, por no contar con las competencias requeridas.
- Falta de flexibilidad laboral de las personas para adaptarse a actividades diversas derivadas de cambios organizacionales.
- Limitada o nula incorporación de competencias relacionadas con las tecnologías de información y comunicación a los procesos de desarrollo del personal.
- Ausencia de esquemas de reclutamiento, selección y contratación basados en perfiles ocupacionales flexibles y adaptables a las cambiantes situaciones del entorno organizacional de la Administración Pública, por llevarse a cabo atendiendo a puestos de trabajo anquilosados, rígidos, y en ocasiones, obsoletos.
- Limitados programas y procesos de formación y capacitación enfocados al desarrollo de competencias del personal, por estar orientados a temas genéricos y de “moda”, con forma pero sin fondo.
- Falta de esquemas de evaluación del desempeño con enfoques por competencias en las organizaciones públicas.
- Carencia de incentivos por productividad y a la formación continua.
- Existencia de un gran número de servidores públicos con experiencia que carecen de documentos con reconocimiento oficial para avalar sus competencias de manera independiente o complementaria a su escolaridad.

Entre las causas de los problemas antes citados destaca el hecho de la ausencia de un enfoque por competencias en los esquemas de administración y desarrollo

de personal y en los procesos de profesionalización que se han implementado en la Administración Pública.

En este sentido, el desarrollo de las competencias del personal, entendidas como el conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, aptitudes, actitudes y valores que, de manera integrada, confluyen e influyen en los comportamientos de las personas durante el desempeño de sus funciones y actividades, constituye una estrategia viable y pertinente para preparar y actualizar al personal público de acuerdo con las necesidades actuales y futuras que se tienen en las organizaciones de la Administración Pública de México.

Antecedentes de Investigación

En los capítulos dos y tres de esta tesina se revisarán los antecedentes y experiencias relevantes de trabajos que se han realizado sobre el tema en los ámbitos educativo y laboral.

De manera particular se analizan los enfoques y resultados obtenidos en dichos antecedentes y experiencias, a fin de contribuir a establecer una visión completa e integral de la situación que guarda el análisis de la importancia y el impacto del enfoque por competencias en los procesos de profesionalización y desarrollo del personal en la Administración Pública.

Cabe destacar que la mayor parte de los trabajos que se han realizado sobre este tema se refieren al análisis del enfoque por competencias en el ámbito educativo y de formación de los individuos; muy pocos trabajos se han desarrollado para investigar la situación que guarda el enfoque en los modelos y procesos de administración y gestión de personal público.

Pregunta de Investigación

La presente investigación se desarrolló con base en el siguiente cuestionamiento:

¿Cuál es la relevancia que tiene utilizar el enfoque por competencias como una estrategia integral en los procesos de profesionalización de los servidores públicos y lograr la mejora del desempeño institucional en la Administración Pública?

Objetivo y Propósito de la Investigación

El objetivo principal de este trabajo de investigación consiste en:

- Analizar la importancia del enfoque por competencias en la profesionalización del personal que se desempeña en las instituciones de la Administración Pública.

Este objetivo implica el propósito de identificar el papel que se asigna al desarrollo de las competencias de las personas en las políticas y programas institucionales, para contar con elementos que permitan diseñar e instrumentar las acciones para utilizar el enfoque por competencias como una estrategia básica en los procesos de profesionalización, contribuyendo con ello a la mejora del desempeño de las instituciones públicas y de la gestión pública.

Hipótesis

La hipótesis central del trabajo se planteó en los siguientes términos:

- El enfoque por competencias es fundamental para la profesionalización de los servidores públicos, ya que puede contribuir de manera significativa en el desempeño de las instituciones de la Administración Pública y en la mejora de la gestión pública.

En tal virtud, el análisis de la problemática existente en este ámbito permitirá establecer estrategias viables y pertinentes para adoptar el enfoque por competencias en los procesos de profesionalización del personal público.

Justificación de la Investigación

La realización de esta investigación se justifica por la necesidad de mejorar la gestión pública mediante la profesionalización del personal que labora en las instituciones de la Administración Pública en México.

Por ello, la investigación plantea la necesidad de identificar problemas y proponer soluciones que permitan mejorar el desempeño de las personas a partir de sus competencias.

Derivado de la mejora en el desempeño del personal se verán beneficiados principalmente las organizaciones públicas, los ciudadanos y la sociedad en su conjunto, en los procesos de interacción entre el gobierno y la población, al proporcionarse los servicios públicos.

Las principales implicaciones prácticas de este trabajo se centran en la posibilidad de diseñar y aplicar estrategias de cambio y transformación en los procesos de profesionalización del personal público a partir del desarrollo integral de sus competencias, lo que requiere de la adopción de un enfoque por competencias en las diferentes etapas de la administración y gestión del personal que se desempeña en las organizaciones públicas.

En cuanto al valor teórico de esta investigación, es importante señalar que esta tesina no implicó el desarrollo de nuevas teorías administrativas y organizacionales, sino básicamente la aplicación de las existentes en el ámbito organizacional y en especial las referidas al enfoque por competencias que constituye la esencia de este trabajo.

Esta aplicación de teorías y conceptos en materia de competencias permitió realizar un estudio expresamente dirigido a la propuesta de diseño e instrumentación de un enfoque innovador en los procesos de profesionalización de servidores públicos, a partir de lo cual se tiene la expectativa de que la presente investigación sea la base de futuros estudios y análisis en estos temas, que pretenden contribuir a mejorar el desarrollo de las organizaciones y la gestión pública.

En lo que respecta al aporte metodológico, la tesina proporciona opciones de estrategias innovadoras en materia de gestión y administración del personal en la Administración Pública.

Es importante señalar que la viabilidad de este proyecto de investigación se basó en el interés y la experiencia profesional que tengo en el tema; así como por la disponibilidad de información requerida para este trabajo.

Tipo de investigación

Siguiendo las pautas metodológicas de Cooper y Schindler (2008), las características del tipo de investigación que se realizó son las siguientes:

Investigación aplicada

Se trata de una propuesta de investigación en la que la identificación de la problemática y el diseño de estrategias tienen la factibilidad de ser aplicadas en situaciones y contextos que prevalecen en las instituciones de la Administración Pública de México.

Estudio formal

Para integrar la tesina se realizó lo que se denomina un Estudio Formal, en la metodología de Cooper y Schindler, ya que está basado en una hipótesis concreta y una pregunta de investigación acotada y enfocada en la triple dimensión de espacio, tiempo y circunstancia.

Investigación causal

En esta investigación se analizaron las relaciones causa-efecto entre diferentes variables: enfoque por competencias, desempeño del personal público y gestión pública.

De los resultados obtenidos de la investigación documental, se determinó que la naturaleza de dichas relaciones son principalmente recíprocas y asimétricas.

Estudio ex-post facto

La investigación realizada se clasifica como un estudio ex-post facto, ya que las variables no son manipulables para efectos de experimentación, sino el resultado del análisis de programas y acciones realizadas en la Administración Pública.

Variables de la Investigación

Las variables que se analizaron en este trabajo fueron:

- Enfoque por competencias
- Desempeño del personal público
- Gestión Pública

Enfoque por competencias

Dimensiones	Definición conceptual	Indicadores
Competencias profesionales	Conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, aptitudes, actitudes y valores que se ponen en práctica en el desempeño del personal para la realización de manera óptima de una función.	<ul style="list-style-type: none"> ● Instrumentos para identificación de competencias del personal ● Estrategias enfocadas a la medición y evaluación de competencias del personal

Desempeño del personal público

Dimensiones	Definición conceptual	Indicadores
Eficiencia, eficacia y productividad del personal	Nivel de eficiencia, eficacia y productividad del personal público en la realización de sus actividades.	<ul style="list-style-type: none"> ● Perfiles de puestos diseñados con enfoques por competencias ● Procesos de reclutamiento y selección de personal con enfoque por competencias ● Programas de capacitación y actualización diseñados con enfoques por competencias ● Evaluaciones del desempeño con enfoque por competencias

Gestión Pública

Dimensiones	Definición conceptual	Indicadores
Gestión pública	Proceso que lleva a cabo la organización pública para orientar sus actividades en torno a la Misión, Visión, Objetivos estratégicos y Metas institucionales	<ul style="list-style-type: none">● Procesos de trabajo● Metas e indicadores de desempeño● Evaluación del desempeño institucional● Índices de cumplimiento del trabajo● Sistemas de incentivos por productividad● Grado de satisfacción del usuario

La manera en que se relaciona el enfoque de competencias con la profesionalización del personal público y con la mejora de la gestión pública se da por la orientación y alineación que debe existir entre los fines sectoriales con los institucionales y con las funciones que desempeña el personal. De manera análoga podemos referir al igual que un Programa Operativo Anual debe estar alineado al Plan Nacional de Desarrollo y a su programa de Mediano Plazo correspondiente; así también las competencias del personal deben estar alineadas a los objetivos institucionales.

Metodología de trabajo

La metodología de trabajo para realizar la presente tesina considero fundamentalmente la investigación documental.

Esta investigación se centró en lo siguiente:

- Análisis de la normatividad jurídica y disposiciones administrativas sobre políticas y programas aplicables en las instituciones de la Administración Pública en los temas de: enfoque por competencias, profesionalización de servidores públicos, mejora de la gestión pública, principalmente.
- Investigación bibliográfica y documental para analizar conceptos, características, procesos, sistemas, etcétera, que permitan la construcción

del marco teórico del enfoque por competencias en la profesionalización del personal en la Administración Pública.

- Análisis de sitios web especializados de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR), entre otros, que contienen experiencias sobre los temas relacionados con el enfoque por competencias en los procesos de profesionalización del personal.

Con base en lo anterior, se logró obtener información básica para la sistematización, análisis e integración de este trabajo de tesina.

La tesina está conformada por cuatro capítulos.

En el primer capítulo se revisa el marco conceptual referente al enfoque por competencias, a partir de la conceptualización y significado del término Competencias, así como la definición y características del Enfoque por Competencias. Este capítulo constituye el sustento teórico de la investigación.

El capítulo dos se refiere a la revisión de los antecedentes más importantes que tiene el tema de enfoque por competencias en los ámbitos educativo y profesional, tanto a nivel nacional como internacional.

Por su parte, el tercer capítulo analiza las principales experiencias que permiten observar la utilización del enfoque por competencias específicamente en la Administración Pública de México.

En el capítulo cuatro se hace el planteamiento de las perspectivas que tiene este enfoque como estrategia idónea para lograr la profesionalización de los servidores públicos y la mejora del servicio público en nuestro país. Asimismo se plantea una propuesta de modelo de profesionalización con enfoque por competencias viable y deseable para la Administración Pública mexicana.

Finalmente, y a manera de Conclusión, se agrega un apartado en el cual se destacan los principales aprendizajes que derivan de este trabajo y la importancia que el enfoque por competencias tiene para la profesionalización y mejora de la Administración Pública mexicana, y, consecuentemente, para beneficio de la sociedad.

Capítulo 1. El Marco Conceptual del Enfoque por Competencias

El tema del enfoque por competencias ha tenido cada vez mayor importancia entre los especialistas de los sectores educativo y laboral a nivel mundial: su impacto ha implicado la reconceptualización de los sistemas educativos en la mayoría de los países, a través de la incorporación de iniciativas y estrategias innovadoras en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

De igual manera, con este enfoque se ha impactado en los sistemas y modelos de administración de personal, en los que cada vez se nota un énfasis creciente al tema de las competencias laborales y profesionales de las personas para insertarse en el mercado laboral y, sobre todo, para permanecer y desarrollarse en un contexto que exige cada vez más personas competentes y productivas.

Díaz Barriga (2006) plantea que para pasar del ámbito del discurso al de la mejora de los procesos educativos en materia del enfoque por competencias se deben atender cuestiones fundamentales como las siguientes:

- La ausencia de una perspectiva genealógica del concepto.
- Las limitaciones de su empleo en el campo del currículo.
- La ausencia de una reflexión conceptual que acompañe la generalización de una propuesta.
- Dilucidar las aportaciones que el enfoque por competencias ofrece frente a otras perspectivas.

La educación con enfoque por competencias busca desarrollar conocimientos, habilidades, destrezas, aptitudes, actitudes y valores que le permitan al individuo responder exitosamente ante los problemas y necesidades a los que se enfrenta en un contexto específico, transitando del ámbito meramente educativo al profesional o laboral, en el que se ha reconocido como un enfoque valioso para mejorar significativamente el desempeño de las personas en las distintas áreas en donde trabajan de manera cotidiana.

En la actualidad, el desarrollo de este enfoque se hace transversal en todos los niveles de educación, desde los más elementales como son las Estancias Infantiles y Centros de Desarrollo Infantil, hasta los Bachilleratos e Instituciones de Educación Superior, así como en todo tipo de organizaciones públicas, privadas y sociales.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que la trascendencia del enfoque por competencias es tal, que tiene influencia en todos los sectores y ámbitos de la vida y desarrollo de los países en el contexto del mundo global.

Hoy en día existe una gran variedad de metodologías aplicables para saber si una persona es competente para desarrollar una función, actividad o tarea dentro de una organización. En consecuencia se aborda también la importancia del tema para la mejora de la calidad no sólo de la educación, sino también en el ámbito laboral de las organizaciones públicas, privadas y sociales.

Derivado de lo anterior, en este capítulo se presenta un marco conceptual que permite revisar la noción y evolución del enfoque por competencias, a partir de sus antecedentes más importantes a nivel internacional y nacional, su conceptualización y la experiencia que se está desarrollando en algunas instituciones del país encargadas de la certificación de competencias, con la finalidad de reconocer los beneficios que este enfoque por competencias puede tener en la Administración Pública de México, al plantearse como la base para la profesionalización de los servidores públicos, mejorar el funcionamiento de las instituciones y, en consecuencia, lograr eficiencia y eficacia en los servicios que se brindan a los ciudadanos.

Como ya se ha señalado, el tema del enfoque por competencias está presente en discusiones de los distintos niveles del sector educativo, prácticamente todos los países europeos y muchos latinoamericanos, a tal grado que se le considera como un discurso pedagógico ampliamente difundido para el cambio de las instituciones escolares en la sociedad del conocimiento, así como un medio que permite lograr una enseñanza para la formación integral, en equidad y para toda la vida (Zabala y Arnau, 2008).

La exigencia es alinear el sistema educativo formal a las necesidades del sector productivo, mediante la formación de competencias en las personas, que les permitan cubrir un conjunto de necesidades fundamentales, identificadas por grupos de expertos y organismos internacionales, para enfrentar los retos de una sociedad en transformación permanente y con rumbos inciertos y cambiantes.

En nuestro país, entre las décadas de los 80 y 90, las instituciones de educación superior mantuvieron prácticas de instrucción en el dominio declarativo, limitando la posibilidad de realizar análisis posteriores sobre lo aprendido, reorganizar los conceptos y los procedimientos, así como generar nuevas formas de interacción con el saber desde la perspectiva disciplinar.

Reforzando lo anterior, Zabala y Arnau (2008) opinan que:

La escuela heredada es una escuela basada en el saber, en un conocimiento académico desligado, la mayoría de las veces de su función. Se aprenden fórmulas, tablas, principios, conceptos, algoritmos, en los que se valora fundamentalmente la capacidad de reproducir y no tanto para aplicarlos. Sabemos la Ley de Ohm, pero somos incapaces de interpretar un simple circuito eléctrico de una linterna. Sabemos el principio de Arquímedes, pero nos cuesta relacionarlo con lo que sucede cuando nos sumergimos en una piscina. Sabemos qué es un sintagma nominal, pero no sabemos utilizarlo para mejorar una frase escrita. Sabemos resolver una ecuación de segundo grado sin comprender qué es lo que representa. En fin, sabemos mucho y somos incapaces de utilizarlo para resolver situaciones en las que este conocimiento que tenemos nos podría ser muy valioso.

Con base en lo anterior se puede señalar que el conocimiento sin llevarlo a la práctica resulta improductivo y poco atractivo para los estudiantes y para el mercado laboral, por tanto conforme a Andrade (2008) las escuelas con esta perspectiva deben replantear los programas educativos desde el desarrollo de competencias y su aplicación a situaciones de la vida real, utilizando enfoques centrados en el aprendizaje en donde el estudiante participe en su elaboración y de esta manera le encuentren sentido a las actividades de aprendizaje, a partir de los métodos didácticos diseñados con la finalidad de fortalecer y desarrollar competencias básicas, genéricas, específicas y transversales.

Como se revisará en los siguientes apartados, las competencias son de utilidad en la medida en que se ponen en práctica a través de los comportamientos y conductas de las personas al realizar sus funciones y actividades cotidianas; de otra manera carecen de sentido y razón de ser.

1.1. ¿Qué son las competencias?

Para hablar de competencias es conveniente citar a los autores y especialistas más relevantes que han definido este concepto.

De acuerdo con Ibarra (2008):

Por competencia se entiende la capacidad productiva de un individuo que se define y mide en términos del desempeño en un determinado contexto laboral, y no solamente de conocimientos, habilidades o destrezas en abstracto; es decir, la competencia es la integración entre el "saber", el "saber hacer" y el "saber ser".

El concepto de competencia laboral se entiende como un instrumento de información que agiliza y mejora el funcionamiento del mercado de trabajo; mantiene y desarrolla

las posibilidades ocupacionales de los individuos, ayudándoles a conservar su capital intelectual aun en los casos de desocupación; y revalora las capacidades y competencia de los trabajadores, además de asegurar la calidad de su desempeño, al estar basado en estándares diseñados y reconocidos por la industria. Asimismo, para las empresas, la competencia laboral apoya los procesos de selección, contratación y capacitación de recursos humanos, mejora las prácticas de la gestión del trabajo y coadyuva al aumento de la productividad y competitividad.

Camejo (2008) señala que:

Las “competencias” son las capacidades para combinar y utilizar conocimientos, saberes y destrezas para dominar situaciones profesionales y obtener resultados esperados. Son además capacidades reales, conductas observables y medibles que pueden ser modificadas y desarrolladas. Dentro de este tejido, no se puede perder de vista que las competencias tienen su origen en diversas fuentes, como la formación, el aprendizaje, la experiencia en puestos de trabajo y la experiencia de vida.

En este sentido, la puesta en práctica de las competencias adquiridas es la que permite influir sobre las diversas situaciones y aprender de ellas. Por lo tanto, hablar de examinar las competencias no se reduce a establecer un inventario o describir las capacidades en la práctica del trabajo. El análisis debe tener como marco de referencia a la organización misma, su funcionamiento, procesos de operación, el nivel de competitividad alcanzado, sus indicadores de productividad y calidad y los procesos orientados a atraer, desarrollar y compensar al recurso humano.

Por su parte Hay Group (1996), citado por Camejo (2008), define competencia como:

Una característica personal que ha demostrado tener una relación con el desempeño sobresaliente en un cargo/rol determinado en una organización en particular.

Este concepto permite visualizar que las competencias marcan concretamente la diferencia entre un desempeño excelente y uno simplemente bueno o adecuado; en otras palabras, las competencias se observan con mayor frecuencia en diferentes situaciones y con resultados de alto impacto en las personas cuyo rendimiento es superior.

Ernst y Young (1998), también citados en el artículo de Camejo, definen competencia como:

La característica de una persona, ya sea innata o adquirida, que está relacionada con una actuación de éxito en un puesto de trabajo. Todas las personas tienen un conjunto de atributos y conocimientos adquiridos o innatos, que definen sus competencias para una cierta actividad. Sin embargo, descubrir las competencias no requiere estudiar exhaustivamente el perfil físico, psicológico o emocional de cada

persona. Solamente interesan aquellas características que hagan eficaces a las personas dentro de la empresa.

La Real Academia Española la define como:

pericia, aptitud, idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado.

David McClelland, citado por Moreno (2014), desarrolló el término en 1975, indicando que:

El éxito en la contratación de una persona no está en los títulos que aporta o en los resultados de los test psicológicos a los que se somete. Afirma que desempeñar bien el trabajo depende más de las características propias de la persona, sus competencias, que de sus conocimientos, currículum, experiencia y habilidades.

La competencia se concibe como una compleja estructura de atributos necesarios para desempeñarse en situaciones específicas. Es una combinación de atributos (conocimiento, actitudes, valores y habilidades) y de las tareas que se tienen que llevar a cabo en determinadas situaciones (Gonczi y Athanasou, 1996). Las competencias son, pues, indicadores de conducta o conductas observables que se presuponen necesarias para el desempeño de un puesto de trabajo.

Moreno (2014) señala algunas definiciones de competencias adoptadas en las instituciones que se encargan de la normalización y/o certificación de competencias:

- *Ministerio del Trabajo de Chile:* Las competencias laborales consisten en la capacidad de un individuo para desempeñar una función productiva en diferentes contextos, de acuerdo a los requerimientos de calidad esperados por el sector productivo. A diferencia de los conocimientos y las aptitudes prácticas, que pueden ser validados a través de los diplomas y títulos del sistema de educación técnica y profesional, las competencias requieren de un sistema especial de evaluación y certificación.
- *Ministerio de Educación de Brasil:* Capacidad de articular, movilizar y colocar en acción valores, conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño eficiente y eficaz de actividades requeridas por la naturaleza del trabajo. La Ley de Directrices y Bases de la educación establece que una persona es competente cuando “constituye, articula y moviliza valores, conocimientos y habilidades para la solución de problemas, no sólo rutinarios, sino también inesperados, en su campo de actuación”.
- *Consejo Federal de Cultura y Educación de Argentina:* Un conjunto identificable y evaluable de conocimientos, actitudes, valores y habilidades relacionados entre sí, que permiten desempeños satisfactorios en situaciones reales de trabajo, según estándares utilizados en el área ocupacional.

En las Reglas de Operación de CONOCER¹ se definen las competencias laborales como:

Conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes a que alude el artículo 45 de la Ley General de Educación y que requiere una persona para realizar actividades en el mercado de trabajo.²

Las competencias, en el marco establecido por la Unión Europea en las declaratorias de la Sorbona y posteriormente en Bolonia, ponen en marcha de manera integrada aquellos conocimientos adquiridos y rasgos de personalidad que permiten resolver situaciones diversas. Incluyen tanto los saberes o conocimientos teóricos como las habilidades o conocimientos prácticos (o aplicativos) y también las actitudes o compromisos personales.

Según Denyer *et al.* (2011), algunos investigadores entienden las competencias en el muy estrecho sentido de “saber ejecutar”, cómo hacer una resta, escribir un participio pasado, elaborar hipótesis sobre el sentido de una palabra desconocida, etcétera; y otros más consideran la competencia como la capacidad de afrontar una situación nueva, movilizando varios “saber-hacer” (o “competencias” en el sentido más estrecho del término), como identificar los valores inherentes a un texto y la ideología que eventualmente subyace, elaborar una estrategia de comunicación de un saber histórico, investigar y enunciar correctamente propiedades geométricas a partir de situaciones concretas, aprender a diseñar modelos, por citar algunos ejemplos. Cabe señalar que existen diferentes nociones de competencia de acuerdo al contexto (educativo, laboral, profesional, entre otros) al que se hace referencia.

Por su parte, Le Boterf (1994), quien ha escrito sobre la polaridad existente en este rubro en el mundo de las empresas, distingue dos tipos de situaciones de trabajo, “competencias”, como extremos de un continuo. Las primeras exigen la ejecución de un plan preconcebido, en otras palabras un procedimiento, y son llamadas situaciones de prescripción escrita u obligatoria. Las segundas exigen la invención de un plan de acción o reacción *in situ* y son llamadas situaciones de prescripción abierta.

¹ CONOCER son las siglas del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales que es una entidad paraestatal del gobierno federal mexicano, sectorizada en la Secretaría de Educación Pública.

² El artículo 45 de la Ley General de Educación establece que “La formación para el trabajo procurará la adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas, que permitan a quien la recibe desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación o algún oficio calificados (...)”

El autor observa que cuando el cursor (persona que cursa la competencia) se encuentra cerca de una situación de prescripción estricta, la competencia se define en términos de saber hacer; es decir, se reduce a ejecutar una operación o conjunto de operaciones, cumplir instrucciones y respetar estrechamente las consignas. Esta visión corresponde a un trabajo tayloriano considerado como el grado más elemental de la competencia. Así, cuando el cursor está cerca de una situación de prescripción abierta, la competencia tiende a definirse en términos de saber actuar y reaccionar. En estas circunstancias ser competente es entonces, saber qué hacer y cuándo.

Al respecto, Mulder (2007) menciona que el concepto de competencia:

ha acaparado una gran atención en los últimos años. La competencia no se encierra en un concepto necesariamente, porque el vocabulario para descubrir, planificar, instrumentar, evaluar la educación y la formación profesional ya es suficiente, depende del contexto en que se sitúa la misma. En otras palabras, la significación de competencia está íntimamente ligada al entorno en que se pone en praxis, esto es, el término competente del que parte la palabra competencia tiene significados que se refieren a acreditación, aprobación, autorización, título, certificación, derecho, jurisdicción, licencia, permiso, etcétera.

Catalano, Avolio y Sladogna (2004) construyeron una definición para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según la cual:

Las competencias laborales pueden ser definidas como un conjunto identificable y evaluable de capacidades que permiten desempeños satisfactorios en situaciones reales de trabajo, de acuerdo a los estándares históricos y tecnológicos vigentes.

Por su parte, Díaz Barriga (2006) plantea que:

Aunque no es fácil aceptar una concepción del término competencias, podríamos reconocer que supone la combinación de tres elementos: a) una información, b) el desarrollo de una habilidad, y c) puestos en acción en una situación inédita. La mejor manera de observar una competencia es en la combinación de estos tres aspectos, lo que significa que toda competencia requiere del dominio de una información específica, al mismo tiempo que reclama el desarrollo de una habilidad, o mejor dicho una serie, de habilidades derivadas de los procesos de información, pero es en una situación problema, esto es, en una situación real inédita, donde la competencia se puede generar.

Para el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR),³

³ Página electrónica: <http://www.oitcinterfor.org>

Existen múltiples y variadas aproximaciones conceptuales a la competencia laboral. Un concepto generalmente aceptado la define como una capacidad efectiva para llevar a cabo exitosamente una actividad laboral plenamente identificada. La competencia laboral no es una probabilidad de éxito en la ejecución de un trabajo; es una capacidad real y demostrada.

Una buena categorización de la competencia, que permite aproximarse mejor a las definiciones, es la que diferencia tres enfoques. El primero concibe la competencia como la capacidad de ejecutar las tareas; el segundo la concentra en atributos personales (actitudes, capacidades), y el tercero, denominado “holístico”, incluye a los dos anteriores.

Con base en los conceptos anteriores, para efectos de la presente investigación, la definición de competencias que se propone es la siguiente:

Las competencias del personal son el conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, aptitudes, actitudes y valores que, de manera integrada e interrelacionada, se observan en los comportamientos cotidianos de las personas durante el desempeño de sus funciones y actividades.

Cabe destacar que las competencias se expresan a través de comportamientos observables en las personas, orientados a determinar el desempeño óptimo en el trabajo, en la realización de una función o en la ejecución de actividades productivas.

Para identificar y analizar el comportamiento o conducta determinada se requiere observar que las personas pongan en práctica en sus actividades cotidianas (laborales, profesionales, etcétera) lo siguiente:

Elementos del comportamiento	Componentes integrales de las competencias
Lo que saben...	Conocimientos
Lo que son capaces de hacer...	Habilidades, destrezas y aptitudes
Lo que quieren hacer y la manera en que lo hacen...	Actitudes y valores

Fuente: Elaboración propia.

La combinación e interacción entre estos tres componentes integrales genera el comportamiento o conducta que será observable en el desempeño de la persona, en las funciones y actividades que se esté analizando.

En este marco, la formación de una competencia implica el desarrollo integral de aspectos estructurales y funcionales que se expresan en el comportamiento de las personas.

Lo anterior implica que cada desempeño específico es multifactorial y responde a una gran variedad de situaciones propias y externas a la persona; incluso ante situaciones similares el comportamiento y conducta mostrada por una persona puede ser totalmente diferente.

Por este hecho, los procesos de formación, desarrollo, evaluación, estandarización y certificación de competencias son complejos por naturaleza.

En el estudio de las competencias es importante destacar la existencia de diversos enfoques o perspectivas de análisis, como las que identifica Leonard Mertens (1996),⁴ que se muestran a continuación:

- El análisis conductista, que no se refiere a la corriente psicológica de esa denominación, sino al énfasis que se hace al papel de las características del individuo, o sea, parte del estudio de las personas que desempeñan bien su trabajo, determinando las características que posibilitan un desempeño exitoso.
- El enfoque funcional, que tiene un carácter evidentemente pragmático y conductista desde el punto de vista psicológico.
- El análisis constructivista que señala el carácter emergente de las competencias al tener como base el proceso de elaboración de las mismas por parte del investigador.

Clasificación de Competencias

Díaz Barriga (2008) realizó la siguiente clasificación de las competencias:

Genéricas	<ul style="list-style-type: none">• Para la vida (competencia ciudadana, de convivencia)• Académicas (competencia comunicativa, lectora)
Desde el currículo	<ul style="list-style-type: none">• Disciplinarias (competencia anatómica)• Transversales (competencia clínica)

⁴ Citado por Zayas Agüero, P. (2010). Las competencias. Una visión teórico-metodológica. Contribuciones a la Economía, mayo 2010. Consultado en: <http://www.eumed.net/ce/2010a/>

Desde la formación profesional	<ul style="list-style-type: none"> ● Complejas o profesionales (competencias integradoras) ● Derivadas (su riesgo es regresar al tema de comportamientos) ● Subcompetencias o competencias genéricas (uso de software, competencia para entrevistar, generales de formación profesional)
Desde el desempeño profesional	<ul style="list-style-type: none"> ● Competencias básicas: la transición de los cinco años de estudios universitarios de una práctica supervisada ● Competencias iniciales: la transición de una práctica supervisada a la independiente (primera etapa del ejercicio profesional) ● Competencias avanzadas: las que se pueden mostrar después de cinco años de práctica independiente

Fuente: Elaboración con base en Díaz Barriga, 2008.

La OIT CINTERFOR identifica las siguientes competencias:⁵

1. **Competencias genéricas:** aquellas que se relacionan con los comportamientos y actitudes laborales propios de diferentes ámbitos de producción, como por ejemplo la capacidad para el trabajo en equipo, habilidades para la negociación, planificación, etcétera.
2. **Competencias básicas:** son las que se relacionan con la formación y que permiten el ingreso al trabajo: habilidades para la lectura y escritura, comunicación oral, cálculo, entre otras.
3. **Competencias específicas:** se relacionan con los aspectos técnicos directamente relacionados con la ocupación y no son tan fácilmente transferibles a otros contextos laborales como: la operación de maquinaria especializada, la formulación de proyectos de infraestructura, etcétera.

Por su parte, el CONOCER clasifica las competencias laborales en cinco niveles:⁶

⁵ Página electrónica de CINTERFOR.

⁶ Página electrónica de CONOCER.

NIVEL 1

Competencia en el desempeño de diferentes actividades laborales, la mayoría de ellas rutinarias y predecibles.

NIVEL 2

Competencia en una escala significativa de actividades laborales desempeñadas en diferentes contextos. Algunas son complejas y no rutinarias; el empleado debe demostrar cierta responsabilidad y autonomía. Con frecuencia se exige la colaboración de otra persona y/o trabajar en equipo.

NIVEL 3

Competencia en una amplia gama de actividades laborales desempeñadas en diferentes contextos, la mayoría de las cuales son complejas y no rutinarias. El empleado debe demostrar responsabilidad y autonomía y, con frecuencia, controlar y dirigir a otros.

NIVEL 4

Competencia en una amplia gama de actividades laborales, técnicas o profesionales, en muy diferentes contextos. El empleado debe demostrar gran responsabilidad y autonomía. Con frecuencia le es requerido responsabilizarse por el trabajo de otros y por la asignación de recursos.

NIVEL 5

Competencia que implica la aplicación de una gran cantidad de principios fundamentales y técnicas complejas en variados contextos, con frecuencia impredecibles. Se le exige al empleado autonomía personal y responsabilizarse en gran medida por el trabajo de otros y la asignación de considerables recursos, y un compromiso personal con el análisis y los diagnósticos del diseño, la planeación, la ejecución y la evaluación.

Por su parte, Spencer y Spencer, citados por Moreno (2014), realizan la siguiente clasificación de competencias:

1. Competencias de logro y acción.
2. Competencias de ayuda y servicio.
3. Competencias de influencia.
4. Competencias gerenciales.
5. Competencias cognoscitivas.
6. Competencias de eficiencia personal.

Claude Lévy-Leboyer, también citada por Moreno (2014), identifica cuatro tipos de competencias que considera como supracompetencias, o competencias genéricas para mandos medios, las cuales se indican a continuación:

1. Intelectuales: perspectiva estratégica, planificación y organización, análisis y sentido común.
2. Interpersonales: dirección de colaboradores, persuasión, decisión, sensibilidad interpersonal, comunicación oral.
3. Adaptabilidad: al medio.
4. Orientación a Resultados: energía e iniciativa, deseos de éxito, sensatez para los negocios.

El propio Moreno hace referencia a Martha Alles, quien clasifica las competencias en:

1. Cardinales.
2. Específicas por área.
3. Específicas gerenciales.

Para cada una de estas competencias, la autora describe las conductas asociadas en el contexto de cuatro rangos de cumplimiento.

De manera genérica se pueden clasificar las competencias laborales en:

- Competencias técnicas o del puesto, y
- Competencias directivas.

En las diversas clasificaciones que se acaban de enunciar, se advierte que hay competencias cognitivas (conocimientos), técnicas (habilidades, destrezas) y comportamentales (actitudinales, motivacionales).

Como se revisará en los siguientes capítulos de esta tesina, en las diferentes experiencias de programas y modelos de profesionalización de servidores públicos en México, instrumentados por las instituciones de la Administración Pública, no se ha demostrado una clara orientación por desarrollar las competencias de manera integral, ya que, en el mejor de los casos, únicamente se ha puesto atención relativa en las competencias cognitivas y técnicas.

Al no dar la atención requerida a la formación de las competencias que incluyen los comportamientos esperados, no se está en condiciones de lograr el desarrollo integral de las competencias de las personas, ya que de manera especial las

actitudes, motivaciones y valores que tienen las personas son fundamentales en la determinación de sus comportamientos, conductas y desempeños.

Desde mi perspectiva las competencias fundamentales en los servidores públicos pueden ser en tres variantes complementarias y no excluyentes:

- a) *Transversales-Capacidades*. En este rubro se encuentran las competencias adjetivas independientemente del puesto de trabajo que desempeñen, como lo son Trabajo en equipo, Uso de tecnología, Comunicación oral, Comunicación escrita, entre otras.
- b) *Verticales-Específicas*. Para este caso sí nos referimos a las competencias sustantivas de los puestos de trabajo como planeación estratégica, impartición de cursos de capacitación, manejo efectivo de juntas, atención al usuario del servicio público, principalmente.
- c) *Clave-Generales*. En este rubro las competencias se enfocan en aquellas que trascienden a una organización impactando en puestos de trabajo asimilables y que operan en un mismo marco regulatorio dentro de un sector. Aquí podemos referir casos de la Administración Pública como el de presupuesto basado en resultados, y ahora el presupuesto base cero.

Si en el sector público se definieran funciones individuales que sean clave para la Administración Pública se facilitaría con ello la asimilación de los resultados esperados, el diseño de acciones de capacitación y desarrollo pertinentes a los requerimientos del sector.

1.2. Conceptos y principales características del enfoque por competencias

El enfoque por competencias deriva de la adopción de las competencias para sustentar modelos educativos y de formación profesional, así como la base para establecer sistemas de desarrollo del personal en las organizaciones públicas, privadas o del sector social en contextos laborales y organizacionales.

Las características de este enfoque en cada uno de los ámbitos señalados se muestran a continuación.

Enfoque por competencias en el ámbito educativo

Díaz Barriga (2006) precisa que:

desde mediados de la década de los noventa, en el campo de la educación se pueden encontrar muy diversas formulaciones y expresiones en torno al tema de las competencias, entre ellas destacan: formación por competencias, planes de estudio basados en el enfoque por competencias, propuestas educativas por competencias. De esta manera, la perspectiva centrada en las competencias se presenta como una opción alternativa en el terreno de la educación, con la promesa de que permitirá realizar mejores procesos de formación académica. Ello ha llevado a que la literatura sobre este tema se haya incrementado recientemente, en la cual se presentan diversas interpretaciones relacionadas con esta noción, se establecen algunas alternativas para poderla emplear en diversos ámbitos de la formación escolar, tales como la educación básica, la formación del técnico medio y la formación de profesionales con estudios de educación superior.

Una de las razones principales para impulsar el enfoque por competencias es la existencia de un mundo cada vez más complejo e interconectado que genera continuamente mayor información, entre otros factores gracias al desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, y que requiere modificar constantemente la percepción que se tiene de los diversos factores que contribuyen al desarrollo económico y social de cada país; lo cual implica que las personas cuenten con aprendizajes innovadores y en constante evolución.

El reconocimiento de la complejidad actual de las sociedades ha generado que los especialistas otorguen al concepto de competencias un carácter también complejo y multifactorial.

El enfoque por competencias permite desarrollar en las personas conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores orientados a resolver situaciones muy diversas que ocurren en el contexto de la vida educativa, en los diferentes niveles y espacios en los que se lleva a cabo la educación.

Por lo mismo, no es de extrañar que en los modelos educativos que prevalecen en la actualidad, desde los primeros años de la educación básica, las competencias tengan una importancia fundamental, ya que desde ese momento existe una gran diversidad de conocimientos, habilidades, actitudes, valores, etcétera, que comienzan desde la infancia y se van desarrollando a lo largo de toda la vida profesional de las personas.

Las competencias propician que en las personas se generen conocimientos conceptual, procedimental y actitudinal con un sentido integral y holístico, prácticamente desde la infancia.

Según Ruiz (2009), el enfoque por competencias es el replanteamiento de la educación como “facilitación del aprendizaje”, asociado a la explicación del proceso de aprendizaje como un fenómeno del individuo que aprende; considerando así la formación de profesionales capaces de resolver problemas eficientemente en el ámbito de desempeño real, sin menoscabo de los saberes en lo conceptual, procedimental y actitudinal.

El enfoque por competencias en materia de educación busca abandonar paulatinamente el constructivismo educativo para conseguir el desarrollo de competencias o saberes necesarios para la educación del futuro, o bien, la consolidación de la sociedad del conocimiento (Morin, 1999).

Las competencias básicas que el sistema educativo debe formar en las personas para lograr su inserción, en óptimas condiciones, en la sociedad del conocimiento, deben incluir aquellas que les den la base para su desarrollo integral como individuo, como ser social y como ser productivo.

El Proyecto de Definición y Selección de Competencias (DeSeCo) de la OCDE proporciona un marco que puede guiar una extensión, a más largo plazo, de evaluaciones de nuevos dominios de competencias.

La OCDE⁷ las ha estudiado partiendo de las siguientes reflexiones:

¿Qué competencias necesitamos para el bienestar personal, social y económico? Las sociedades actuales demandan que los individuos se enfrenten a la complejidad de muchas áreas de sus vidas. ¿Qué implican estas demandas para las competencias clave que los individuos necesitan adquirir? Definir dichas competencias puede mejorar las evaluaciones de qué tan bien están preparados los jóvenes y los adultos para los desafíos de la vida, al mismo tiempo que se identifican las metas transversales para los sistemas de educación y un aprendizaje para la vida.

Para la OCDE una competencia es más que conocimientos y destrezas. Involucra la habilidad de enfrentar demandas complejas, apoyándose en y movilizándolo recursos psicosociales (incluyendo destrezas y actitudes) en un contexto en particular. Por ejemplo, la habilidad de comunicarse efectivamente es una competencia que se puede apoyar en el conocimiento de un individuo del lenguaje, destrezas prácticas en tecnología e información y actitudes con las personas que se comunica. Los individuos necesitan de un amplio rango de competencias para enfrentar los complejos desafíos del mundo de hoy, pero producir listas muy largas de todo lo que pueden necesitar hacer en diversos contextos en determinado momento de sus vidas sería de un valor práctico muy limitado.

⁷ La Definición y Selección de Competencias Clave. Resumen Ejecutivo. OCDE. 2003. <http://www.deseco.admin.ch/bfs/deseeco/en/index/03/02.parsys.78532.downloadList.94248.DownloadFile.tmp/2005.dsceexecutivesummary.sp.pdf>

El marco conceptual del Proyecto DeSeCo de la OCDE para competencias clave clasifica dichas competencias en tres amplias categorías.

- Primero, los individuos deben poder usar un amplio rango de herramientas para interactuar efectivamente con el ambiente: tanto físicas como en la tecnología de la información y socioculturales como en el uso del lenguaje. Necesitan comprender dichas herramientas ampliamente, como para adaptarlas a sus propios fines, usar las herramientas de manera interactiva.
- Segundo, en un mundo cada vez más interdependiente, los individuos necesitan poder comunicarse con otros, y debido a que encontrarán personas de diversos orígenes, es importante que puedan interactuar en grupos heterogéneos.
- Tercero, los individuos necesitan poder tomar la responsabilidad de manejar sus propias vidas, situar sus vidas en un contexto social más amplio y actuar de manera autónoma.

Estas categorías, cada una con un enfoque específico, están interrelacionadas, y colectivamente, forman la base para identificar y mapear las competencias clave. La necesidad de que los individuos piensen y actúen reflexivamente es fundamental en este marco de competencias. La reflexión involucra no sólo la habilidad de aplicar de forma rutinaria una fórmula o método para confrontar una situación, también la capacidad de adaptarse al cambio, aprender de las experiencias y pensar y actuar con actitud crítica...

Como nos podemos dar cuenta, en este estudio se concentraron tres aspectos principalmente: herramientas para interactuar efectivamente con el ambiente, interactuar en grupos heterogéneos y actuar de manera autónoma. Dos de ellos se enfocan a su relación con terceros y uno con su autonomía.

Con esta reflexión las competencias básicas que el sistema educativo debe fomentar durante la formación para tener pertinencia, son aquellas que propicien el desarrollo integral de los estudiantes como individuos, como seres sociales y como seres productivos.

En el ámbito de la Administración Pública la productividad cobra especial significado, pues se trata de generar valor público con eficiencia y eficacia, que permita incrementar el beneficio para la población en los diversos servicios y bienes que el Gobierno proporciona en el cumplimiento de sus atribuciones. Por ello es importante que los servidores públicos cuenten con las competencias requeridas para el servicio público, tema que se analizará en los siguientes capítulos de esta tesina.

Enfoque por competencias en el ámbito laboral y organizacional

Con relación al ámbito laboral y organizacional es importante señalar que los enfoques por competencias en la administración de personal conllevan generalmente a la definición de modelos. Uno de los que mayormente se utilizan es el llamado Modelo de Gestión por Competencias.

En la actualidad, la gestión por competencias constituye una de las estrategias de mayor importancia para lograr una administración estratégica del personal, dirigida hacia la formación y desarrollo del capital humano y el capital intelectual, como el factor clave para el desempeño eficiente y eficaz de las organizaciones.

Siguiendo a Camejo (2008),

La mayoría de las organizaciones invierten en forma tímida en desarrollar equipos, por motivos que varían desde la inexistencia de estrategias sistematizadoras de evaluación de desempeño, hasta el desconocimiento de la importancia de la formación de un capital intelectual como factor diferencial.

Por eso se necesita una cultura de dirección en la que se aprecien y valoren las iniciativas y la capacidad de asumir riesgos calculados a fin de cumplir la misión, con esto las organizaciones mejoran mucho la forma de tomar decisiones creando como base una gestión integrada de recursos humanos como factor clave que le permita suplir debilidades y aportar innumerables ventajas tales como:

- La posibilidad de definir perfiles profesionales que favorezcan la productividad.
- El desarrollo de equipos que posean las competencias necesarias para su área específica de trabajo.
- La identificación de puntos débiles, permitiendo intervenciones de mejora que garantizan los resultados.
- La Evaluación del desempeño en base a objetivos medibles, cuantificables y con posibilidades de observación directa.
- El aumento de la productividad y la optimización de los resultados.
- La concientización de los equipos para que asuman la corresponsabilidad de su autodesarrollo, tornándose un proceso de ganar-ganar desde el momento en que las expectativas de todos están atendidas.

Se trata de que el Modelo de Gestión por Competencia y la Evaluación del Desempeño establezcan en la gerencia de los Recursos Humanos dos objetivos primordiales que transformen la organización en:

- Flexibilidad en la organización de sus operaciones, traduciéndola en la capacidad para modificar sus operaciones al ritmo que marca el mercado.

- Multifuncionalidad en los trabajadores, es decir vincular el proceso de asignación a situaciones de trabajo en forma dinámica donde el comportamiento deba desplegarse en la organización en función de objetivos cambiantes.

Lo que se quiere es lograr que la Evaluación del Desempeño en el Modelo de Gestión de Recursos Humanos por Competencia, sirva para transformar los modelos tradicionales o modernos en uno nuevo que se adicione al esquema competitivo y que maneje al recurso humano bajo un estilo gerencial holístico.

Se infiere que la Gerencia del Recurso Humano vinculada a las competencias y la Evaluación del Desempeño establezca una relación entre la capacidad de personal y los equipos que agregan valor a la organización con los procesos de trabajo, siendo la competencia el insumo que orienta la administración del recurso humano y la inversión de los activos de competencia en procesos claves para la empresa, produciendo así un intercambio de información que permite a cada proceso del recurso humano obtener competencias como insumo y al modelo información para su mantenimiento y actualización.

El modelo de Evaluación del Desempeño en la Gestión por Competencia es una metodología que no centra su estudio en el contenido de los puestos de trabajo, sino en la investigación de las características comunes de quienes lo están haciendo mejor, esto significa que la evaluación o gestión del desempeño, se constituye en uno de los ejes fundamentales de aplicabilidad en la gerencia de los recursos humanos en las organizaciones.

La Evaluación del Desempeño bajo este enfoque, transmite a la organización estrategias gerenciales que encierran como fin los siguientes aspectos:

1. Asegurar que todos los que participan en los procesos, tanto empleados como superiores, estén conscientes de lo que necesitan saber para mejorar el desempeño.
2. Organizar y clarificar los cargos en función de los objetivos que se persiguen en la organización, permitiendo con esto evaluar al trabajador en función de la definición del puesto que ocupa.
3. Desarrollar la Evaluación del Desempeño en función de la definición del puesto y de las competencias que son requeridas para cumplir la posición.

En este marco, la gestión por competencias y, por consiguiente, la evaluación del desempeño por competencias son ejemplos representativos de estrategias de administración y desarrollo del personal, sustentadas en el enfoque por competencias en el contexto laboral y organizacional.

En un Modelo de Gestión Estratégica de personal sustentado en una estrategia de enfoque por competencias, el desarrollo integral de las mismas permite que las personas se orienten a la mejora continua de la gestión y el desarrollo organizacional.

Lo anterior deriva de que ese tipo de modelos requiere el alineamiento de los perfiles de competencias del personal de la organización, en torno a la Visión, Misión y Objetivos Estratégicos de la misma.

En este marco, las competencias profesionales y personales se enfocan desde un punto de vista integral, considerando los siguientes tipos:

- Competencias individuales,
- Competencias colectivas y
- Competencias organizacionales.

Para establecer la interacción e interrelación entre estos tres tipos de competencias es importante propiciar que el personal tenga iniciativa, creatividad y desarrolle el talento que se necesita para que su desempeño sea excelente y contribuya de manera eficiente y eficaz a los objetivos institucionales.

Para lograr una gestión de personal con enfoque de competencias se debe iniciar desde los procesos de reclutamiento y selección de personal. Los perfiles de los puestos y de las personas deben ser elaborados con este enfoque, a efecto de que quienes sean seleccionados cuenten, de inicio, con las competencias requeridas para el desempeño excelente del puesto además de la habilidades colectivas que les permitan integrarse con facilidad a los grupos de trabajo en los que van a interactuar.

Posteriormente se deberá aplicar este enfoque por competencias en los procesos de capacitación, desarrollo profesional y evaluación del desempeño, a fin de lograr un tratamiento integral que promueva las competencias del personal en un modelo de gestión estratégica del mismo.

Sólo así se podrá asegurar que las competencias individuales y colectivas estarán alineadas a las competencias organizacionales.

La administración de personal con una perspectiva de gestión estratégica y sustentada en el enfoque por competencias deberá impulsar un cambio de rol de las áreas de recursos humanos, para pasar de ser solamente áreas administrativas dentro de las organizaciones a ocupar una posición estratégica por su importancia para desarrollar las competencias de las personas y con ello el talento organizacional.

Con base en estos señalamientos sobre el enfoque por competencias en los ámbitos educativo y profesional, así como laboral y organizacional, en este trabajo de tesina el enfoque por competencias se conceptualiza como:

La perspectiva estratégica y metodológica en la que se sustenta un modelo educativo, profesional, laboral u organizacional, basado en el desarrollo de las competencias de las personas, es decir, la conjunción de sus conocimientos, habilidades, destrezas, aptitudes, actitudes y valores, manifestada a través de sus conductas y comportamientos observables en el desempeño excelente de sus funciones y actividades.

Al respecto es importante destacar que las conductas y comportamientos del personal en las organizaciones no dependen solamente de las competencias que muestren en sus actividades cotidianas, sino que existe una gran diversidad de factores externos a las personas que incide en sus comportamientos como las estructuras organizacionales, la comunicación, las relaciones interpersonales, el liderazgo, el clima laboral y, más recientemente, el uso de la tecnología en las funciones que se llevan a cabo, todo lo cual influye en los comportamientos observables del personal.

Principales características del Enfoque por Competencias

El enfoque por competencias tiene las siguientes características:

1. Integral: constituye un sistema integral con varios componentes que interactúan y se relacionan entre sí.
2. Orientado a resultados: ya que a través de este enfoque en la administración y desarrollo del personal se logran resultados concretos y tangibles en lo relativo a la formación de competencias en las personas.
3. Estratégico: retoma el sentido de la Misión, Visión y Objetivos de las organizaciones en las que se utiliza, para enfocar hacia su consecución el desempeño basado en competencias del personal.
4. Basado en el aprendizaje: el enfoque permite que las personas aprendan y desarrollen competencias que les permitirán mejorar sus conocimientos, habilidades, destrezas, aptitudes, actitudes y valores.
5. Cíclico y continuo: el enfoque por competencias es un proceso cíclico y continuo que está conformado por diversas etapas secuenciadas e interrelacionadas para alcanzar los resultados esperados de su aplicación.

De las anteriores características destaca la conceptualización del enfoque por competencias como un proceso cíclico y continuo, que comprende las siguientes etapas generales:

- a) Identificación de competencias,
- b) Normalización,
- c) Certificación, y
- d) Gestión y aseguramiento.

A continuación se expresan de manera breve las características de cada una de estas etapas.

a) La identificación de competencias

Es la concreción puntual de lo que se quiere lograr; consiste en la definición de los objetivos estratégicos para lo cual existen métodos que permiten la identificación de competencias laborales: el conductual, el constructivista y el funcional que, de acuerdo con Catalano, Avolio y Sladogna (2004), se refieren a lo siguiente:

- El enfoque conductual tiene como característica fundamental que las competencias sirven para establecer estándares mínimos de comportamiento, atributos y conductas; esto es, se centra en las características internas de las personas, las cuales pueden generalizarse y extenderse a diferentes situaciones y perdurar en el tiempo, sin prestar especial atención al contexto en que se desarrollan.
- El enfoque constructivista subraya la importancia de las competencias a partir de la movilización de recursos y del contexto para superar bajos desempeños y lograr resultados; hace énfasis en las potencialidades de los individuos como referentes en un contexto determinado, bajo la premisa de aprender de los errores.
- El enfoque funcional se basa en el supuesto de que existen ciertos resultados mínimos que debe obtener una persona en un puesto determinado, y que dichos resultados son los que deben garantizarse para que se cumpla con los estándares de productividad, calidad y seguridad requeridos por la organización, tanto en el sector público como en el privado. Este enfoque va de lo general a lo particular, llega al nivel de detalle de todas las funciones, subfunciones, actividades y tareas que se relacionan con un puesto de trabajo, lo que conduce a tener un *Mapa Funcional*, el cual permite hacer conscientes y volver transparentes las

contribuciones específicas que en una organización, pública o privada, realiza cada eslabón, cada subsector o cada sector de la misma para alcanzar el objetivo o propósito clave de la organización.

b) Normalización de competencias

El segundo eslabón en la cadena de las características del enfoque por competencias es la normalización. Este es el proceso mediante el cual las competencias se convierten en una norma acordada, siendo un referente común entre los actores del contexto laboral (Moreno, 2014).

La Norma de competencia es la especificación de un desempeño laboral que ha sido acordado entre los distintos actores del mundo del trabajo para ser utilizado en procesos de selección, formación profesional, evaluación del desempeño, de desarrollo de carrera, y/o de certificación. Su utilización en cada uno de estos procesos debe ser acordada previamente entre todos los actores, que por regla general son Gobierno, Empresa y Trabajadores.

Esta Norma cuenta con descriptores que deberán resaltar las buenas prácticas que se esperan de determinado rol laboral, los cuales, continuando con Moreno (2014), son:

- *Unidad de competencia:* Resultado de la transcripción de las funciones identificadas en el mapa funcional, las capacidades y competencias implícitas en el ejercicio de dichas funciones. Las unidades están conformadas por los logros que deben ser alcanzados para que se considere que la función ha sido ejecutada.
- *Elemento de competencia:* Desagregación de la función principal que pretende especificar algunas de las actividades clave o la actividad crítica de la función. Es la descripción del resultado que debe lograr el trabajador en el desempeño de la función. Son también llamadas por algunos autores como realizaciones profesionales.
- *Criterios de desempeño:* Son descriptores de la calidad que se debe obtener para definir si el desempeño es exitoso, y en consecuencia son la base para determinar si el trabajador tiene la competencia requerida. Deben hacer referencia a los resultados esperados y no a las actividades desarrolladas. Orientan al trabajador en el desarrollo de la labor.
- *Evidencias de desempeño:* Recopilación de los signos, hechos concretos observables que le permiten al observador (supervisor o evaluador) verificar los productos obtenidos y controlar que un proceso

está siendo ejecutado de acuerdo con las "reglas del arte" del oficio o de la profesión, y/o de acuerdo con buenas prácticas.

- *Evidencias de producto:* Recopilación de signos concretos que le permiten al observador (supervisor o evaluador) establecer fehacientemente que se han alcanzado los resultados esperados por la organización.
- *Evidencia de conocimiento:* Respecto a este campo, en la Norma se especifican aquellos conocimientos que le permiten al trabajador tener una comprensión significativa de sus propios desempeños. Las evidencias de conocimiento son fundamentales en la medida que comprenden tanto los conocimientos que forman o fortalecen a las competencias básicas, como los conocimientos científicos y técnicos propios del sector de actividad en el que se opera. Sobre este tipo de conocimientos el trabajador deberá dar cuenta durante el proceso de evaluación, en términos de las aplicaciones concretas que hace de los mismos durante sus desempeños.
- *Campo de aplicación:* Describe las áreas ocupacionales en las que se aplica o en las que puede aplicarse la unidad de competencia que es evaluada. Representa un elemento de enorme utilidad para el evaluador, con relación al conocimiento de los determinantes del contexto.
- *Guía para la evaluación:* Establece los métodos de evaluación y las mejores formas de recolección de evidencias para acreditar o para certificar competencias (Catalano, Avolio y Sladogna, 2004).

c) Certificación de Competencias

La certificación de una competencia indica de manera objetiva lo que un trabajador (cursor de competencias para Le Boterf) es capaz de hacer en el contexto laboral establecido, desplegando saberes para resolver problemas y lograr los objetivos propuestos, haciendo público el reconocimiento a la demostración de la competencia.

Es una forma de garantizar la calidad en el trabajo y un instrumento para la toma de decisiones en los procesos de reclutamiento del personal y de evaluación de su desempeño.

En este enfoque, certificar una competencia implica establecer los parámetros y estándares que permitan identificar las capacidades reales del empleado, el reconocimiento de saberes, sin dar importancia a la forma como adquirieron tales competencias. Dicho reconocimiento debe darse por parte de una institución autorizada en este ámbito y de carácter oficial.

d) Gestión y aseguramiento

Las competencias se introdujeron en el ámbito laboral y en la educación porque posibilitaron mecanismos para orientar la calidad en los procesos de gestión del talento humano y del aprendizaje, acordes con los requerimientos sociales, organizacionales y de las propias personas.

Una vez certificadas las competencias se debe continuar con la gestión y aseguramiento de la calidad de las mismas, con la finalidad de que las empresas, organizaciones e instituciones educativas evalúen continuamente la calidad de los productos ofrecidos y servicios prestados, estableciendo mejoras de manera oportuna y eficiente.

Lo anterior hace necesario que las organizaciones implementen procesos bien definidos, estándares sistemáticos, evaluación continua, introducción de mejora y trabajo en equipo. Si no se asumen las competencias vinculadas a los procesos de gestión y aseguramiento de la calidad sería imposible entender la razón de ser de su estructura y la finalidad que persiguen (Tobon, 2005).

En el marco de lo anterior, de acuerdo con Camejo (2008):

Las competencias necesitan ser visualizadas dentro del conjunto de factores críticos de la empresa con su contribución específica para las estrategias de productividad, su filosofía de servicio, los sistemas de calidad, las innovaciones, la organización del trabajo y la Gerencia de Recursos Humanos. En este sentido, en la Gerencia de Recursos Humanos, las competencias, plantean una nueva arquitectura para la organización que necesita incorporar nuevas teorías de medición y control, sistemas de compensación acordes a los resultados de la empresa, los equipos y el individuo, enfoques de formación alternativos entre otros.

El eje central serían por tanto las “competencias”, definiendo la función de los agentes a partir del cumplimiento de los objetivos de la organización más allá de la simple descripción de un puesto, es decir, con tareas enriquecidas orientadas a estimular el aprendizaje individual la contribución y el compromiso con las metas de la empresa, y a incluir indicadores de efectividad, calidad y productividad.

La Gerencia de los Recursos Humanos incluiría entonces a los procesos de reclutamiento y selección, la capacidad, la evaluación de la actuación, los sistemas de compensación y el desarrollo personal y profesional. Las herramientas y enfoques hacia el trabajo deben permitir el desarrollo de competencias grupales e individuales en alineación con las competencias organizacionales. El eje central de esta nueva estructura o arquitectura para la gerencia del recurso humano sería entonces las “competencias”, alrededor del cual giraría el replanteamiento de los procesos con estos relacionados y las implicaciones en cada una de las áreas.

Por su parte, Ibarra destaca los componentes de un Sistema de Competencias en los siguientes términos:

Un sistema de competencias está compuesto por lo menos de los siguientes subsistemas o componentes:

- Normalización, que identifica y define la competencia; establece estándares que sirven como referente para su evaluación y certificación y para el diseño de programas de formación;
- Evaluación, que se refiere al examen o revisión, a través de evidencias, del cumplimiento de la norma (o estándar) establecida;
- Certificación, que consiste en la expedición de un documento que dé constancia del cumplimiento de la norma, y que le permita al trabajador mostrar las competencias adquiridas con credibilidad;
- Vinculación con los sistemas de educación y formación escolarizada, y de capacitación dentro de la empresa, cuyo propósito es lograr que la oferta de servicios de capacitación y educación esté basada en las competencias identificadas así como impulsar otras formas de servicio y apoyo entre el aparato educativo y el productivo;
- Sistema de información que haga transparente al mercado, los estándares, los certificados, la oferta de evaluación y certificación (y sus costos) y los servicios de capacitación y educación vinculados con los mismos.

La información referida resalta los componentes del enfoque por competencias, permitiendo apreciar que los mismos son parte de un sistema dinámico, integral y estratégico, con el que se pretende incorporar todos los procesos que inciden en la formación y desarrollo del personal, tanto en el ámbito educativo como en el laboral y organizacional.

Lo anterior resulta un elemento significativo a considerar para el diseño de modelos de gestión y administración del personal, en este caso, en las organizaciones del sector público.

Como se revisará en los siguientes capítulos, la profesionalización de los servidores públicos ha carecido de un modelo o sistema sustentado en el enfoque por competencias, lo cual constituye uno de los factores que ha imposibilitado y limitado contar con personal capacitado y con formación para desempeñarse de manera profesional y con calidad en la Administración Pública de México.

Capítulo 2. Antecedentes del Enfoque por Competencias y de Mejora de la Gestión Pública

Como se ha señalado, el enfoque de competencias se ha utilizado en los ámbitos educativo, profesional y laboral. Cabe destacar que las experiencias sobre este tema son incipientes, aisladas y con escasos resultados exitosos, especialmente en el ámbito de las instituciones del sector público.

La administración “tradicional” en materia de recursos humanos ha prevalecido en la mayoría de las organizaciones públicas, lo que ha impedido que se adopten estrategias innovadoras de desarrollo del elemento humano que permitan su crecimiento y formación como el factor esencial en el desempeño de las instituciones públicas.

Lo anterior a pesar de que en el discurso político se le ha dado siempre un lugar preponderante al factor humano como determinante del logro de los objetivos y resultados que se esperan del funcionamiento de las organizaciones de la Administración Pública, lo cual va en detrimento de la confianza y confiabilidad de la población en relación con los servicios públicos y las instituciones gubernamentales.

Con base en este marco general, en este capítulo se revisarán de manera breve los antecedentes relevantes de la aplicación de este enfoque, en el ámbito internacional y en el país.

2.1. El Enfoque por competencias en el ámbito internacional

En el contexto internacional, el enfoque por competencias se empezó a desarrollar principalmente en el ámbito educativo, en los distintos niveles del sistema escolar formal: preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior.

A este desarrollo ha contribuido ampliamente el proceso de globalización, que ha implicado un mundo cada vez más complejo, diversificado y con nuevos retos para el crecimiento económico y el bienestar social de los países.

Lo anterior, aunado a la gran evolución de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC), ha generado nuevas necesidades en los sistemas educativos, a fin de que coadyuven a la formación de personas con las

competencias para desarrollarse de manera adecuada y pertinente en un entorno de competitividad, en donde se combinan perspectivas de crecimiento económico con necesidades imperantes de sustentabilidad ambiental, lo que conforma el contexto en el cual las personas tienen la mayor importancia, por lo que su educación y formación es esencial para llevar a cabo las políticas, programas, proyectos y acciones para el desarrollo de cada país

Esto ha implicado la cada vez más urgente necesidad de alinear los sistemas educativos formales a las necesidades de los sectores económicos y de desarrollo de los países a nivel mundial.

En este imperante reto del desarrollo, el tema de la formación de competencias es de gran relevancia como un factor determinante para enfrentar en mejores condiciones los requerimientos del mundo actual.

De acuerdo con Camejo (2008), el concepto de enfoque por competencias se ha estudiado desde finales de la década de 1960 y principios de 1970, cuando fueron publicados varios estudios que demostraron que los tradicionales tests de aptitud y contenido de conocimiento así como los títulos y méritos académicos no proporcionaban un resultado claro para:

- a) Predecir la actuación en el trabajo y el éxito en la vida, y
- b) Los tests contenían sesgos en contra de las minorías, las mujeres y las personas de niveles económicos bajos.

De acuerdo con Repreza (2009), el enfoque por competencias se está aplicando en varios países a nivel mundial en la realización de reformas escolares, rediseños curriculares, revisiones a las estrategias didácticas y a las formas y funciones de la evaluación. Tanto la educación como la capacitación basadas en competencias han surgido como una política educativa novedosa en países como Australia, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Estados Unidos, México y Canadá, entre otros.

El primer esfuerzo de Europa en esta materia se realizó en la Sorbona de París con la firma de la “Declaración conjunta para la Armonización del Diseño del Sistema de Educación Superior Europeo” en la que participaron los ministros de Educación de Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido. En el documento se hace la invitación a otros Estados miembros de la Unión Europea y a otros países para que se unieran a dicha iniciativa, así como a todas las universidades europeas para que se consolidara la presencia de Europa en el mundo, a través de la educación continua y actualizada que ofrecía a sus ciudadanos (París, 1998).

Un segundo esfuerzo tuvo lugar en Bolonia con la firma de la “Declaración conjunta de los Ministros Europeos de Educación”. En este documento se reconoció al continente como una *Europa capaz de dar a sus ciudadanos las competencias necesarias para afrontar los retos del nuevo milenio*; esto último es importante ya que asegura que los sistemas de educación e investigación se adapten continuamente a las necesidades cambiantes, las demandas de la sociedad y a los avances en el conocimiento científico.

El enfoque por competencias en educación se consolida con la puesta en marcha del *Proyecto Tuning* (que inicia con la fase 1 en el periodo 2000-2002); entre sus objetivos busca establecer las competencias que deben tener los nuevos profesionales para la Comunidad Europea, mismo que pone énfasis en la compatibilidad, comparabilidad y competitividad de la Educación Superior.

El movimiento de competencia comienza a extenderse también por varios países de Latinoamérica con diversas iniciativas, destacándose la versión del *Proyecto Tuning* para Latinoamérica, que busca igualar el proyecto *Tuning Europeo*. Entre los países latinoamericanos incluidos en dicho proyecto están: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y República Dominicana.

El proyecto Alfa Tuning América Latina busca "afinar" las estructuras educativas de América Latina, cuya meta es identificar e intercambiar información y mejorar la colaboración entre las instituciones de educación superior para el desarrollo de la calidad, efectividad y transparencia. Es un proyecto independiente, impulsado y coordinado por universidades de distintos países, tanto latinoamericanos como europeos.

En el ámbito del trabajo, es importante señalar que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (Cinterfor/OIT) son las principales instituciones que a nivel mundial han desarrollado iniciativas para establecer sistemas de administración de personal basados en enfoques por competencias.

Al respecto, Moreno (2014) resalta lo siguiente:

En la declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa, la cual postula que la gente solo puede beneficiarse de la globalización si está dotada de los conocimientos, valores, capacidades y destrezas necesarias para conseguir los medios de vida básicos. En ese orden de ideas, la OIT convocó a los Estados a crear el entorno institucional y económico para que las personas puedan adquirir y

actualizar las capacidades y competencias que necesitan para poder trabajar de manera productiva, en aras de su propia realización personal y el bienestar común. Las conclusiones concitan a utilizar el desarrollo de competencias para aprovechar las oportunidades y mitigar los efectos nocivos del cambio global y para contribuir a generar un círculo virtuoso entre calificaciones, productividad, empleo, desarrollo y trabajo decente (OIT, 2012).

Moreno (2014) plantea que el desarrollo de las competencias de las personas en los países latinoamericanos ha dado énfasis sólo a uno de sus componentes y no se ha promovido un desarrollo integral de las mismas, especialmente de las que derivan de las actitudes de las personas, las cuales son significativas en sus desempeños:

las competencias laborales, grosso modo, han sido abordadas desde sus tres componentes básicos: el saber, esto es el conocimiento de base; el saber hacer, vale decir, el conocimiento técnico y, las aptitudes, el saber ser, que se expresan en términos generales como las competencias comportamentales. Dichas competencias, con diferencias de grado y alcance, se han implementado en la región en los procesos de selección, en la evaluación del rendimiento o desempeño y en el desarrollo del recurso humano, pero los avances son totalmente heterogéneos y se ha privilegiado el concepto de competencia laboral desde lo técnico, dejando de lado lo actitudinal o comportamental, que es el agente activo del modelo, pues el saber y el poder no son suficientes para generar los cambios esperados y para lograr una efectiva y real profesionalización del talento humano al servicio de las Administraciones Públicas.

las competencias comportamentales son condición *sine qua non* para que las competencias sean una práctica efectiva de gestión de personal y que éstas son el eslabón para garantizar la continua profesionalización de la administración pública, en la selección, en el desarrollo, pero de manera preferente en la evaluación del desempeño laboral, que es la garantía del mérito durante toda la vida laboral de un servidor público.

Este énfasis en atender, en el mejor de los casos, solamente el desarrollo de competencias técnicas en los servidores públicos, descuidando por completo las competencias comportamentales derivadas de las actitudes y motivaciones de las personas, es una situación que ha quedado claramente reflejada en el caso de nuestro país, de acuerdo con lo que se tratará en los siguientes apartados.

En este marco, la OCDE ha planteado una estrategia dirigida a que los países “transformen las competencias en mejores trabajos y mejores vidas”.⁸

⁸ OCDE (2012). *Mejores competencias, mejores empleos, mejores vidas. Enfoque estratégico de políticas de competencias*. Resumen en español. Título original en inglés: *Better Skills, Better Jobs, Better Lives* - ISBN 978-92-64-177338 © OECD 2012.

La estrategia se basa en los siguientes cuestionamientos y planteamientos de acción:

¿Cómo mejora un país la cantidad y calidad de sus competencias?

Alentar a las personas a educarse	<ul style="list-style-type: none"> ● Reunir y usar pruebas sobre la demanda cambiante de competencias ● Hacer partícipes a los socios sociales en los programas de educación y formación ● Retirar los obstáculos para invertir en más educación ● Promover la equidad mediante la garantía de una educación de buena calidad para todos ● Garantizar que se compartan los costos de la educación y formación
Alentar a las personas con competencias a entrar en el país	<ul style="list-style-type: none"> ● Facilitar la movilidad para los migrantes con competencias
Promover políticas de competencias a través de las fronteras	<ul style="list-style-type: none"> ● Invertir en las competencias en el extranjero y fomentar una mayor educación a través de las fronteras

¿Cómo activa un país las competencias en el mercado laboral?

Alentar a las personas a aprovechar sus competencias	<ul style="list-style-type: none"> ● Crear incentivos financieros de modo que sea redituable (motivante) trabajar ● Retirar las barreras no financieras a la participación en la fuerza laboral
Conservar a las personas con competencias	<ul style="list-style-type: none"> ● Desalentar el retiro temprano ● Detener la fuga de cerebros

¿Cómo aprovecha al máximo un país su reserva de talento?

Garantizar que las personas apliquen sus competencias con eficacia	<ul style="list-style-type: none">● Ayudar a los jóvenes a entrar en el mercado laboral● Ayudar a los empleadores a aprovechar las competencias de sus empleados● Brindar mejor información sobre las competencias necesarias y las disponibles● Facilitar la movilidad
Aumentar la demanda de competencias de alto nivel	<ul style="list-style-type: none">● Ayudar a las economías locales a avanzar en la cadena de valor● Fomentar el espíritu de empresa

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2012).

Con relación a esta estrategia, la OCDE concluye que:

Varios países ya publicaron o preparan estrategias de competencias nacionales. El desafío clave es poner en marcha esas estrategias y adoptar un enfoque integral que incluya a todos los actores pertinentes en los ámbitos nacionales y locales. Como seguimiento de la formulación de la Estrategia de Competencias, la OCDE diseñará guías para desarrollar estrategias de competencias nacionales y apoyará a los países para implementarlas. Como primer paso, los países necesitan hacerse de una "inteligencia de competencias" para ubicar sus puntos fuertes y débiles en las diversas dimensiones que presenta la Estrategia de Competencias de la OCDE, y para diseñar y evaluar políticas alternativas.

La estrategia que plantea OCDE para impulsar las competencias incluye cinco acciones para el aprovechamiento de las competencias que ya poseen las personas, nacionales o extranjeras, entre las cuales destacan dos: una orientada a la formación y otra para aumentar la demanda.

Desde mi punto de vista faltaría balancear estas líneas de acción y agregar una que esté relacionada con acciones para incentivar con el reconocimiento monetario de las personas competentes, principalmente las nacionales antes que las extranjeras.

En México sería muy difícil aplicar esta estrategia por el bajo nivel de escolaridad de la población, además de que los salarios no son proporcionales a las competencias de las personas y menos aún cuando carecen de estudios formales.

2.2. El Enfoque por competencias en México

La década de los 90 se caracterizó por el surgimiento de proyectos de reforma curricular a gran escala y por la búsqueda o adaptación de modelos académicos que respondieran a determinadas demandas educativas, laborales y profesionales. Estos proyectos se fueron consolidando en los primeros años del siglo XXI.

De acuerdo con Díaz Barriga (2006):

Un elemento que caracteriza las propuestas que se impulsan en la primera década del nuevo siglo es el denominado enfoque por competencias educativa entre las que destacaron: el empleo en las situaciones de enseñanza de enfoques constructivistas, el currículo flexible, la noción de aprendizaje colaborativo —que le concede un nuevo nombre al trabajo grupal—, la enseñanza situada, el aprendizaje basado en la resolución de problemas, el empleo de simuladores en la enseñanza.

En gran medida los proyectos se enmarcaron en políticas educativas que surgieron en el contexto de la globalización de la economía, los tratados de colaboración y comercio internacional, la búsqueda de la certificación y homologación de programas educativos y profesiones o la definición de estándares nacionales e internacionales referidos a la formación y al ejercicio profesional, así como en la descentralización de los sistemas educativos nacionales.

Ibarra señala que la Reforma Educativa derivada del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992 impulsó el desarrollo de un modelo basado en el enfoque por competencias:

En el marco de esta reforma se establece un nuevo concepto de educación básica basado en dos aspectos:

- a. El número y niveles educativos que la componen.
- b. Las competencias, actitudes y valores que dicha ecuación debe desarrollar.

Por lo que se refiere a lo primero, la educación básica obligatoria el día de hoy comprende 10 grados y tres niveles educativos (preescolar, primaria y secundaria).

Por lo que respecta a lo segundo, los propósitos de la educación básica también han cambiado. El término básico no se refiere más a un conjunto de conocimientos mínimos fragmentados, sino justamente a aquello que permite a todo ciudadano adquirir, organizar y aplicar saberes de diverso orden y de complejidad creciente. Hoy se reconoce que la educación básica debe ser el cimiento de cualquier actividad posterior en la que se desempeñe cada mexicano y, por ende, tiene como objetivo central desarrollar las **competencias** o habilidades necesarias para aprender a aprender y continuar aprendiendo, más allá de la escuela básica y durante toda la vida.

En efecto el currículo de la educación básica obligatoria se centró en la adquisición de competencias básicas y se concibió como una unidad. Se regresó a trabajar mediante asignaturas pero con una lógica no de compartimentación de conocimientos sino de relacionamiento y de integración entre las asignaturas, de modo que los alumnos puedan asociar contenidos de varias asignaturas y analizarlos desde distintos puntos de vista disciplinarios.

De forma general, Ibarra (2008) menciona que el modelo se aplicó en nuestro país en instituciones de educación media superior técnica, tales como el CONALEP (creado en 1979), así como los CECATIS y CBTIS, instituciones que construyeron el primer conjunto de normas de competencia laboral, con la finalidad de que fueran validadas por el Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales y pudieran implementarse a nivel nacional.

Andrade y Hernández (2010) realizaron un breve recorrido sobre la evolución del modelo de educación por competencias, particularmente en el siglo XXI, de conformidad con lo que se muestra a continuación:

En nuestro país se adoptó el enfoque por competencias en los planes de estudios de nivel básico: 2004 en preescolar, 2006 en secundaria y 2009 en primaria; en tanto que en el nivel medio superior se aplicó durante el ciclo escolar 2008-2009. Por su parte, en el nivel superior algunas universidades del país participaron en el *Proyecto Tuning América Latina*.

El programa de educación preescolar (PEP) 2004, que reemplazó al plan de estudios 1992, inició a partir del ciclo escolar 2004-2005; planteó el enfoque por competencias, y con ello estableció la coyuntura para promover el cambio de la práctica docente en las educadoras y educadores de nuestro país, a su vez que hizo énfasis en el desarrollo integral de las niñas y los niños, a partir de los campos formativos y de las competencias educativas que se generan con base en las situaciones didácticas desarrolladas durante las sesiones de trabajo.

Con el plan de estudios de educación primaria se cerró el ciclo de la educación básica, en lo que respecta al proceso de transformación de la educación que comenzó con la educación preescolar en el 2004 y después con la Reforma de la Educación Secundaria en el 2006.

Con la incorporación del enfoque por competencias en la educación primaria se logró articular el nivel antecedente con el subsecuente; para ello, se habló de una estructura a partir de campos formativos desde la cual se organizaron las unidades de aprendizaje de toda la educación básica, para alcanzar las competencias para la vida y el perfil de egreso de la educación básica.

Mapa curricular de Educación Primaria

Campos formativos para la educación básica	Primaria					
	Grados					
	1º	2º	3º	4º	5º	6º
Lenguaje y comunicación	Español					
	Asignatura estable: enseñanza de una segunda lengua					
Pensamiento matemático	Matemáticas					
Exploración y comprensión del mundo natural y social	Conocimiento del medio: • Ciencias naturales • Geografía • Historia			Ciencias naturales		
				Geografía		
				Historia		
Desarrollo personal y para la convivencia	Formación cívica y ética					
	Educación artística					
	Educación Física					

Fuente:

<https://www.google.com.mx/search?q=mapa+curricular+primaria+2009&safe=off&biw=1093&bih> Consultada el 20/02/15.

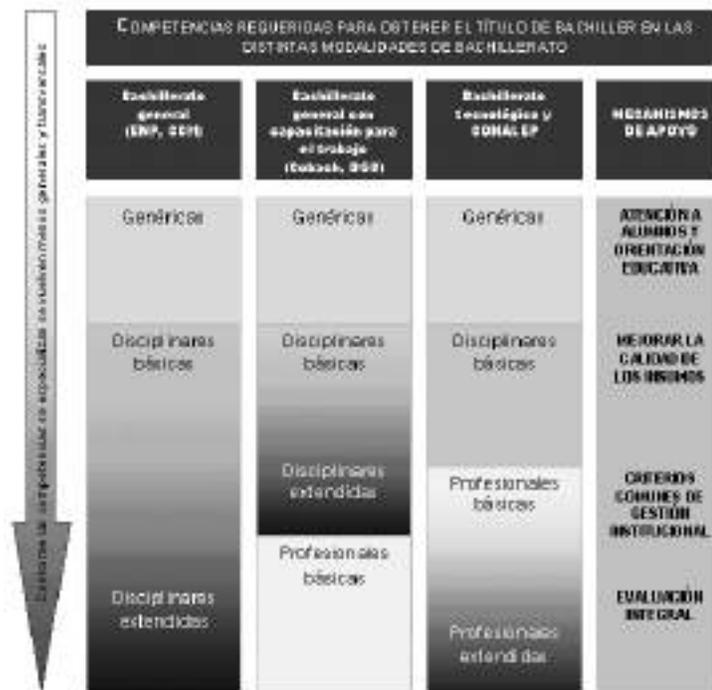
Continuando con estos autores, el cambio en la educación secundaria de un currículo por objetivos a uno **por competencias** se realizó durante el ciclo escolar 2005-2006 en 30 entidades federativas, cuando se llevó a la práctica la Primera Etapa de Implementación (PEI) del nuevo currículo, para después generalizarla a todas las escuelas secundarias del país (en el siguiente ciclo escolar).

La SEP estableció como uno de sus objetivos para el ciclo escolar 2008-2009, la conformación de un Sistema Nacional de Bachillerato (SNB), en donde una de las propuestas de fondo fue la conformación de un Marco Curricular Común a partir de los siguientes ejes:

- Competencias genéricas
- Competencias disciplinares
- Competencias disciplinares extendidas (de carácter propedéutico)

- Competencias profesionales (para el trabajo)

La finalidad fue que los currículos del bachillerato se reestructuraran con base en competencias, para que de esta manera se diera la transferencia y movilidad entre los diferentes subsistemas (25 a nivel nacional), ante la diversidad de planes de estudios que se manejan en las diferentes modalidades, tales como propedéutica, bivalente y profesional técnico.



Fuente:

ACUERDO número 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. DOF 26/09/2008.

En cuanto a las políticas educativas en el plano universitario, éstas se han orientado a formar profesionales en un nuevo escenario, que implica pensar, trabajar y tomar decisiones en colaboración con otros profesionales, para resolver problemas de manera eficiente y eficaz.

La formación universitaria que parte de modelos basados en una concepción del conocimiento y de los contenidos como los objetivos primordiales del aprendizaje está siendo modificada debido al acelerado cambio de los conocimientos, el acceso y la manera en como fluye y, en consecuencia, la provisionalidad de los saberes (Orozco, 2000).

Acorde con lo anterior, Barrón (2000) señala que se plantea una educación basada en el desarrollo de competencias, que dote a los individuos de capacidades que les permitan adecuarse a los requerimientos que la disciplina en formación y, posteriormente, la sociedad y el ámbito laboral prescriban. El desarrollo de competencias referidas al conocimiento (lectura, escritura, lenguaje y lógica aritmética), al desempeño profesional (aptitudes y valores asociados al ámbito laboral) y técnico (habilidades y destrezas en el campo especializado) significan calidad e idoneidad en el desempeño, protagonismo de los estudiantes, planificación de la enseñanza a partir del aprendizaje y contextualización de la formación.

De acuerdo con Ibarra,

no es sino hasta el sexenio de Calderón cuando se emprende una reforma a la educación media superior, incluyendo la tecnológica, basada en competencias.

Previo a esto se argumentaba que “las nuevas formas de organización de la producción y del trabajo han requerido de la educación tecnológica acciones innovadoras a efecto de cumplir su misión de formar recursos humanos para el sector productivo, de acuerdo con los requerimientos de multifuncionalidad y polivalencia.”

Lo anterior se orientó mediante la incorporación de Modelo de Educación basado en competencias que tomaba a la NTCL como referente para la transformación curricular, en particular para los servicios de educación no formal que atiende los establecimientos de nivel medio superior. No obstante ésta era una visión limitada puesto que ello no es suficiente para lograr responder a los requerimientos del aparato productivo; no obstante sí hubo un esfuerzo, se formaron docentes en las funciones clave de evaluación de competencias y en el diseño de instrumentos de evaluación; se acreditaron 143 planteles como centros de evaluación y se redactó una NTCL dirigida a los docentes en competencia.

Entre los antecedentes relevantes del enfoque por competencias en México destaca la contribución del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC).

Con relación a este proyecto, Ibarra sintetiza lo siguiente:

Las Secretarías de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, conjuntamente con representantes de los sectores obrero y empresarial diseñaron el Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC), el cual se inició en agosto de 1995. El PMETYC era ejecutado de manera coordinada por las Secretarías citadas, con el apoyo financiero del Banco Mundial. El propósito general del Proyecto era sentar las bases que permitieran reestructurar las distintas maneras como se capacitaba a la fuerza laboral, y que la formación elevara su calidad y

ganara en flexibilidad y pertinencia respecto a las necesidades de los trabajadores y de la planta productiva nacional.⁹

Su objetivo fundamental era impulsar un proceso de cambio capaz de convertir a la formación de los recursos humanos en el eje central del aumento de la productividad y competitividad de las empresas mexicanas y del progreso personal y profesional de los trabajadores. Este cambio se basaba en el enfoque de competencia.

El Proyecto estaba integrado por cinco componentes: el Sistema Normalizado de Competencia Laboral; el Sistema de Certificación de Competencia Laboral; Transformación de la Oferta de Formación y Capacitación; Estímulos a la Demanda de Capacitación y Certificación de Competencia Laboral e Información, Evaluación y Estudios.

Los antecedentes de la utilización del enfoque por competencias a nivel internacional y en México permiten advertir que, no obstante la importancia y utilidad de este enfoque, su uso ha sido muy limitado especialmente en México.

Lo anterior, ya que aunque algunos modelos de profesionalización como el del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal plantean que tienen un enfoque por competencias, pero en la realidad no se cumple con esta característica, lo que ha limitado en gran medida los resultados que se esperaban de este sistema de profesionalización, de acuerdo con lo que se revisará en los siguientes capítulos.

2.3. La gestión pública en México

Nuestro país se ha caracterizado por definir y ejecutar planes y acciones de trabajo de Administración Pública por cada periodo presidencial principalmente, es decir, de manera sexenal. Esta práctica se repite de manera cíclica iniciando con un diagnóstico, con el cual se sustenta la integración del Plan Nacional para el sexenio, y con ello escalarlo hasta el orden municipal. Como parte de la estrategia nacional de desarrollo en México se ha incluido la temática de la Mejora de la Gestión Pública para con ello elevar la satisfacción de los ciudadanos.

Para este trabajo en particular tomaremos como referencia la información relacionada con el diagnóstico con el que elaboraron el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PEMGP) 2008-2012 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de septiembre de 2008.

⁹ CONOCER. *Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC): avances y compromisos 1995-2000*. México: CONOCER, 2000, p. 11.

En el PEMGP 2008-2012 se maneja de manera introductoria que:

el ejercicio de la función pública sólo puede tener como objetivo servir a la sociedad, por eso es necesario que el gobierno tenga un enfoque **orientado a resultados**, mucho más que hacia los procesos o hacia las actividades. Que exista congruencia entre lo que el gobierno hace y los resultados que entrega, asimismo que haya correspondencia entre lo que los particulares pagan en forma de impuestos y lo que reciben en bienes y servicios del Estado. El Ejecutivo Federal tiene entre sus retos **hacer que el gobierno** funcione, y además, que **funcione bien**: que se oriente a conseguir los resultados que la sociedad requiere y que, al mismo tiempo, encuentre los mecanismos más eficientes para alcanzarlos...

La prioridad del Gobierno mexicano es garantizar las condiciones para alcanzar un Desarrollo Humano Sustentable. Para lograr este fin, los servidores públicos están obligados a contribuir a una mejora permanente de las condiciones de vida de la población y a facilitar su acceso a bienes y servicios de calidad. Hasta hoy, el continuo aumento de los recursos en manos de la administración pública no se ha traducido necesariamente en un incremento de los niveles de bienestar y desarrollo económico. Por ello, es necesario establecer estrategias que orienten a la función pública en su conjunto al **mejoramiento de su desempeño**, para satisfacer y atender las demandas y necesidades de los ciudadanos...

En este sentido, **la mejora de la gestión implica crear nuevas capacidades institucionales** y ampliar las existentes para elevar la calidad de la acción pública y para rendir cuentas claras a la ciudadanía sobre la administración de los recursos públicos...

De estos párrafos conviene rescatar que en ese momento se determinó como necesarios los siguientes aspectos:

1. Enfoque orientado a resultados.
2. Que el gobierno funcione bien.
3. Mejoramiento del desempeño de la función pública.
4. Crear nuevas capacidades institucionales.

Para facilitar su análisis en el marco de este trabajo se propone el siguiente orden:

1. Enfoque a resultados.
2. Crear nuevas capacidades institucionales.
3. Mejoramiento del desempeño de la función pública.
4. Que el gobierno funcione bien.

De estos puntos partimos para contrastar nuestras variables, de donde el enfoque a resultados y las capacidades institucionales son dos columnas del enfoque por competencias; el mejoramiento del desempeño de la función pública depende en

gran medida del desempeño del personal público, y por último, que el gobierno funcione bien, el cual es lo esperado de la Gestión Pública y materializado mediante la satisfacción del usuario final, el ciudadano.

De igual manera refiere en su contenido como antecedente que:

En México, los esfuerzos en pro de la modernización de la Administración Pública Federal (APF) se remontan varios sexenios atrás. Durante el periodo 1994-2000 se dieron pasos decisivos en torno a la integración de una política pública en la materia, con la promulgación del “Programa de Modernización de la Administración Pública Federal” (PROMAP), que entre sus resultados incluyó la introducción de mejoras en el ejercicio de los recursos, **la simplificación administrativa** y la adecuación del marco normativo, así como un sistema de licitaciones gubernamentales vía Internet, la reestructuración del sector paraestatal y la expedición de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. En el período 2001-2006, el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) se planteó cuatro retos: 1) calidad e innovación gubernamentales; 2) control, evaluación y transparencia de la gestión pública; 3) sociedad informada, participativa y vigilante del gobierno; y 4) **servidores públicos con una cultura ética y de servicio a la sociedad.**

Durante ese período, el gobierno mexicano definió una Agenda de Buen Gobierno fundamentada en seis estrategias: a) calidad de los servicios, b) disminución de costos, c) mejora regulatoria, d) gobierno digital, e) profesionalización de los servidores públicos, y f) honestidad y transparencia; todas ellas con **el ciudadano como centro de atención.** En conjunto, estas estrategias contribuyeron a la sustitución gradual de una gestión que administra normas y procesos hacia una gestión orientada a resultados...

De estos párrafos podemos destacar los siguientes aspectos:

1. La simplificación administrativa.
2. Servidores públicos con una cultura ética y de servicio a la sociedad.
3. El ciudadano como centro de atención.

Cada uno de estos puntos son también esenciales para la mejora de la Gestión Pública, debido a que el primero se enfoca a los procesos operativos de trámites, los cuales están inmersos en una tendencia de automatización mediante el uso efectivo de las Tecnologías de la Información; por otro lado, las dos finales se sintetizan en personas interactuando en el contexto del servicio público, para lo cual es indispensable el uso de “competencias” tanto técnicas como interpersonales de los servidores públicos. Es por ello que se propone como un aspecto fundamental para la profesionalización de los servidores públicos el enfoque de competencias.

Como ya se conoce desde hace tiempo, las personas somos seres únicos e irrepetibles que desde que nacemos contamos con un paquete denominado como “meta competencias” por Leonard Mertens, las cuales serán los pilares en los que cada persona podrá desarrollar “competencias” en su vida, ya sea de manera consciente o inconsciente. Esto implica que existan diferentes perfiles productivos de personas; por ejemplo, unas con vocación de servicio a las que les sea natural el atender a otros y otras con facilidad para aprender y utilizar lenguas extranjeras, otras para interactuar de manera efectiva con la tecnología, es decir, diversidad de perfiles de competencias individuales.

Con el enfoque de competencias visto de manera integral, la profesionalización de servidores públicos permitiría la orientación de perfiles personales con los institucionales en las áreas afines a cada persona.

Asimismo, en su objetivo 2 de incrementar la efectividad de las instituciones precisa que para lograrlo, las instituciones públicas **requieren de personal capacitado y apto para el desempeño público**, por lo que deberá intensificarse la profesionalización y la evaluación de la contribución de los servidores públicos, ligando sus resultados a los de la institución.

Cabe destacar que según el PEMGP 2008-2012, entre los resultados que algunos otros diagnósticos han arrojado que del total de trámites federales, el 60% se concentra en tan sólo cinco organismos: SHCP, Servicio de Administración Tributaria, SCT, SEP y la Secretaría de Economía. Si se contara con un enfoque por competencias para la profesionalización de estos servidores públicos, se podría impactar directamente en ese 60% de trámites.

2.4. Avances y acciones de mejora en la gestión pública

Los avances que se han tenido en la materia se identificaron como parte del diagnóstico con el cual se elaboró el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) 2013–2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2013.

El PGCM se plantea desde la óptica de poder contestar a los mexicanos, y atender en los hechos, cinco grandes interrogantes, entre las cuales sólo analizaremos la primera:

¿Cómo mejorar la gestión pública en beneficio de los mexicanos?

Como sustento a esta interrogante en el PGCM se argumenta que:

Para el Gobierno de la República es impostergable transformar el funcionamiento de la APF a través de la mejora en la prestación de los bienes y servicios a la gente; el incremento en la eficiencia de su operación mediante la simplificación de sus procesos, trámites y normas; el incremento en el aprovechamiento de los recursos a través del aumento de la eficiencia de los procesos vinculados a las contrataciones que realiza el Estado, y **el fortalecimiento del desempeño de los servidores públicos...**

Con esta información se constata la prevalencia de esta necesidad centrada en la profesionalización de los servidores públicos, y se busca atender mediante nuevas estrategias entre las cuales figuran, aunque de manera enunciativa pero no operativa todavía, las competencias y la certificación tal y como lo expone en el estudio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) "Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México", publicado en 2011, en donde en materia de recursos humanos se identifican los siguientes retos concretos para el Servicio Profesional de Carrera (SPC):

- Sólida planeación estratégica de recursos humanos y gestión basada en competencias;
- Posibilidades reales de promoción y desarrollo profesional;
- Énfasis en la gestión del desempeño;
- Evaluación de la estrategia de implementación del SPC, incluyendo su regulación o normatividad, y
- Alineación a los objetivos estratégicos para ubicar la profesionalización del servicio público, en la agenda política.

Desde esta perspectiva, podemos considerar como avances la identificación precisa de la necesidad y la definición de acciones orientadas a su debida atención. Como ejemplos de esto, a continuación se retoman estrategias del plan en las que se relaciona con la temática de este trabajo que el enfoque por competencias es fundamental para la profesionalización de los servidores públicos:

Estrategia 4.1 Transformar los procesos de las dependencias y entidades.

4.1.8 Promover procesos de innovación, la transferencia del conocimiento y mejores prácticas entre instituciones, para incrementar la eficiencia y eficacia gubernamental. Coordinación de la estrategia SFP.

De manera particular, en esta estrategia se considera la transferencia del conocimiento y mejores prácticas entre instituciones, lo cual se daría de forma natural al considerar la aplicación del sistema de normalización del CONOCER para integrar los grupos técnicos de expertos de diferentes instituciones para definición del estándar de competencia, el cual expresa los conocimientos y mejores prácticas en una función individual de todo un sector.

*Estrategia 4.2 Fortalecer la profesionalización de los servidores públicos. Líneas de acción
Tipo de línea de acción Dependencia encargada del seguimiento*

*4.2.1 Establecer **convenios de cooperación técnica** con instituciones públicas y privadas en materia de gestión de recursos humanos y SPC. Tipo de línea: General Dependencia encargada: SFP*

*4.2.2 Gestionar los procesos de recursos humanos, incluyendo el **SPC, por competencias** y con base en el mérito. General SFP*

4.2.3 Desarrollar herramientas y mecanismos para la autogestión del conocimiento. Coordinación de la estrategia SFP

*4.2.4 Implementar mecanismos de **movilidad** de los servidores públicos sujetos al SPC. Coordinación de la estrategia SFP*

*4.2.5 Promover convenios de **intercambio de servidores públicos** con fines de desarrollo profesional. General SFP*

*4.2.6 Fortalecer las **evaluaciones de desempeño** de los servidores públicos. General SFP*

*4.2.7 Impulsar los mecanismos para la **profesionalización, certificación** y educación formal de los servidores públicos. Coordinación de la estrategia SFP...*

Cabe destacar que en el glosario del PCGM se define la “Mejor práctica en materia de recursos humanos” como “*experiencia sistematizada y documentada que tiene como fundamento la aplicación de métodos de excelencia y/o innovación que agreguen calidad adicional al desempeño de los distintos procesos de la gestión de los recursos humanos, profesionalización y organización dentro de la Administración Pública Federal*”, lo cual coincide con lo que se expresa de manera enunciativa en los estándares de competencia de manera directa.

Capítulo 3. Experiencias del Enfoque por Competencias en el Desarrollo del Personal en la Administración Pública de México

En este capítulo se analizan las experiencias de la aplicación del enfoque por competencias específicamente en el desarrollo del personal que se desempeña en las instituciones de la Administración Pública del país.

Como se ha visto, el concepto de competencias se ha convertido en un término de uso cada vez más generalizado en el ámbito educativo, prácticamente en todos los niveles del sistema de educación mexicano, desde el básico hasta el profesional, pasando por la educación técnica y tecnológica.

De manera paralela, y derivado de lo anterior, el enfoque por competencias cada vez tiene mayor presencia y uso en las organizaciones públicas, privadas y sociales. En la práctica este enfoque representa un sustento significativo de estrategias y modelos modernos e innovadores de gestión y administración de personal.

Lo anterior debido a que actualmente el trabajo en las organizaciones requiere de personas que se desempeñen de forma multifuncional, con capacidad de reacción oportuna y adaptación ante los cambios del entorno, con preparación y experiencia que les permita flexibilidad en la realización de sus funciones, entre otras características, todas ellas enmarcadas en el enfoque por competencias.

Las organizaciones evolucionan a un ritmo acelerado, por lo que se requiere que la administración de personal se desarrolle con base en la innovación, la tecnología y la gestión estratégica, a todo lo cual contribuye el enfoque por competencias.

A continuación se revisan las principales experiencias de su utilización en el desarrollo y profesionalización del personal en la Administración Pública de México considerando como eje de la información a las competencias, su consideración del mismo en los recursos humanos y el resultado esperado en el desempeño de las personas formadas con este enfoque.

3.1. Experiencias relevantes del enfoque por competencias en México

La experiencia de CONOCER

El Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) es una entidad paraestatal del gobierno federal mexicano, con participación tripartita, sectorizada en la Secretaría de Educación Pública.

CONOCER está presidido por el Secretario de Educación Pública y cuenta con la participación de las Secretarías de Trabajo y Previsión Social y de Economía, por parte del Gobierno Federal; el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos de México (CONCAMIN), por parte del sector empresarial, y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), Confederación de Trabajadores de México (CTM) y Congreso del Trabajo, por parte del sector laboral.

De acuerdo con la información de su página electrónica, la Visión de CONOCER consiste en:

Ser una institución ampliamente reconocida y valorada por nuestros usuarios, es decir:

- Trabajadores
- Empresarios
- Sector Social
- Sector Educativo
- Gobierno

con base en nuestra contribución al fortalecimiento de la competitividad económica, el desarrollo educativo y el progreso social de México.

A su vez, la Misión del CONOCER se plantea en los siguientes términos:

Promover, desarrollar y difundir en el país, un Sistema Nacional de Competencias de las Personas, que sea de clase mundial y que contribuya:

- Al fortalecimiento del capital humano del país.
- Al incremento de la productividad, movilidad laboral y nivel de vida de los trabajadores.
- Al aumento de la competitividad y crecimiento económico de las empresas.
- Al mejoramiento de la gestión en el sector social, el gobierno, y el sistema educativo nacional.
- A una mejor alineación de la oferta educativa con los requerimientos de los sectores productivos, social educativo y de gobierno para beneficio de todos los mexicanos.

El propósito del CONOCER es dar a México, a través del Sistema Nacional de Competencias, un instrumento impulsado desde el sector educativo, para fortalecer su competitividad económica, capacidad de crecimiento y progreso social para beneficio de la población.

El Sistema Nacional de Competencias es un acuerdo nacional entre líderes de los sectores empresariales, de los trabajadores, del sector social, académico y de gobierno, para contar con estructuras y mecanismos de alcance nacional, que permitan desarrollar estándares de competencia relevantes que impulsen la competitividad de las organizaciones y la certificación de las competencias de las personas.

El Sistema Nacional de Competencias 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.

Este Sistema tiene los siguientes beneficios:

- ✓ Promover la calidad de la fuerza laboral y empresarial del país, así como de los trabajadores del sector social y de gobierno y con ello, fortalecer tanto la productividad como la capacidad de crecimiento de las empresas.
- ✓ Fortalecer la credibilidad a los sectores empresariales para la contratación de personal competente; posicionar a México y a sus sectores productivos ante el mundo como un destino seguro, rentable para inversiones productivas, dada la certificación de sus trabajadores y de sus estudiantes como personas competentes para las funciones clave que requieren.
- ✓ Fortalecer también la movilidad laboral de los trabajadores en sus sectores, en el territorio nacional y aun a nivel internacional, al reconocer la autoridad educativa del país, sus competencias por medio de un certificado de SEP-CONOCER.
- ✓ Contribuir a una mejor alineación de la oferta educativa con los requerimientos de los sectores productivos, en donde al ofrecer la posibilidad de certificar estudiantes en competencias laborales durante sus programas de estudio da más herramientas a nuestros jóvenes para integrarse al mercado laboral de manera exitosa.
- ✓ Desarrollar instrumentos adicionales para fortalecer el diálogo social, en el marco del trabajo y la alianza por la productividad entre empleadores y trabajadores.

- ✓ Establecer convenios internacionales orientados a la homologación de certificaciones para asegurar la movilidad laboral dentro y fuera del país, con base en competencias.

Para enfrentar con éxito los desafíos de los mercados cada vez más globalizados, México requiere de empresarios, trabajadores, docentes y servidores públicos más competentes. En este contexto, el Sistema Nacional de Competencias facilita los mecanismos para que las organizaciones e instituciones públicas y privadas cuenten con personas más competentes en los distintos ámbitos donde se desenvuelven.

De acuerdo al Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial 2013-2014, México ocupó el lugar 55 de una lista de 148 países, superado por varios países de la región, como Puerto Rico (30), Chile (34), Panamá (40) y Costa Rica (54). En este marco, el Sistema Nacional de Competencias es una pieza clave para impulsar la competitividad del país y recuperar el rumbo hacia una economía más sólida.

Dentro del Sistema Nacional de Competencias se llevan a cabo diversas acciones generadoras de valor para los trabajadores y empleadores de México, entre ellas:

- Integración de Comités sectoriales de Gestión por Competencias, que definen la agenda de capital humano para la competitividad de los diversos sectores del país.
- Desarrollo de Estándares de Competencia, que describen los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que una persona debe tener para realizar sus funciones con un alto nivel de desempeño. Estos Estándares de Competencia son desarrollados en conjunto por empresarios y trabajadores.
- Los Estándares de Competencia inscritos en el Registro Nacional de Estándares de Competencias del CONOCER, los cuales se convierten en referentes nacionales para la certificación de competencias de personas, son fuente de conocimiento para empleadores y trabajadores e insumo para desarrollar programas curriculares alineados a los requerimientos de los sectores productivo, social, educativo y de gobierno del país.
- Expansión de la oferta de formación, evaluación y certificación de competencias de las personas para dar a México una estructura robusta y de alcance nacional con participación amplia del sector educativo público y privado, el sector empresarial y el sector laboral.
- Transferencia de conocimiento de mejores prácticas sobre el desarrollo de modelos de gestión con base en competencias.

- Desarrollo de estudios sectoriales para la generación de inteligencia en el fortalecimiento del capital humano, con base en las competencias de las personas.

¿Cómo funciona el Sistema Nacional de Competencias?

En el inicio de la cadena del valor del Sistema Nacional de Competencias se encuentran los Comités de Gestión por Competencias, que son la pieza fundamental para orientar el desarrollo de los Estándares correspondientes y relevantes para sus sectores.

De acuerdo con la información de la página oficial del CONOCER:

Los Comités de Gestión por Competencia, son los foros estratégicos desde donde:

- Se define la agenda de capital humano para la competitividad de los sectores productivo, social, educativo y de gobierno.
- Se definen y proponen las soluciones de evaluación y certificación pertinentes para los diferentes Estándares de Competencia relevantes para el sector que representa es decir definen las instituciones que sean responsables de la evaluación y certificación de los trabajadores del sector.

El Comité de Gestión por Competencias, es un grupo de personas, empresas u organizaciones representativas de un sector productivo, social o de gobierno, que por su número de trabajadores, por su participación en el mercado laboral y/o por el reconocimiento de alcance nacional en el sector, validado por el CONOCER, funge como la instancia responsable para promover el modelo de Gestión por Competencias en las organizaciones del sector que representan.

Considerando lo anterior, un Comité de Gestión por Competencias tiene como objetivos:

- Promover el desarrollo y la implantación del Sistema Nacional de Competencias en su sector.
- Definir la agenda de capital humano para la competitividad en su sector.
- Desarrollar y actualizar Estándares de Competencia (EC) Instrumentos de Evaluación de Competencia y mecanismos de consecuencias que incentiven la certificación de trabajadores en el sector.
- Dar seguimiento e impulsar la excelencia en la operación de las soluciones de Evaluación y Certificación en su sector.

A junio de 2015, el CONOCER ha promovido la integración de 176 Comités de Gestión por Competencias.¹⁰

Estos Comités son los responsables de elaborar Estándares de Competencia, los cuales se inscriben en el Registro Nacional de Estándares de Competencia del CONOCER y quedan disponibles para que puedan ser utilizados como referentes en los procesos de evaluación y certificación de las personas.

El CONOCER señala que:

Los Estándares de Competencia son las definiciones de los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes requeridas, para que una persona realice cualquier actividad productiva, social o de gobierno, con un nivel de alto desempeño, definidos por los propios sectores.

Para desarrollar un Estándar de Competencia, el Comité de Gestión por Competencias se apoya en grupos técnicos de expertos, quienes son capacitados por el CONOCER en el proceso de elaboración del Estándar.¹¹

Es importante señalar que los Estándares de Competencia constituyen una información estratégica de referencia para que las instituciones educativas desarrollen programas curriculares alineados a los requerimientos de los sectores productivos, sociales, educativos y de gobierno.

La definición de las soluciones de evaluación y certificación es de gran relevancia para los Comités de Gestión por Competencias y para el sector en particular, pues de ello depende en gran parte la credibilidad de las certificaciones dentro del mercado.

Las soluciones de evaluación y certificación pueden estar integradas por los propios gremios empresariales o de trabajadores, también lo pueden ser instituciones educativas de gran prestigio y alcance nacional, o bien organizaciones privadas que cumplan con las características establecidas en las Reglas de Operación del CONOCER.

¹⁰ Cabe destacar que a esa fecha se contaba con más de 20 Comités de Gestión por Competencias para la Administración Pública.

¹¹ A partir de noviembre de 2009 el CONOCER opera con base en nuevas reglas. Desde ese momento las Normas Técnicas de Competencia Laboral (NTCL) se denominan Estándares de Competencia (EC) los cuales son desarrollados por los Comités de Gestión por Competencias.

Para la evaluación y certificación de competencias, el CONOCER establece las siguientes figuras: Entidades de Certificación y Evaluación (ECE), Organismos Certificadores (OC) y Centros de Evaluación (CE).

Las Entidades de Certificación y Evaluación (ECE) son las personas morales, organizaciones o instituciones públicas o privadas, unidades administrativas de alguna dependencia, entidad o su similar en los niveles de Gobierno Federal, Estatal o Municipal, acreditada por el CONOCER para capacitar, evaluar y/o certificar las competencias laborales de las personas, con base en Estándares de Competencia inscritos en el Registro Nacional de Estándares de Competencia, así como para acreditar, previa autorización del CONOCER, Centros de Evaluación y/o Evaluadores Independientes en uno o varios Estándares de Competencia en un periodo determinado.

Un Organismo Certificador (OC) es la persona moral, organización o institución pública o privada, unidad administrativa de algunas dependencias, Entidad o su similar en los ámbitos de Gobierno Federal, estatal o municipal acreditada por el CONOCER, para certificar las competencias de las personas, con base en Estándares de Competencia inscritos en el Registro Nacional de Estándares de Competencia, así como para acreditar, previa autorización del CONOCER, Centros de Evaluación y/o Evaluadores Independientes en uno o varios Estándares de Competencia, inscritos en el Registro Nacional de Estándares de Competencia, durante el periodo determinado.

Un Centro de Evaluación es la persona moral, organización o institución pública o privada, unidad administrativa de algunas dependencias, Entidad o su similar en los órdenes de Gobierno Federal, estatal o municipal acreditada por el CONOCER, a propuesta de una unidad Entidad de Certificación y Evaluación de Competencias o de un Organismo Certificador acreditado por el CONOCER, para evaluar, con fines de certificación, las competencias de las personas con base en un determinado Estándar de Competencia inscrito en el Registro Nacional Estándares de Competencia.

Es importante señalar que la certificación conforme a Estándares de Competencia se ha enfocado a calificar la realización de actividades rutinarias que se llevan a cabo siempre de la misma manera, conforme a procedimientos específicos. Esta situación limita la posibilidad de la innovación, la creatividad, la iniciativa, etcétera, de las personas, ya que de lo que se trata, en el esquema de los Estándares de Competencia, es precisamente de que ejecuten desempeños estandarizados.

Si bien se parte del hecho de que los Estándares de Competencia fueron elaborados por especialistas en el sector y la función específica respectiva en los que definieron desempeños óptimos, la constante del cambio y la complejidad que caracteriza el contexto en el que se desenvuelven las organizaciones de los sectores público, privado y social, implica cambios permanentes y sistemáticos

que requieren de reacciones y adaptaciones oportunas a las actividades que se realizan, lo que no está previsto en los propios Estándares de Competencia, los cuales en el mejor de los casos “se actualizan cada 3 a 5 años”.

Con base en lo anterior, para que la certificación vía Estándares de Competencia sea un esquema propicio para la profesionalización del personal, específicamente en el sector público, se requiere establecer esta estrategia sobre bases que permitan la realización de actividades en función de estándares flexibles y adaptables a las situaciones que se enfrentan de manera cotidiana en las organizaciones.

Para ello, en la estructura de los elementos que conforman los Estándares de Competencia, se deberán privilegiar y promover factores como la iniciativa y la innovación, como aspectos esenciales de los desempeños de las personas, lo que permitirá la obtención de mejores productos y servicios hacia la población.

Desde mi punto de vista, a la estrategia de CONOCER le ha faltado contundencia porque la certificación no se debe considerar como el fin o éxito de los sistemas que lo integran, sino como un medio para contribuir al reconocimiento formal de las competencias que poseen las personas.

No obstante a lo anterior, tanto la normalización como la certificación son útiles en el sector público, pero han tenido resultados aislados ambos sistemas, ya que no son reconocidos como un modelo único de referencia para las acciones de capacitación y desarrollo del personal y del Servicio Profesional de Carrera.

La experiencia y metodologías que administra el CONOCER requieren tomarse en cuenta por el sector público como referente común que impacte y oriente los sistemas de administración de personal.

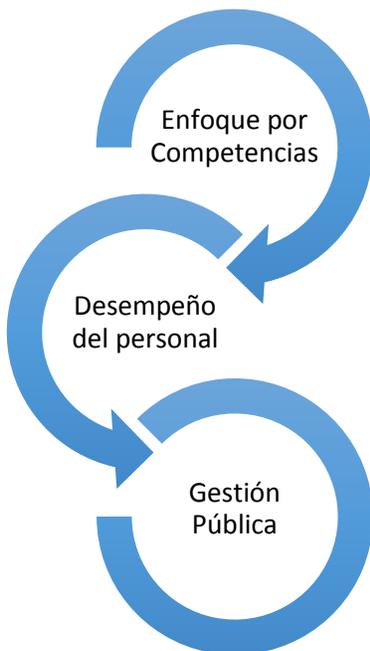
De manera sectorial se puede trabajar con un marco conceptual y metodológico común en las competencias clave del sector, tomando como base lo que ya maneja el CONOCER, mismo que sólo se ha utilizado de manera importante en el sector privado principalmente, lo cual se expone en el presente trabajo como un aspecto crítico desde el planteamiento del problema y al final del tema 1.1.

El marco conceptual y metodológico común en el sector permitiría definir los aspectos críticos generales independientemente de las particularidades que tenga cada organización, con lo cual se sustentaría la utilidad y relevancia de usar el enfoque de competencias como instrumento de profesionalización de los servidores públicos tal y como se expuso en la hipótesis del presente trabajo.

Estos aspectos se enfocan en la primer variable del presente trabajo denominada “Enfoque por Competencias”.

Asimismo, la estandarización de las funciones clave en la administración pública permitiría orientar con pertinencia las acciones de reclutamiento y selección, capacitación y desarrollo, evaluación del desempeño, plan de carrera en el marco correspondiente del Servicio Profesional de Carrera, y con ello incidir en la segunda variable, el “Desempeño del personal público”.

La “Gestión Pública” expuesta como tercera variable que se enfoca a la satisfacción del usuario se vería impactada como resultado de las primeras, de forma particular de cada dependencia y de forma sectorial en su conjunto, tal y como se muestra en el siguiente esquema.



La experiencia del CENEVAL

El Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) es una asociación civil sin fines de lucro, cuya actividad principal es el diseño y la aplicación de instrumentos de evaluación de conocimientos, habilidades y competencias, así como el análisis y la difusión de los resultados que arrojan las pruebas.

Desde 1994 proporciona información confiable y válida sobre los conocimientos y habilidades que adquieren las personas como beneficiarios de los programas educativos de diferentes niveles de educación.

Como máxima autoridad tiene una Asamblea General constituida por instituciones educativas, asociaciones y colegios de profesionales, organizaciones sociales y productivas, además de autoridades educativas gubernamentales. Cuenta con un Consejo Directivo que garantiza la adecuada marcha cotidiana del Centro. Su director general es la autoridad ejecutiva del mandato emanado de la Asamblea General. Sus actividades se sustentan en los últimos avances e investigaciones de la psicometría y otras disciplinas.

El CENEVAL elabora instrumentos de medición que se derivan de procesos estandarizados de diseño y construcción conforme a una metodología específica y apegada a normas internacionales en la materia.

En la elaboración de dichos instrumentos participan especialistas provenientes de las instituciones educativas más representativas del país y organizaciones de profesionales con reconocimiento nacional.

Servicios por Competencia Laboral del CENEVAL

El CENEVAL proporciona servicios relacionados con las competencias laborales con base en la siguiente oferta de servicios:

Modelos de evaluación por competencias con base en la metodología del CENEVAL de acuerdo con la solicitud del usuario:

- Modelo de evaluación de puestos por competencias
- Revisión y validación de modelos de evaluación por competencia
- Modelo de capacitación por competencias

Diseño de Estándares de Competencia

- Institucionales
- Empresariales
- Educativos
- Revisión y validación de Estándares de Competencia elaborados por una organización

Transferencia de conocimiento como:

- Talleres de evaluación por competencia
- Seminarios de evaluación por competencia
- Formación de evaluadores
- Formación de Coordinadores de Centros de Evaluación

Asesoría de carácter teórico-metodológico para la evaluación de la competencia

Asesoría de producto

Consiste en revisar, validar y alinear por competencias, con base en la metodología CENEVAL, productos diseñados por una organización, como:

- Normas Institucionales (Estándares)
- Modelos de evaluación

Asesoría de acompañamiento

Consiste en asesorar a la organización para el diseño por competencias, con base en la metodología CENEVAL, productos como:

- Normas Institucionales (Estándares)
- Modelos de evaluación por competencia

Evaluación por competencia con base en la metodología del CENEVAL de acuerdo con la solicitud del usuario, como:

- Evaluación por competencias con base en Normas Institucionales (Estándares)
- Evaluación de puestos por competencias
- Auditorías a modelos de evaluación por competencias
- Auditorías a procesos de selección de personal por competencias
- Evaluación de competencias docentes de Educación Media Superior

A partir del 2004, con el inicio de la instrumentación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en México, la Secretaría de la Función Pública contrató los servicios del CENEVAL para el desarrollo de los

instrumentos de evaluación de los servidores públicos sujetos al Servicio Profesional de Carrera (SPC).

Para ello el CENEVAL capacitó a especialistas en temas de la Administración Pública en la utilización de una metodología específica para la realización y validación de dichos instrumentos de evaluación.

Cabe destacar que el diseño de estos instrumentos tenía la finalidad de “evaluar y certificar las competencias de los servidores públicos”; a pesar de dicha pretensión los instrumentos elaborados solamente lograron, en la práctica, la calificación de los conocimientos de los sustentantes, ya que las pruebas se basaron únicamente en reactivos que sólo implicaban respuestas correctas o incorrectas en el nivel de conocimientos básicos, intermedios y avanzados.

Esta experiencia del CENEVAL careció de un enfoque de competencias que por definición es integral y holístico, a pesar de que así lo pretendía, y como resultado no se formularon instrumentos de evaluación y certificación de competencias integrales de los servidores públicos.

A pesar de esta deficiencia, a la fecha se siguen utilizando la mayoría de los instrumentos de evaluación formulados por el CENEVAL en los procesos de evaluación y certificación de las personas, tanto para el ingreso al servicio público, como para quienes ya se encuentran laborando en el mismo y participan en algún proceso de promoción o de actualización de vigencia de las certificaciones que les corresponde, de acuerdo con el puesto que desempeñan.

Esta situación propicia que la profesionalización de los servidores públicos tenga resultados muy limitados o prácticamente nulos, pues las “certificaciones” de quienes las obtienen no necesariamente reflejan el dominio integral de una competencia, sino, en el mejor de los casos, únicamente que tienen cierto nivel de conocimientos teóricos, sin que se pueda asegurar que el servidor público tiene la capacidad y condiciones para ponerlos en práctica en sus funciones y actividades cotidianas.

3.2. El enfoque por competencias en el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

En México, las acciones para establecer esquemas de Servicio Profesional o Civil de Carrera se habían realizado de manera específica en algunas instituciones públicas y en determinados ámbitos del servicio público, como los siguientes:

- En 1934 la experiencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores con el Servicio Exterior Mexicano.
- A finales de los años 80 y durante los 90 destacan las experiencias del IFE (ahora INE), CONAGUA, Procuraduría Agraria, PGJDF, INEGI, SEP (carrera magisterial), SAT (SHCP), Cámara de Diputados y GDF, principalmente.
- En 2003, por primera vez, se establece una Ley de Servicio Profesional de Carrera aplicable a toda la Administración Pública Federal.

Los primeros antecedentes del Servicio Profesional de Carrera a nivel integral para la Administración Pública Federal se ubican en 1983 con los trabajos realizados en la Dirección General del Servicio Civil de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto y en la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Posteriormente, en el sexenio de Ernesto Zedillo se crea la Unidad de Servicio Civil dependiente de la SHCP.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), se establecen las bases para el servicio profesional de carrera.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 planteó el tema de Servicio Profesional de Carrera de acuerdo con lo siguiente:

La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes se aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio profesional de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio a la sociedad

Por su parte, en el Subprograma 4 del PROMAP, denominado Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público, se establecieron las bases y características del servicio profesional de carrera, propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo referido.

Lo anterior, de acuerdo con lo siguiente:

Subprograma 4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público

En consideración a la importancia del recurso humano dentro del proceso de mejoramiento administrativo y la lucha anticorrupción, es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo. Este Programa busca fundamentalmente impulsar las acciones que incidan en el mejoramiento y bienestar de los recursos humanos federales; aunque, por otra parte, existe la previsión, los mecanismos y la voluntad de proceder con la mayor energía para sancionar las conductas indebidas, que en defensa de la sociedad y de la propia imagen del servicio público haya necesidad de aplicar.

Profesionalizar el servicio público tiene una prioridad esencial, ya que no puede concebirse el desarrollo administrativo sin el desarrollo, a su vez, de quienes lo llevan a cabo. Esta profesionalización deberá contemplar tanto los procesos sustantivos específicos a cada dependencia y entidad como de tipo administrativo, de regulación o control, comunes en todo el ámbito gubernamental, necesariamente deberá ser integral, para efectos de su aplicación, con acciones al inicio, durante el desarrollo y a la conclusión de la carrera en el servicio público.

Objetivos:

- Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.
- Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos y de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

Líneas de Acción:

Sistemas de selección.

Se deberán aplicar procedimientos más rigurosos en el ingreso de los servidores públicos que prevean, entre otros mecanismos, la evaluación de aptitudes indispensables para pertenecer al servicio público.

Actualización de conocimientos y habilidades.

A partir de 1996 deberán emprenderse acciones específicas de capacitación destinadas, entre otros aspectos, a proveer a los servidores públicos de las habilidades administrativas que requieren los diversos puestos. Las habilidades y conocimientos necesarios para el desarrollo de actividades en puestos específicos, deberán ser objeto de una evaluación periódica como una forma para garantizar el adecuado nivel de desempeño del servidor público. Esta información será objeto de actualización y seguimiento en una base de datos gubernamental.

Sistema integral de desarrollo de recursos humanos.

Para el óptimo control de los recursos humanos, se establecerá un sistema electrónico, en línea, con las dependencias y entidades de la administración pública, que contendrá la información que determinen las autoridades competentes. Para efecto de mantenerlo actualizado las dependencias y entidades deberán proporcionar, a partir de 1997, la información que les sea solicitada.

Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo.

Las autoridades competentes, emitirán las disposiciones administrativas para que a partir de 1998 los servidores públicos o particulares que lo deseen, puedan participar en los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil.

Los reconocimientos o estímulos económicos que se asignen a servidores públicos de todos los niveles, deberán quedar ligados a partir de 1997, directamente a la productividad y al desempeño individual y colectivo, para asegurar total transparencia en las percepciones.

Las autoridades competentes deberán desarrollar y establecer un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos, a fin de que el mismo sea observado y aplicado por las propias dependencias y entidades de la APF.

La SHCP, en el ámbito de sus atribuciones, elaborará a más tardar en 1997, los proyectos de ordenamiento legislativos para impulsar el servicio civil, asimismo, promoverá el establecimiento de condiciones de retiro para el personal que egrese del servicio público o que se separe temporalmente.

Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público.

La SECODAM promoverá el conocimiento y asimilación del código de conducta que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos desde el ingreso a la administración pública. Por su parte la Secretaría de Educación Pública promoverá, en el ámbito de su competencia, la inclusión dentro de la currícula educativa, desde edades tempranas, los valores éticos y principios que deben regir el servicio público.

Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades.

La SECODAM en coordinación con las dependencias y entidades, revisarán los ordenamientos legales y reglamentarios que regulan la estructura del sistema del control y fiscalización de la gestión pública, para fortalecer sus facultades y prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que den lugar al fincamiento de responsabilidades. Se revisará el procedimiento de conductas irregulares de los

servidores públicos, a fin de iniciar con oportunidad y eficiencia el procedimiento de imposición de sanciones administrativas previsto en la Ley de la materia y evitar con ello la prescripción. Para ello, la SECODAM promoverá en 1997 un programa de capacitación de los servidores públicos a cargo del proceso administrativo referido.

En este Subprograma se precisa la importancia de la actualización de conocimientos y habilidades, la evaluación de aptitudes en los procesos de selección para el ingreso al servicio público, de estímulos a la productividad y desempeño individual y colectivo, de un Sistema Integral de Desarrollo de Recursos Humanos, valores éticos, entre otros elementos, como sustento de la estrategia de profesionalización de los servidores públicos.

Como se observa, sin mencionarlo por su nombre, el PROMAP estableció una clara referencia al desarrollo integral de las competencias del personal para su desempeño en las organizaciones de la Administración Pública.

En el marco del 2º Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública, que se llevó a cabo en noviembre de 2002, se presentó la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, que comprendió las siguientes seis estrategias para la Administración Pública Federal:

- 1.- *Gobierno que cueste menos.* Reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad.
- 2.- *Gobierno de calidad.* Satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan.
- 3.- *Gobierno profesional.* Atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, garantizando que la Administración Pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que, siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico del país.
- 4.- *Gobierno digital.* Posibilitar que, desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece.
- 5.- *Gobierno con mejora regulatoria.* Garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez.
- 6.- *Gobierno honesto y transparente.* Recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.

En esta Agenda destaca, para el tema de la presente tesina, el componente 3, Gobierno Profesional.

Con base en lo anterior, el 10 de abril del 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Su puesta en marcha formalmente inició el 5 de abril de 2004, al promulgarse el Reglamento correspondiente el 2 de abril de ese año. Posteriormente el 6 de septiembre de 2007 se publicó un nuevo Reglamento de la Ley del SPC.

Cabe señalar que para la promulgación de esta Ley contribuyeron las presiones de organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y el FMI, entre otros, como representantes de los intereses de las fuerzas del mercado global que requerían la adopción de modelos empresariales para la gestión pública, buscando la eficiencia de los recursos y la profesionalización de la Administración Pública.

El ámbito de aplicación de la Ley comprendió prácticamente a todas las dependencias y entidades de la APF, con algunas excepciones, como es el caso de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina, PEMEX, CFE y otras entidades de la Administración Pública Federal.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se dirigió a los servidores públicos que ocupan los puestos de: Director General, Director General Adjunto, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace.

Asimismo, la Ley estableció que el Sistema de SPC no comprendía al personal que presta sus servicios en la Presidencia de la República 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 de honorarios en las dependencias.

De acuerdo con la información disponible en la página oficial de la Secretaría de la Función Pública, el universo de servidores públicos a los que aplicaba el SPC, al inicio de su operación, ascendía a 70 mil personas, de acuerdo con el siguiente esquema publicado en la página oficial de dicha Dependencia al inicio de la operación del SPC.



Fuente: Página oficial de la Secretaría de la Función Pública. Servicio Profesional de Carrera.

Cabe destacar que desde el inicio de la instrumentación del SPC ha existido falta de información cuantitativa veraz y confiable; ya que por ejemplo, Martínez Puón (2006) señalaba que: “los puestos sujetos a la Ley del Servicio Profesional de Carrera van desde el nivel de Enlace hasta el de Director General para un número aproximado de 42,499 servidores públicos de un total de 649,187, es decir, menos de 10% de los servidores públicos pertenecientes a la administración pública federal centralizada”.¹²

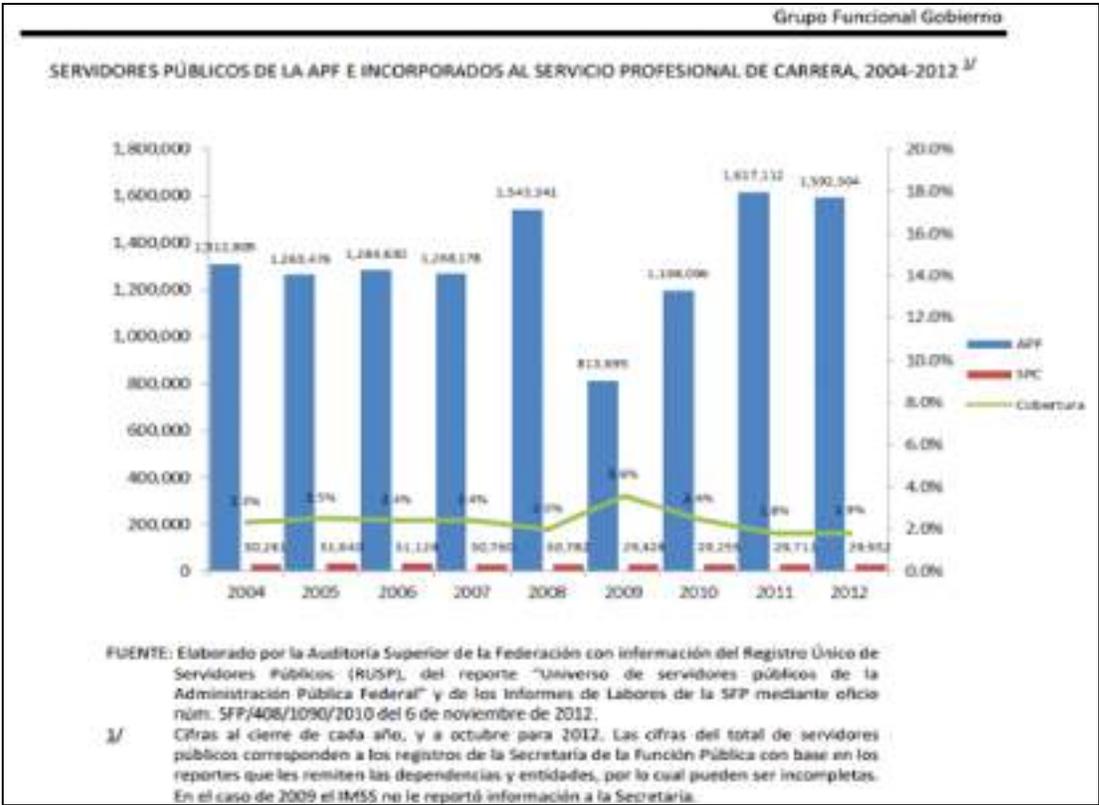
La cifra anterior contrasta por ser muy inferior a la presentada en la información oficial de la Secretaría de la Función Pública, que puede ser por cuestión de que la misma corresponde a diferentes años (2003 y 2006); sin embargo, la diferencia es demasiado amplia.

A pesar de la importancia que el SPC debería tener en la mejora del personal en la Administración Pública Federal, a partir del sexenio de Felipe Calderón (2006) se establecieron diversas disposiciones normativas que permitieron la exención de puestos del SPC, como decisión de cada Titular de las dependencias integradas a

¹² Martínez Puón, Rafael (2006). *Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación*. Revista Gestión y Política Pública. Volumen XV número 2 II semestre de 2006, pp. 464.

este sistema, lo cual ha derivado en una gran y creciente disminución del número de puestos de servidores públicos sujetos al Servicio Profesional de Carrera.¹³

Con la revisión de la información del Registro Único de Servidores Públicos (RUSP) de la SFP que realizó la Auditoría Superior de la Federación como Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, del reporte “Universo de servidores públicos de la Administración Pública Federal” y de los Informes de Labores de la dependencia, se identificó el total de servidores públicos de la APF y los incorporados al SPC del periodo de 2004 a 2012, con lo cual se determinó el porcentaje de cobertura del SPC, como se muestra en la gráfica siguiente:



Es importante considerar al SPC no como un fin sino como un medio para el aprovechamiento de las competencias de los servidores públicos, al cual hace falta nutrir con estándares de competencia que sean clave para el sector.

¹³ En el Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 2012 se contabilizaba un total de 41,765 puestos de Enlace a Director General, a los que aplicaba este Sistema del SPC. En la actualidad (2016) seguramente esta cifra es mucho menor.

Con este enfoque, la administración de recursos humanos es en donde impactaría, ya que no está limitado a las fronteras del SPC sino que es incluyente de todos los puestos aunque sean clasificados como directivos o de confianza.

¿Qué es el Servicio Profesional de Carrera?

Es un Sistema basado en el mérito y la capacidad de los servidores públicos para el ingreso, formación, evaluación, promoción, permanencia y/o separación en los puestos de las organizaciones públicas.

En el discurso oficial principalmente de la Secretaría de la Función Pública, el Servicio Profesional de Carrera se considera una estrategia de gestión de personal, dirigida a formar personas profesionales para las dependencias y entidades públicas, que es la orientación que tienen los Subsistemas que lo componen: Planeación, Ingreso, Capacitación y Certificación de Capacidades, Desarrollo Profesional, Evaluación del Desempeño, Separación y Control y Evaluación.

De acuerdo con lo establecido por la SFP, el Sistema del Servicio Profesional de Carrera es:

Una política pública clave para la profesionalización de los servidores públicos fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión pública, lo que se traducirá en una mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía.

Misión y Visión del SPC¹⁴

En la definición del modelo de Servicio Profesional de Carrera se estableció la siguiente Misión:

Que el ciudadano perciba y reconozca que con la profesionalización de la Administración Pública Federal recibe un mejor servicio de su gobierno.

Asimismo, la Visión del Servicio Profesional de Carrera consiste en:

Visión del SPC:

¹⁴ Estos elementos del SPC no han sido actualizados, por lo que siguen estando vigentes los que se definieron originalmente en 2003.

El Servicio Profesional de Carrera ha proporcionado a la Administración Pública Federal la CALIDAD y COMPETENCIA del capital humano que necesita para lograr un impacto creciente en la sociedad.

Objetivos

Los objetivos del Servicio Profesional de Carrera son los siguientes:

- Que las personas más capaces y mejor calificadas ocupen los puestos.
- Formar personas con un alto sentido de pertenencia y lealtad institucional.
- Contar con profesionales con vocación de servicio y responsabilidad pública.
- Lograr la permanencia, el ascenso y el desarrollo en la organización, de acuerdo con la evaluación del desempeño.
- Mejorar la objetividad, transparencia y legalidad en los sistemas de administración de personal en la Administración Pública Federal.
- Contribuir a la transparencia y rendición de cuentas a la sociedad.

Principios Rectores del SPC

En el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera que se encuentra vigente a partir de septiembre de 2007 se definen los principios rectores en los siguientes términos:

Artículo 4.- La actuación de los servidores públicos de carrera y la operación del Sistema se sujetarán a los siguientes principios:

I. Legalidad: Es la observancia estricta de las disposiciones que establece la Ley, este Reglamento, así como los demás ordenamientos jurídicos aplicables;

II. Eficiencia: Es el cumplimiento oportuno de los objetivos establecidos, empleando de manera racional, honesta y responsable los recursos disponibles;

III. Objetividad: Es la actuación basada en elementos que puedan acreditar plenamente el cumplimiento de los supuestos previstos en la Ley, en este Reglamento y en las disposiciones jurídicas aplicables, sin prejuzgar o atender a apreciaciones carentes de sustento;

IV. Calidad: Es la obtención de los resultados y metas programados, a través de la aplicación de las mejores prácticas y mejora continua en los procesos;

V. Imparcialidad: Es actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna;

VI. Equidad: Es la igualdad de oportunidades, sin discriminación por razones de edad, raza o etnia, condiciones de salud, capacidades diferentes, religión o credo, estado civil, condición social o preferencia política;

VII. Competencia por Mérito: Es la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al Sistema y de los servidores públicos de carrera, con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y, en su caso, en los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales, y

VIII. Equidad de Género: Es la igualdad de oportunidades para cualquier persona sin distinción de su sexo.

Instrumentación del Servicio Profesional de Carrera en las Dependencias y Entidades de la APF

La instrumentación del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias y entidades de la APF se ha llevado a cabo a través de la participación de las siguientes instancias:

A nivel de toda la APF:

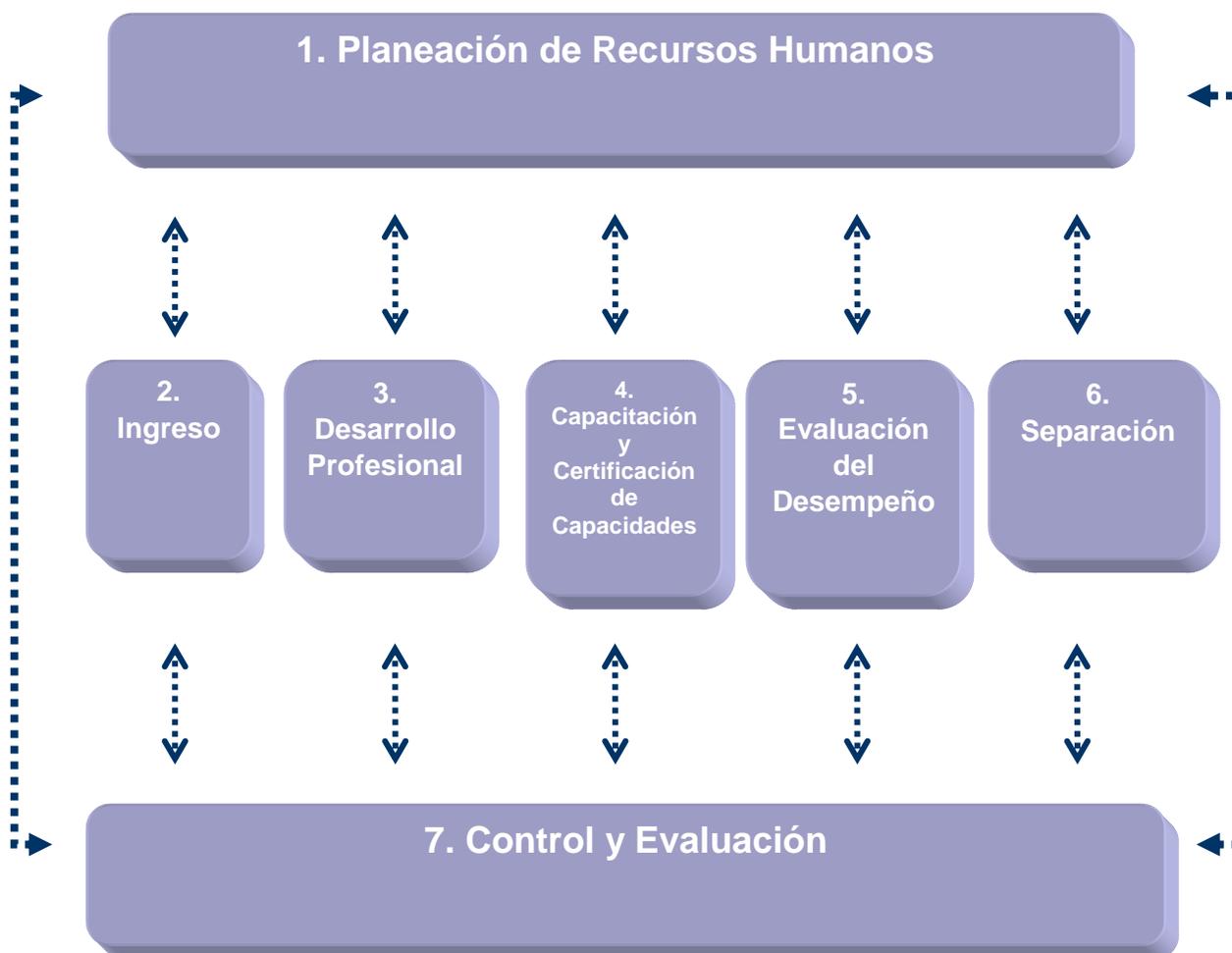
- La Secretaría de la Función Pública

En el ámbito de las dependencias y entidades de la APF:

- Las Direcciones Generales de Recursos Humanos
- El Comité Técnico de Selección
- El Comité Técnico de Profesionalización

Integración del Servicio Profesional de Carrera

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se integró por siete Subsistemas:



Fuente: Elaboración propia con base en Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Las características básicas de cada uno de estos Subsistemas se indican a continuación:

1. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos

En este Subsistema las dependencias y entidades públicas determinan las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requieren para el desempeño de sus funciones y el cumplimiento de sus programas.

En el Subsistema de Planeación de Recursos Humanos se llevan a cabo las siguientes acciones:

- Registro y procesamiento de la información para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo de puestos de la Administración Pública Federal Centralizada.
- Operación del Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSP).
- Realización del cálculo de las necesidades cuantitativas de personal, considerando los efectos de los cambios en las estructuras organizacionales, la rotación, retiro, y separación de los servidores públicos sujetos a la Ley del SPC.
- Elaboración de estudios prospectivos de los escenarios futuros de la Administración Pública para determinar las necesidades de formación que requerirá la misma en el corto y mediano plazos, con el fin de permitir a los miembros del SPC cubrir los perfiles demandados por los diferentes cargos establecidos en el Catálogo de puestos.
- Análisis del desempeño y los resultados de los servidores públicos y las dependencias.
- Retroalimentación a partir de la evaluación del Sistema para mantener actualizadas las necesidades de formación y desarrollo de los recursos humanos.

En este Subsistema opera el Registro Único del Servicio Público Profesional con información sistematizada sobre el ingreso, desarrollo, capacitación, certificación, evaluación del desempeño y separación de los servidores públicos de carrera.

En el marco de este Subsistema, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y las dependencias realizan la determinación de necesidades de personal con base en:

- Objetivos estratégicos
- Metas
- Programas
- Presupuestos
- Estructuras programáticas

Las dependencias son responsables de integrar la:

- Descripción
- Perfiles
- Valuación de puestos

Una vez validados por los Comités de Profesionalización se envían a la SFP para análisis y registro en el Catálogo correspondiente.

Las SFP y SHCP definen los lineamientos para las Estructuras organizacionales y ocupacionales de las dependencias a partir de la cantidad y perfil de puestos autorizados. De igual manera, integran los esquemas de compensaciones para atender los requerimientos salariales de los puestos del Sistema del SPC, con base en criterios proporcionales y equitativos.

2. Subsistema de Ingreso del SPC

Los procesos del Subsistema de Ingreso tienen como propósito atraer a los mejores candidatos para ocupar los puestos del Sistema del SPC, sustentado en el acceso por méritos y en la igualdad de oportunidades, con imparcialidad y a través de evaluaciones objetivas y transparentes.

A través del reclutamiento el SPC permite atraer aspirantes con los perfiles y requisitos necesarios a través de convocatorias.

La selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Servicio Profesional de Carrera; su propósito es garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo.¹⁵

Este procedimiento deberá asegurar la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito y comprende los siguientes pasos:

1. Revisión curricular;
2. Exámenes de conocimientos y evaluaciones de habilidades;
3. Evaluación de la experiencia y valoración del mérito de los candidatos;
4. Entrevistas, y
5. Determinación.

Las vacantes de la Administración Pública Federal Centralizada sujetas a concurso público y abierto se publican en el Diario Oficial de la Federación y en el portal de Internet localizado en la liga: www.trabajaen.gob.mx

¹⁵ Cabe aclarar que en el Servicio Profesional de Carrera no se maneja el término de Competencias, sino el de Capacidades, el cual se define más adelante.

Todos los aspirantes interesados en ocupar una vacante deben registrarse e ingresar sus datos curriculares en esta herramienta electrónica, que para transparentar el proceso proporciona folios de identificación y realiza automáticamente un filtro curricular para asegurarse de que los candidatos cumplen con el perfil.

Posteriormente, los candidatos que cubren el perfil solicitado son convocados a los exámenes de conocimientos y las evaluaciones de habilidades definidas para los diversos puestos y niveles de los cargos sujetos al Servicio Profesional de Carrera.

El Comité Técnico de Selección establecido en cada dependencia y entidad de la APF identifica a los candidatos que obtengan las mayores calificaciones, de acuerdo con las ponderaciones correspondientes establecidas previamente para cada puesto que se concursa, y determina el número de candidatos que pasarán a la fase de entrevista.

En esta fase, el Comité Técnico de Selección determina al aspirante que ocupará la vacante correspondiente o, en caso de que no se satisfagan los requerimientos establecidos por el Comité estará en posibilidades de declarar desierto el concurso y ocupar la vacante con alguna persona, conforme a los criterios y lineamientos previstos por la normatividad aplicable.

3. Subsistema de Desarrollo Profesional

En este Subsistema se establecen los procesos y procedimientos que permitirán la integración de los Planes de Carrera de los Servidores Públicos en los que se definirán las probables trayectorias de su desarrollo en la dependencia o entidad de la APF en la que laboran, considerando su ascenso y/o promoción a puestos de mayor nivel jerárquico e ingreso, en la medida en que su desempeño sea de acuerdo con lo que señala la normatividad correspondiente.

Algunas definiciones importantes relacionadas con el Desarrollo Profesional de los servidores públicos son:

Plan de carrera: Documento físico y/o electrónico que integra acciones encaminadas a orientar el desarrollo del servidor público de carrera en puestos distintos al que ocupa, dentro del Sistema.

Promoción: Mecanismo de desarrollo para acceder a un puesto vacante de mayor responsabilidad o jerarquía dentro del Sistema,

De acuerdo con la normatividad establecida en la Ley del SPC y en el Reglamento de la misma, se planteó que la SFP emitiría las disposiciones que deberán observar los servidores públicos de carrera para estar en posibilidad de:

- I. Definir, en coordinación con el Comité Técnico de Profesionalización, sus planes de carrera, considerando al efecto las acciones requeridas para su desarrollo, así como la experiencia y mérito alcanzados por el servidor público de carrera;
- II. Fortalecer su desarrollo profesional y ampliar sus experiencias, mediante su participación en los intercambios de recursos humanos que su dependencia convenga con otras dependencias, instituciones u organizaciones, e
- III. Identificar sus posibles trayectorias de ascenso y promoción en la propia dependencia o en otras.

Los Planes individuales de carrera consideran:

- Trayectorias de promoción verticales o de especialidad.
- Trayectorias horizontales o laterales.

Vertical: trayectoria de especialidad que corresponde al perfil del cargo en cuya posición ascendente las funciones se hacen más complejas.

Horizontal: trayectoria lateral que corresponde a otros grupos de cargos en los que se cumplen condiciones de equivalencia.

Los Comités Técnicos de Profesionalización (CTP), a través de las DGRH, apoyan a los servidores públicos de carrera para elaborar sus respectivos planes de carrera, de conformidad con la disponibilidad presupuestaria.

De acuerdo con la normatividad, las DGRH brindarían asesoría a los servidores públicos de carrera en la elaboración de sus correspondientes planes de carrera, considerando lo siguiente:

- a) Las acciones de desarrollo disponibles en la dependencia.
- b) El registro del plan de carrera.
- c) El cumplimiento de los requisitos necesarios para ser autorizado por el CTP.
- d) La actualización del Plan de Carrera.

El Plan de Carrera debe contener los siguientes elementos:

- a) Datos de identificación del Servidor Público de Carrera;
- b) Fecha de elaboración y fecha posible de conclusión del Plan de Carrera;
- c) Secuencia de puestos que conforman su Trayectoria de Ascenso y Promoción;
- d) Acciones de desarrollo, y
- e) Avance de cumplimiento.

Para acceder a otros puestos dentro de la propia Dependencia o Entidad, además del cumplimiento de los requisitos específicos y perfil profesional definidos para cubrir una vacante, los criterios que se toman en consideración son:

- a) Las calificaciones obtenidas en las evaluaciones de desempeño.
- b) Las promociones.
- c) Los resultados de la capacitación.
- d) La certificación de capacidades.
- e) Otros estudios realizados por los servidores públicos.

De conformidad con la normatividad del SPC, las dependencias, antes de la publicación de la convocatoria, podrán ocupar las vacantes de los puestos sujetos al Sistema, mediante movimiento o trayectoria lateral.

Para tal efecto, los Comités Técnicos de Selección, para autorizar o promover movimientos o trayectorias laterales entre puestos afines de la misma Dependencia, o entre puestos similares de otras dependencias, tomarán en cuenta los puntajes acumulados por los servidores públicos de carrera de que se trate.

Las acciones de desarrollo contenidas en el plan de carrera deberán estar relacionadas con los puestos identificados en las trayectorias de ascenso y promoción.

A pesar de su importancia estratégica en un sistema de servicio civil o profesional de carrera, este Subsistema de Desarrollo profesional es el que menor avance y resultados ha tenido.

Lo anterior se concluye en virtud de que, a la fecha, no se tienen registrados planes individuales de carrera de los servidores públicos en las dependencias y entidades a las que aplica este Sistema del SPC.

4. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades del SPC

En este Subsistema se determinan los procesos que permiten la inducción, preparación y actualización de los servidores públicos para obtener la certificación de sus capacidades en el desempeño de un cargo dentro de la Administración Pública Federal.

A través de este Subsistema, los servidores públicos están en posibilidades de adquirir:

- a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que laboran y la Administración Pública Federal en su conjunto.
- b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo que desempeñan.
- c) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad.
- d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia.
- e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.
- f) Las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres.

Como resultado de la capacitación, los servidores públicos de carrera deben ser evaluados para **certificar sus capacidades profesionales**.

En el SPC se entiende la certificación de capacidades como:

El proceso por el cual se determinan aptitudes, mediante la confirmación del nivel de dominio de los conocimientos y habilidades de un servidor público, así como sus actitudes, mediante la evaluación de las conductas propias de cada capacidad.¹⁶

La certificación de capacidades tiene efectos para fines de ingreso, de permanencia o de desarrollo profesional.

La certificación de que el servidor público mantiene actualizados el perfil y las aptitudes para el puesto que desempeña es requisito indispensable para su permanencia en el Servicio Profesional de Carrera y en su cargo.

¹⁶ En el marco del SPC, el término de Capacidades comprende aptitudes, conocimientos, habilidades y actitudes.

En el perfil del puesto de cada servidor público se tienen registradas las capacidades gerenciales, de desarrollo administrativo y de calidad, así como el nivel de dominio de cada una de ellas que se requiere para el cargo que desempeña.

Asimismo, en los propios perfiles de puestos están determinadas las diversas capacidades técnicas y técnicas transversales en las que cada servidor público requiere certificarse.

Cabe señalar que las certificaciones son otorgadas por la Secretaría de la Función Pública, en la medida en la que se cumplan los términos establecidos en cuanto a calificaciones mínimas a obtener y vigencia de cada certificación; con esta situación se observa que la Secretaría de la Función Pública se convierte en juez y parte de un proceso de certificación ya de por sí limitado, a lo que se suma un factor que puede impedir la transparencia en la certificación de capacidades.

5. Subsistema de Evaluación del Desempeño

En este Subsistema se definen y establecen los criterios y mecanismos para medir y valorar, mediante la utilización de indicadores estratégicos, el desempeño de los servidores públicos, como base para su permanencia en el puesto, así como para obtener promociones, ascensos, premios y estímulos.

Los objetivos de este Subsistema son:

- Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas.
- Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado.
- Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros.
- Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de las instituciones.
- Identificar los casos de desempeño deficiente para adoptar medidas correctivas.

La evaluación del desempeño en el contexto del SPC es un método a través del cual se lleva a cabo la medición, tanto individual como colectiva, de diversos

aspectos cualitativos y cuantitativos que están relacionados con el cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función del puesto que ocupan y de acuerdo con sus conocimientos, habilidades y capacidades.

Algunas características que deben tener los métodos de evaluación son:

- Que sean sencillos y con metas e indicadores susceptibles de medir.
- Deben ser conocidos por los servidores públicos.
- Deben orientarse a la mejora continua.

El Subsistema de Evaluación del Desempeño prevé que las dependencias desplieguen las metas institucionales en metas individuales para cada uno de los servidores públicos.

La evaluación del desempeño considera los siguientes elementos:

- I. Cumplimiento de metas individuales.
- II. Cumplimiento de metas colectivas por unidad administrativa.

De conformidad con el Reglamento de la Ley del SPC vigente (septiembre de 2007), la evaluación de desempeño es anual y se realiza en los meses de enero y febrero del año siguiente al que se evalúa.

De acuerdo con el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, los procesos que comprende este Subsistema son los siguientes:

- I. La determinación de las metas individuales de los servidores públicos a partir de las metas institucionales de la dependencia;
- II. La determinación de las metas de desempeño colectivo por unidad administrativa;
- III. El establecimiento del método para la evaluación del desempeño de los servidores públicos en cada dependencia;
- IV. La aplicación de las evaluaciones del desempeño a los servidores públicos de acuerdo al método previamente determinado;
- V. El establecimiento de los estímulos o reconocimientos e incentivos al desempeño destacado;
- VI. La adopción de medidas correctivas para los casos de desempeño no satisfactorio, y
- VII. El seguimiento de los resultados que arroje la evaluación del desempeño, con el propósito de modificar las metas comprometidas, detectar

necesidades de capacitación y generar programas individuales de acción orientados tanto a la mejora del desempeño individual de los servidores públicos como del funcionamiento de la dependencia.

6. Subsistema de Separación

Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos. Esto puede ser de forma voluntaria o por alguna situación que amerite la decisión de la autoridad para retirarlo del servicio público.

7. Subsistema de Control y Evaluación

Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y, en su caso, corrección de la operación del sistema. Este Subsistema implica la retroalimentación del sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de México.

Con la implementación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, su Reglamento y el Sistema correspondiente, se pretendió atender la imperiosa y urgente necesidad de profesionalización de los servidores públicos.

A pesar de que la Ley del SPC y su Reglamento establecen las bases normativas para instaurar un servicio profesional acorde a la urgencia de mejorar el servicio público es necesario señalar que el Servicio Profesional de Carrera no ha cubierto las expectativas y los objetivos que tenía planteados.

En cuanto a la vinculación con el tema central de esta tesina, lo más relevante es señalar que el SPC no está sustentado en un enfoque por competencias, ya que a pesar de que la Ley del SPC y su respectivo Reglamento plantean disposiciones para dar integralidad y sistematización a la profesionalización de los servidores públicos en la Administración Pública Federal, en las acciones que se han realizado para la instrumentación de los diferentes Subsistemas que lo integran, en la práctica, no han logrado la finalidad establecida en la normatividad.

Desde mi punto de vista, el SPC no ha servido completamente para la profesionalización de los servidores públicos, ya que se enfoca sólo a una parte de ellos, carece de las funciones clave de la Administración Pública y como sistema contempla de manera cíclica acciones sobre temáticas genéricas intrascendentes.

De acuerdo con Martínez Puón (2006), particularmente en la instrumentación del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades se identificaban en los primeros tres años de operación del SPC los siguientes puntos de tensión:¹⁷

- Resistencias por el uso de capacitación en línea y desencanto por sus resultados, aunado a la falta de alternativas de carácter presencial.
- Falta de vínculo entre la capacitación y las pruebas de certificación de capacidades.
- Problemas para el desarrollo de las capacidades técnicas en ausencia de una metodología sólida al respecto.
- Dentro de los puestos sujetos al Servicio Profesional de Carrera hay un tratamiento de carácter global para puestos tanto directivos como técnicos (enlaces), por lo que esto afectará de manera inmediata los planes individuales de carrera por el simple hecho de centrar la atención en la verticalidad de las carreras.
- En relación con el Subsistema de Certificación de Capacidades, la mayoría de sus herramientas para medir capacidades gerenciales se basan en conocimientos, pero no así las que miden los comportamientos de las personas.
- Por consiguiente, si bien es cierto que esto no es del todo malo, no se estaría consiguiendo el propósito que se persigue al establecer un sistema de esta naturaleza.
- Problemas en la determinación de la calidad en el proceso de certificación.
- Al respecto, existe la meta de certificar a 44% de los servidores públicos sujetos a la ley. El tema central está en sacrificar la calidad por la cantidad, de modo que se pone en juego la validez de las pruebas, el nivel de confiabilidad, etcétera.
- Pese a la existencia de una metodología para el diseño de capacidades técnicas, las dependencias y órganos desconcentrados han encontrado severos obstáculos para el desarrollo de dichas capacidades, lo cual ha generado una enorme tensión a causa de los tiempos que marca la ley como límite.

¹⁷ Martínez Puón, Rafael (2006). *Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación*. Revista Gestión y Política Pública. Volumen XV número 2 II semestre de 2006, pp. 476-477.

Capítulo 4. Retos Actuales y Perspectivas del Enfoque por Competencias en la Administración Pública de México

En los capítulos anteriores se revisó la naturaleza y características de las competencias y del enfoque por competencias como una estrategia fundamental para la profesionalización de los servidores públicos.

La importancia de este enfoque en los procesos educativos y de capacitación del personal radica en que las competencias requieren ser comprobadas en la práctica cotidiana de las personas, lo cual se realiza a través del cumplimiento de criterios de desempeño claramente definidos y entendidos como los resultados que se esperan de cada persona en la realización de sus funciones y actividades.

En la Administración Pública de México, el adoptar este enfoque para llevar a cabo la administración y gestión del personal implica un cambio trascendental y de gran impacto en la mejora de la función pública.

Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como resultado de la revisión de la cuenta pública 2011, y que en su informe expone como acción prioritaria de su encomienda y con una visión institucional, ha adoptado la ***línea estratégica de fomentar el desarrollo del Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal, promover la eficiencia y la eficacia de la acción pública, y la implantación de mejores prácticas gubernamentales.***

Con motivo de las auditorías realizadas al SPC, la ASF identificó, en términos generales, que éstos se encuentran en su fase de implementación y tuvieron observaciones fundamentalmente en los procesos de ingreso y capacitación, y ***no se ha logrado el diseño de la formación profesional de los servidores públicos y la evaluación del desempeño.*** La fiscalización de los servicios civiles de carrera en el Gobierno Federal ha permitido detectar debilidades en el diseño y operación de los servicios, tales como deficiencias en la difusión de las convocatorias, por lo que no se atraen a todos los aspirantes potenciales; complejidad y falta de criterios claros en el proceso de selección, lo que aumenta la posibilidad de discrecionalidad y da menos certeza a los aspirantes; ***el marco normativo no regula con claridad el procedimiento administrativo para presentar inconformidades a causa de las evaluaciones del desempeño;*** carece de un número fehaciente de plazas reservadas al Servicio Profesional de Carrera, lo que minimiza los incentivos para que los servidores públicos opten por el esquema de carrera profesional.

Si se toma como punto de partida que los sistemas de administración de personal público se basan en criterios y procedimientos de carácter administrativo-burocrático, en los cuales se da mayor importancia a aspectos como: la asistencia, la puntualidad, el cumplimiento de horarios de trabajo, la realización de actividades rutinarias, el cumplimiento estricto de procedimientos, entre otros aspectos; por encima de otros que son, además de los anteriores, mucho más significativos y deseables en el desempeño institucional, por ejemplo: la obtención de resultados concretos, la innovación y creatividad, y el desarrollo de actividades relevantes y estratégicas que agreguen valor al trabajo de quien lo hace y del resultado para quien lo recibe.

En este sentido, es necesario señalar que para impulsar la profesionalización y la mejora de la gestión pública se requieren transformaciones sustanciales en la forma en la que se lleva a cabo la administración de las organizaciones públicas, mediante el diseño y la aplicación de modelos de administración y gestión, con énfasis en la formación de capital humano, que contribuyan a la competitividad organizacional en el entorno de la globalización.

Camejo (2008) plantea lo siguiente:

En la medida que avanza el siglo XXI, varias tendencias económicas y demográficas están causando un gran impacto en la cultura organizacional. Estas nuevas tendencias y los cambios dinámicos hacen que las organizaciones y las instituciones tanto públicas, como privadas se debatan en la urgente necesidad de orientarse hacia los avances tecnológicos. Los hechos han dejado de tener sólo relevancia local y han pasado a tener como referencia el mundo. Los países y las regiones colapsan cuando los esquemas de referencia se tornan obsoletos y pierden validez ante las nuevas realidades.

Desde la perspectiva más general, la globalización, la apertura económica, la competitividad son fenómenos nuevos a los que se tienen que enfrentar las organizaciones. En la medida que la competitividad sea un elemento fundamental en el éxito de toda organización, los gerentes o líderes harán más esfuerzos para alcanzar altos niveles de productividad y eficiencia.

Los nuevos esquemas gerenciales son reflejo de la forma como la organización piensa y opera, exigiendo entre otros aspectos: un trabajador con el conocimiento para desarrollar y alcanzar los objetivos del negocio; un proceso flexible ante los cambios introducidos por la organización; una estructura plana, ágil, reducida a la mínima expresión que crea un ambiente de trabajo que satisfaga a quienes participen en la ejecución de los objetivos organizacionales; un sistema de recompensa basado en la efectividad del proceso donde se comparte el éxito y el riesgo; y un equipo de trabajo participativo en las acciones de la organización.

Una de las reglas de juego que debe considerarse para competir estratégicamente en este mundo globalizado debe ser el factor humano así lo expresa Jarillo (1990) Una empresa real está formada por personas, cada una con funciones y capacidades distintas y los resultados de la empresa no son sino la resultante de la interacción de todas esas personas. De este modo se evidencia que la función de la gerencia de recursos humanos ha adquirido una significativa importancia en la vida de las organizaciones modernas con la aplicación de nuevas técnicas, teorías y principios que den respuestas al comportamiento humano en la misma. Es por ello que Villegas (1997:32) señala que hoy las organizaciones evidencian tres grupos de necesidades básicas:

1. La necesidad de un mayor y más efectiva contribución en el logro de las metas de productividad de la empresa.
2. La necesidad de una verdadera excelencia gerencial que sea capaz de auto renovarse dentro de la dinámica propia del funcionamiento organizacional.
3. La necesidad de asimilar cambios drásticos que se suceden en la administración del personal, y de planificar mejores relaciones de trabajo para el futuro.

Estas necesidades observadas por Villegas deben ser satisfechas por la gerencia de los recursos humanos donde la organización cuente con profesionales que sean capaces de ejecutar efectivamente los nuevos roles que están surgiendo para lograr que la organización y el personal sean mejores, más rápidos y más inteligentes.

El ambiente competitivo ha puesto a la gerencia de la gente como elemento esencial para la búsqueda de la ventaja competitiva. Por esto, en un ambiente donde la tecnología es imitada con facilidad y el capital es extremadamente móvil, la única fuente de diferenciación competitiva es el capital humano, por ello, se requiere de gente altamente preparada, flexible y comprometida con la empresa.

El elemento que actualmente distingue con mayor claridad la gerencia estratégica de los recursos humanos es el de su vinculación directa a la estrategia empresarial.

En conclusión, la Gerencia de los Recursos Humanos requiere ofrecer programas, prácticas, procesos y modelos en los distintos subsistemas que lo conforman para desarrollar en la gente características que propicien mejores resultados, mayor rapidez al dar respuestas y mayor habilidad. Entendiendo así un nuevo desafío gerencial estratégico.

Finalmente, la conducción de los recursos humanos, a través del enfoque estratégico de competencias, promueve con sus resultados la nueva manera de pensar y de desarrollar a las personas en función de los objetivos organizacionales e individuales de los trabajadores. Significa entonces que, al crear estas disposiciones estratégicas para el área gerencial y entrelazarlas con la estrategia empresarial se concreta la creación de una unidad de recursos humanos que haga énfasis para que sus

trabajadores se transformen en los principales activos de la organización y sean a su vez en la medida, los que aporten con sus competencias el logro de la misión, visión y metas organizacionales del pensamiento futuro del mundo globalizado y competitivo.

En este contexto, es necesario que el Gobierno Federal avance en el establecimiento de sistemas de administración y desarrollo de personal basados en el enfoque por competencias para que los servidores públicos realicen con eficiencia, eficacia y calidad sus funciones, en beneficio de la sociedad a la que sirven.

4.1. Importancia del enfoque por competencias en la profesionalización de los servidores públicos y en la mejora de la gestión pública en México

El factor humano constituye la principal ventaja competitiva con la que cuentan las organizaciones públicas para lograr mejorar su capacidad de respuesta a las demandas y necesidades de la población, por lo tanto la gestión estratégica del mismo adquiere gran significado.

En este marco, resulta fundamental diseñar sistemas de administración de personal sustentados en enfoques por competencias, lo cual permitirá que las personas desarrollen sus competencias integralmente, logrando la mejora de su desempeño y de la gestión pública.

En este apartado se analizan las características de la administración y gestión estratégica de personal, así como la importancia de la profesionalización de los servidores públicos.

La administración de personal público

La administración de personal público ha evolucionado al ritmo que lo ha hecho la gestión pública.

Derivado de los nuevos esquemas de gobierno caracterizados por una mayor utilización de estrategias y prácticas administrativas basadas en la eficiencia y eficacia, la orientación a resultados y el enfoque al cliente, como elementos centrales de la gerencia pública, se han llevado a cabo importantes cambios en la administración del personal que se desempeña en las organizaciones públicas.

Klingner (2003) plantea que la administración de personal público debe analizarse desde cuatro puntos de vista:

- 1) El de las *funciones* que se necesitan para administrar los recursos humanos en las organizaciones públicas.
- 2) El del *proceso* a través del cual se asignan los puestos públicos.
- 3) El de la *interacción de los valores sociales* fundamentales entre sí; dichos valores se encuentran muchas veces en conflicto al determinar quiénes consiguen puestos públicos y en qué forma se asignan dichos puestos.
- 4) El de los *sistemas* de personal, la normatividad, las organizaciones y los procedimientos que se utilizan para expresar estos valores abstractos al cumplir las funciones de la administración de personal.

Para cumplir integralmente con estos puntos, los responsables de la administración de personal público requieren cubrir con un determinado perfil de competencias que les permita desarrollar su función de manera eficiente y eficaz en las organizaciones públicas.

En este sentido, Klingner establece lo siguiente:

El administrador de personal público contemporáneo necesita varios tipos de competencias para desempeñar su papel bien. Los administradores de personal público tienen que darles continua importancia a la productividad y a la eficacia. Tienen que ser (y mantenerse) competentes en la ley, la tecnología y la destreza analítica y cuantitativa. Tienen que ser humanos con los empleados, poseer una actitud positiva con respecto a los objetivos administrativos, y mantener relaciones estrechas de trabajo con otros profesionales de personal, tanto dentro como fuera de su organización. Aunque ningún administrador puede ser experto en todas estas áreas, en un departamento de personal completo no se pueden olvidar estas calidades al evaluar las capacidades.

En la administración de personal público se requiere que los directores de personal conozcan las leyes y los reglamentos que controlan las prácticas de cada sistema, y también los métodos que se utilizan para desempeñar las funciones de personal en cada sistema.

Por ejemplo, en la administración tradicional de personal que sigue el modelo del servicio civil, se requieren: conocimientos de las reglas y los reglamentos del servicio civil (tal como los procedimientos competitivos para exámenes, o cómo escoger de una lista de aspirantes calificados), saber cómo desarrollar y suministrar exámenes, redactar descripciones de puestos de trabajo, administrar programas de sueldos y beneficios, y llevar a cabo las tareas de personal.

En la administración contemporánea de personal público, se requieren todos estos conocimientos y más. Se requieren: conocimientos de los métodos que se utilizan en la administración de personal público, la comprensión del desarrollo histórico en este campo, y la habilidad para solucionar los dilemas éticos que surgen entre los valores antagónicos durante tiempos de cambio e incertidumbre. Las reglas y los procedimientos de personal no son neutrales al respecto de los valores; sino más bien, son la manifestación implícita o explícita de cada sistema determinado de personal público (o de un acuerdo entre varios sistemas). Esto significa que cada decisión de selección o ascenso se torna en no solamente un ejercicio técnico, sino en un caso ejemplar que refleja el conflicto histórico de los valores, las potencias y los sistemas de personal público alternativos.

Los directores de personal público deben mostrarse sensibles ante las necesidades de los sistemas administrativos, que tienen la responsabilidad de hacerle frente a los valores políticos legítimos y a la participación pública en el gobierno, sobre todo en los gobiernos locales. Estos cambios inevitablemente ponen a prueba la capa protectora que la retórica del mérito les ha proporcionado a los administradores tradicionalistas. Ahora no hay escape de la presión política que afrontan los administradores de personal. Ellos laboran bajo decretos por consentimiento y con sindicatos que solían imponer barreras contra el empleo de mujeres y otras minorías.

A la vez, ellos tienen que responderles a los jefes políticos y mantener la integridad del sistema de servicio civil que supervisan. Pero ellos no reciben dirección alguna del sistema de servicio civil tradicional para poder integrar estas demandas apremiantes y conflictivas.

Los administradores contemporáneos de personal público tienden a considerar que el ambiente a su alrededor es uno de cambio y conflicto, no uno de estabilidad. Primero, en el mundo de ellos, las tendencias populares tal como la privatización y la contratación exterior han causado que los límites de distinción entre los ámbitos públicos y privados se hayan nublado. Segundo, el mundo de ellos lo controlan una miríada de leyes complejas y antagónicas que afectan las áreas de la acción afirmativa, las relaciones laborales, la responsabilidad personal y profesional, la vida privada del empleado, el debido procedimiento legal, y los sueldos equitativos. Tercero, el mundo de ellos se caracteriza por constantes innovaciones tecnológicas en la seguridad de información, las teleconferencias electrónicas, las bases de datos e informes computarizados, y la aplicación de videos interactivos para la orientación y el adiestramiento. Cuarto, el mundo de ellos se caracteriza por los cambios en la composición de la fuerza laboral (los demográficos). Quinto, esto traerá cambios de la organización tal como la resolución inmediata de problemas, la descentralización, y la creación de redes de comunicación.

En el contexto de la administración pública, estos cambios han causado que los administradores de personal público adopten nuevas definiciones para este campo. En general, se reconoce más el impacto de los factores ambientales --entre ellos cuenta la tecnología, la economía, la política, y las condiciones sociales. También se reconoce más la importancia de los recursos humanos para la productividad de la organización. En el campo de la administración de recursos humanos esto significa

que aumentan las responsabilidades en la mediación ambiental y la adaptación; esto incluye interpretar y cumplir con las reglas gubernamentales, pronosticar qué efecto tendrán los cambios en la tecnología y la composición de la fuerza laboral en los puestos de trabajo, y desarrollar programas y sistemas que ayuden a los supervisores directos a incrementar la productividad. Por ejemplo, la humanización del trabajo, los beneficios e itinerarios de trabajo menos restrictivos, la educación y el adiestramiento, y los sistemas de evaluación que se basan en el desempeño y cumplimiento del trabajo (Klingner, 2003).

En este contexto, en la Administración Pública es necesario establecer sistemas de administración de personal orientados a la eficiencia, eficacia y productividad del elemento humano, que consideren criterios como los que se enuncian enseguida:

- La capacidad de adaptación y respuesta oportuna a los cambios organizacionales.
- El desarrollo tecnológico en la información y en las comunicaciones.
- Los nuevos esquemas de interacción entre autoridades y ciudadanos.
- La creatividad y la innovación como base de la mejora continua.
- El diseño de estrategias de trabajo basadas en la calidad en el servicio, transparencia, rendición de cuentas, orientación a resultados, visión estratégica, liderazgo y trabajo colaborativo y ética pública, entre otros.

En materia de administración de personal público, el Comité de Expertos en Administración Pública de la Organización de las Naciones Unidas destaca que "las reformas a los servicios civiles contemporáneos están particularmente relacionadas con las reformas administrativas centradas en la acción estratégica, el fortalecimiento de las instituciones de gobierno y los procesos de toma de decisiones, coordinación y eficiencia del sector público" (ONU, 2000).

Es un hecho notorio que, actualmente las entidades demandan servidores públicos capaces de ejercer sus empleos para contribuir de manera efectiva 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 (Moreno, 2014).

En el contexto de la administración de personal público en la actualidad destaca el modelo de gestión pública por competencias, que presenta dos corrientes principales:

- 1) La corriente “neoempresarial”, representada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que agrupa aspectos económicos, de eficiencia y eficacia del aparato público, así como la adopción del término “cliente” en vez de ciudadano, y
- 2) La corriente “neopública”, representada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que pone atención en la “repolitización” y el control de la internacionalización de los servicios públicos, la participación ciudadana en la rendición de cuentas, la profesionalización de los servidores públicos, la administración orientada hacia resultados, las evaluaciones para determinar la permanencia del servidor público y la ética en la gestión pública.

López (2011) señala que el CLAD establece algunos de los rasgos o condiciones bajo las que se tiene que dar la reforma gerencial para Latinoamérica. Se menciona que en primera instancia se debe cumplir con el objetivo que tuvo el modelo burocrático en cuanto a la profesionalización de los servidores públicos; este aspecto es de suma importancia si se quiere tener un cambio en la forma en cómo opera la Administración Pública en la actualidad.

En el caso de México, los esfuerzos para establecer el Servicio Profesional de Carrera han tenido como fin brindar mejores servicios públicos a los “clientes” que constituyen la nueva visión que se tiene de los ciudadanos según la OCDE.

Los planteamientos tanto de la OCDE como del CLAD en cuanto a profesionalización y mejora de la gestión pública son pertinentes para la Administración Pública de México para nutrir la estrategia nacional, especialmente en el tema de las evaluaciones para determinar la permanencia del servidor público y que el ciudadano se le considere como “cliente”.

La profesionalización del personal

La profesionalización se entiende como la acción o el efecto de profesionalizar y se le da el sentido de convertir en profesional, a una persona aficionada o no profesional.

En el caso de la Administración Pública, es ilustrativo señalar que:

la profesionalización de las administraciones públicas implica emprender y mantener un sistema con múltiples entradas, procesos y salidas, pues su cristalización pasa, necesariamente, 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 y (en ocasiones, drama) de la función pública. Dicha corresponsabilidad comienza desde su planeación, aprobación, implementación de políticas públicas, y transcurre hasta su evaluación. Naturalmente, debe transitar por la inducción, capacitación, actualización y formación de los servidores públicos en sus distintos ámbitos, niveles y atendiendo a sus atribuciones específicas.

Por supuesto, se trata de la construcción de un sistema integral de administración de personal o servicio civil, lo cual, sin embargo, implica rebasar sus propias fronteras al estar involucrados los demás elementos de la organización, incluyendo la administración de recursos financieros, materiales y servicios, tecnológicos, etc. En suma, la profesionalización va más allá de centrar su atención en el individuo para incluir a la organización completa. Dicho en otros términos, se profesionaliza un ente público, con todos sus componentes, y no solamente a los servidores públicos (Castelazo, 2007).

La profesionalización de la Administración Pública es importante por tres razones:

- En primera instancia, porque entre mejor preparados estén los servidores públicos mejor será la calidad de los bienes y servicios que los gobiernos puedan brindar a sus ciudadanos.
- En segundo lugar, porque el manejo de los recursos públicos será más eficiente si sus administradores están bien capacitados.
- Y por último, porque la imagen social de las instituciones gubernamentales mejorará en la medida en que los ciudadanos se den cuenta de que detrás de cada trámite que ellos hagan hay una intención de mejorar la relación Gobierno-Población.

La profesionalización de los servidores públicos, de acuerdo con Osuna (2013), de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, se caracteriza por:

- Revaloración del papel de la gestión estratégica institucional, la gestión y profesionalización de los recursos humanos para el logro de los fines socialmente comprometidos.
- La profesionalización de los recursos humanos reconoce su importancia estratégica en el desarrollo del país, dada la capacidad de movilización de los recursos que tienen las organizaciones públicas.

La profesionalización es un proceso que debe impactar de manera significativa en el personal con un enfoque holístico e integral.

La profesionalización del personal en las organizaciones públicas debe considerar todos los procesos de la Administración de Personal; es decir: la planeación, el reclutamiento, la selección, la contratación, la inducción, la capacitación, el desarrollo profesional, las remuneraciones y estímulos, la evaluación del desempeño y la separación del servicio.

Es importante destacar la importancia de la profesionalización en el contexto del sistema educativo, ya que cada vez más se requiere que las instituciones educativas preparen de manera pertinente y acorde a las necesidades actuales a quienes se van a desempeñar en áreas de la Administración Pública y en general a quienes brindarán servicios de naturaleza pública y/o política.

En materia de profesionalización hay una relación ineludible entre sociedad y gobierno a través del sistema educativo. En esta retroalimentación, y dada la realidad circundante que exige la recuperación de la utopía social, el Estado debiera hacer un esfuerzo para que el sistema educativo distinguiera la identidad e importancia del gobierno y la Administración Pública, en lo referente a sus fines, procesos, recursos y la trascendencia que reviste para la vida en sociedad.

Dicho esfuerzo habría de instrumentarse como una política pública que no sólo ayudaría a revalorar la imagen del gobierno, las administraciones públicas y a los servidores públicos, sino que pudiera servir de pretexto para obtener colaboración y lograr acuerdos y consensos entre distintos grupos socioeconómicos. La forma de implementar esta política tomaría en cuenta cómo ir graduando la información deductivamente, desde la educación preescolar hasta la superior.

Concretamente en el campo de la educación superior, resulta importante revitalizar constantemente la relación entre las administraciones públicas y las universidades, especialmente en lo tocante a las carreras de Gobierno, Ciencias Políticas y Administración Pública y disciplinas afines, con la intención de diagnosticar periódicamente la situación de las instituciones públicas en torno a su capacidad de respuesta a las demandas, necesidades y aspiraciones sociales.

El propósito sería adecuar sus planes y programas de estudio, ofrecer seminarios, cursos, talleres, diplomados, especializaciones, maestrías, doctorados, intercambios estudiantiles, prácticas universitarias, y toda la gama de vinculación funcional orientada a enriquecer la profesionalización de los servidores públicos en preparación y de aquellos que ya están en funciones. Estos vínculos resultan indispensables en la perspectiva de contar con cuadros profesional y vocacionalmente preparados y dispuestos a actuar desde las instituciones a favor del interés general, como ordenan la Constitución, las Leyes y la Ética Gubernamental (Castelazo, 2007).

Para hacer referencia a la profesionalización de los servidores públicos es preciso ubicar este concepto en el marco de referencia de lo que es un servicio civil de carrera.

De acuerdo con Martínez Puón (2008), el servicio civil o profesional de carrera (se entiende) como aquel sistema de empleo en que las personas ingresan al sector público, a través de sus propios méritos y en igualdad de oportunidades. Aunque en el fondo tales términos no dejan de significar lo mismo, desde ahora se puede señalar que el término de servicio profesional de carrera es la versión moderna de los servicios civiles, sobre todo por incorporar elementos de carácter gerencial como las competencias, la evaluación del desempeño, el uso intensivo de tecnologías de la información, entre otros elementos.¹⁸

La adopción de un sistema de servicio civil o servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal de nuestro país es reciente, pues como ya se señaló, en 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal.

Trece años después de la promulgación de esta Ley se ha observado que los resultados son mínimos, por lo que la administración del personal en la Administración Pública Federal aún se lleva a cabo con base en los trámites y esquemas prevalecientes anteriormente en los procesos de selección, contratación, capacitación, evaluación del desempeño y separación de los cargos.

Especialmente de 2006 a la actualidad, la instrumentación del Servicio Profesional de Carrera ha enfrentado diversas limitaciones, entre las que se encuentran:

- No existe un interés en la profesionalización especialmente en los niveles directivos de las organizaciones públicas.
- Hay una gran resistencia al cambio ante situaciones que puedan poner en riesgo la estabilidad laboral.
- Existe un elevado nivel de burocratismo para dar eficiencia y eficacia a la profesionalización.
- Hay falta de objetividad y de transparencia en los procesos de selección y promoción de personal público.
- No existe un enfoque por competencias en los procesos de capacitación y actualización de los servidores públicos.

¹⁸ Martínez Puón, Rafael (2008). *Cinco mitos sobre el Servicio Profesional de Carrera en México*. Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, núm. 48, 2008, Universidad Autónoma del Estado de México. p. 204.

En este último aspecto, en el SPC no se tienen definidas las competencias que sería esencial desarrollar en los servidores públicos, lo que genera que no exista una perspectiva estratégica para la profesionalización del personal de las organizaciones públicas.

Por lo anterior, resulta interesante para este trabajo de tesina el planteamiento que realiza Martha Alles (2000), citado por Moreno (2014), sobre las competencias de comportamiento o comportamentales que deberían prevalecer en los servidores públicos, las cuales se enuncian a continuación:

- **Compromiso con la calidad del trabajo:** Sentir la necesidad de atender los deberes funcionales con el lleno de los requisitos solicitados respecto del producto a entregar, de prevenir y resolver los obstáculos que se presenten en su obtención.
Si bien en el servicio público se tienen como principios, entre otros, la eficiencia, la economía y la celeridad, en el entorno laboral de los servidores públicos no existe, en la mayoría de los casos, conciencia de la tarea bien hecha. Los deberes se ejecutan por la necesidad de cumplir con la labor encomendada sin trascender en la revisión y análisis de la calidad del trabajo a realizar.
- **Conciencia organizacional:** Capacidad de comprender las estructuras funcionales y de poder de la entidad, convirtiendo a propios los objetivos y necesidades institucionales. El logro de los objetivos institucionales requiere no sólo entender las funciones encomendadas. Identificar claramente la articulación sistémica de las áreas y procesos, los roles y responsabilidades, le permite al servidor, por un lado, encontrar el sentido de lo que se hace y para qué se hace y, por el otro, optimizar el uso de los recursos en la consecución de los resultados.
- **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 dice, propone o decide según su nivel de responsabilidad en la entidad.
- **Flexibilidad:** Disposición para introducir las modificaciones requeridas y/o para la consecución de los objetivos, reconociendo su importancia. Las nuevas lecturas sobre el papel de las instituciones estatales en la sociedad y en la economía exigen la presencia de nuevas dinámicas en las organizaciones que permitan enfrentar con éxito los requerimientos del entorno. No obstante, factores como la resistencia al cambio, el conformismo y la falta de nuevas proyecciones generan que los servidores no logren

trasladar y ajustar sus acciones y habilidades a nuevas formas de ejecución, o en algunos casos de comprensión.

- **Autocontrol:** Capacidad del servidor público para controlar su trabajo, detectar desviaciones y efectuar correctivos para el adecuado cumplimiento de los resultados que se esperan en el ejercicio de su función. Un servidor público con capacidad para detectar desviaciones e implementar correctivos impacta directamente el adecuado funcionamiento de la entidad y por ende el efectivo cumplimiento de la misión institucional.
- **Trabajo en equipo:** Disposición para ejecutar actividades de manera armónica con diferentes personas, administrando de manera adecuada el tiempo para la consecución de los objetivos propuestos. Un servidor público capaz de entender que la suma de sus partes es más que el todo se convierte en un recurso muy valioso para la organización.
- **Responsabilidad:** Capacidad para comprometerse con el cumplimiento de las tareas encomendadas y para administrar, orientar y valorar las consecuencias de sus actos. En las organizaciones públicas se tiene la percepción de que ser responsable se reduce a cumplir con la ejecución de las funciones encomendadas, sin ningún compromiso latente ni entendimiento de la trascendencia del producto entregado. Se presume además que le corresponde al jefe o autoridad dar cuenta de los hechos, procesos y logros alcanzados, ya que ese es uno de sus deberes funcionales, por lo que no siempre se asume la importancia de las acciones u omisiones por parte de los miembros del equipo de trabajo.

De acuerdo con la autora se habla de estas competencias desde la década de los 70, pero en la práctica administrativa éstas no se evidencian y sigue presentándose un déficit al respecto en la gran mayoría de los servidores públicos. La pregunta a resolver es: si desde hace casi 40 años se sabe que estas competencias comportamentales son medulares para el buen desempeño laboral y para el logro de los objetivos organizacionales, actualmente ¿por qué sigue presentándose ese déficit?

La respuesta, en el caso del Servicio Profesional de Carrera, es más un híbrido entre la certeza de analizar de fondo la cultura organizacional y repensar el papel de la gerencia pública; debe considerarse también una revisión a las evaluaciones de ingreso para servidores públicos que hacen énfasis en las competencias técnicas y conocimientos específicos del puesto, plantear modelos que identifiquen estas capacidades comportamentales a fin de aprovecharlas de manera sistémica en beneficio de las entidades gubernamentales y, por consecuencia, en beneficio de los ciudadanos, quienes esperan un mejor funcionamiento de las instituciones y servicios satisfactorios.

En cuanto a las competencias comportamentales destaca la visión de las escuelas Conductista y Constructivista, que se han dedicado al estudio de este tipo de competencias, con la finalidad de vislumbrar aquellos factores que pueden incidir en una mejora del Servicio Público, adicionales a los relativos a las competencias técnicas, habilidades y destrezas.

La escuela Conductista tiene como centro de análisis las capacidades de los individuos que los llevan a desempeños superiores a partir de conductas observables. Se identifican los comportamientos que son deseables, a efectos de lograr el desempeño laboral esperado.

Por su parte, la escuela Constructivista establece en el marco organizacional que las competencias se construyen a partir de la interacción entre la educación y el contexto laboral. Se construyen a partir del análisis y solución de problemas que se presentan en el contexto laboral-profesional. Según esta escuela, lo que las personas son capaces de hacer se centra en las actitudes y en el conocimiento, habilidad y destreza que poseen.

Moreno (2014) destaca que ambas corrientes reconocen la teoría del *iceberg organizacional*, según la cual existen elementos no visibles que pueden afectar el logro de los objetivos institucionales y el buen desempeño, haciendo referencia expresa ante todo a las denominadas competencias comportamentales, en tanto que éstas son las más difíciles de identificar y desarrollar por la vía de la formación y capacitación.

Hay competencias más fáciles de detectar y desarrollar mediante capacitación porque son visibles y se encuentran en una capa superficial, como las destrezas y los conocimientos, y otras más difíciles de identificar y desarrollar porque no son visibles al encontrarse en una capa profunda de la personalidad del individuo, como el concepto de sí mismo, las actitudes y los valores (Alles M., 2008).

Las organizaciones deberían seleccionar y evaluar el personal con fundamento en competencias de motivación y de actitud, y enseñar el conocimiento y habilidades que se requieren para los puestos específicos, ya que si el recurso humano quiere y está dispuesto, puede rápidamente aprender las técnicas y adquirir los conocimientos más especializados; por el contrario, si tiene los conocimientos pero no cuenta con el “querer ser” dentro de la organización, nada hará que movilice todos sus recursos en torno a las metas organizacionales, porque sencillamente no las siente como propias.

Las competencias comportamentales son las que en última instancia definen el logro efectivo y el avance significativo de las entidades públicas. Son estas las competencias que hay que trabajar en la región iberoamericana para profundizar la profesionalización del recurso humano, de acuerdo con la autora.

Como lo aclara Moreno (2004):

Las organizaciones deberían seleccionar y evaluar el personal con fundamento en buenas competencias de motivación y características “blandas”, y enseñar el conocimiento y habilidades que se requieren para los puestos específicos, ya que si el recurso humano quiere y está dispuesto, puede rápidamente aprender las técnicas y adquirir los conocimientos más especializados, en tanto si tiene los conocimientos pero no cuenta con el “querer ser” dentro de la organización, nada hará que movilice todos sus recursos en torno a las metas organizacionales, porque sencillamente no las siente como propias. Este planteamiento es el que justifica pensar en que las competencias comportamentales son las que en últimas definen el logro efectivo de los derroteros estatales y el avance significativo de las entidades públicas en un mundo cada vez más globalizado y exigente y por eso, se insiste en que son estas las competencias que hay que trabajar en la región iberoamericana para profundizar la profesionalización del recurso humano.

En el caso de México, el proceso que realiza el Servicio Profesional de Carrera es precisamente el contrario, en el entendido que seleccionan el recurso humano y despliegan todo el modelo de gestión del talento humano con fundamento en los conocimientos generales y capacidades transversales, en el marco de un plan de carrera en la institución sin tomar en cuenta el “querer ser”.

El punto crítico de este sistema, hasta el momento, no es la falta de conocimiento o de capacidades de los servidores públicos, sino la inexistencia de un mínimo común conocido como "mejores prácticas implícitas" en materia de competencias técnicas que incluyan comportamientos que induzcan a los servidores a apropiarse del ámbito público y a “querer ser” dentro de la entidad gubernamental, todo ello derivado de la falta de un enfoque por competencias integral.

Una práctica muy común en la Administración Pública es que en los puestos complejos las competencias más importantes sean las habilidades relacionadas con las tareas, la inteligencia o los títulos obtenidos, y que estas sirvan de parámetro para predecir un desempeño superior, olvidando que es justamente en estos puestos directivos que todos los titulares tienen un coeficiente intelectual alto y que lo que distingue a los que se desempeñan mejor es precisamente la motivación y las habilidades interpersonales y políticas (Alles, M. 2008).

Por lo tanto seleccionar sobre la base de las calificaciones o habilidades no ayudará a elegir a los servidores que tendrán el mejor desempeño para estos puestos; asimismo, una vez vinculados, tampoco servirá para el desarrollo de sus potencialidades la evaluación basada en esas competencias, pues éstas no tienen necesariamente una relación directa con lo más profundo del ser y no son las que permiten avanzar en la profesionalización.

Es claro que la evaluación del desempeño basada en competencias técnicas directamente relacionadas con el saber y con el hacer no logra mejoramiento en el sector gobierno, porque son muchos los servidores públicos que saben y que tienen las habilidades técnicas, pero no están conectados con su realidad organizacional y por eso no identifican las necesidades cada vez más crecientes de la sociedad civil como la razón de ser de sus puestos de trabajo.

Al respecto el propio Moreno (2004) considera que:

Es claro que la evaluación del desempeño basada en competencias técnicas directamente relacionadas con el saber y con el saber hacer no logra mejoramiento en las organizaciones, porque son muchos los servidores públicos que saben y que tienen las habilidades técnicas, pero no están conectados con su realidad organizacional y por eso no identifican las necesidades cada vez más crecientes de la sociedad civil como la razón de ser de sus puestos de trabajo, lo que a la larga conduce a un mayor distanciamiento de los ciudadanos de la Administración Pública y dificulta el propósito de profesionalizar cada vez más la función pública volcada al ciudadano.

En la página oficial de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública, se establece la importancia de la profesionalización de los servidores públicos para lograr un desempeño efectivo en los siguientes términos:

La consolidación de la democracia exige una administración pública cercana al ciudadano, dispuesta a escucharlo, y un gobierno que genere crecientes resultados para la sociedad, respetuoso de la legalidad, eficaz, honesto, innovador y transparente, destino al que todos aspiramos.

Un camino probado por muchos países para alcanzar estos objetivos se basa en un gobierno profesional que garantice dirigir el recurso humano de manera que provea el talento necesario en las instituciones públicas para que su desempeño sea efectivo.

Con relación al Servicio Profesional de Carrera, la OCDE (2011) realizó una evaluación en la que planteaba los siguientes retos:

- Sólida planeación estratégica de recursos humanos y gestión basada en competencias;
- Posibilidades reales de promoción y desarrollo profesional;
- Énfasis en la gestión del desempeño;
- Evaluación de la estrategia de implementación del SPC, incluyendo su regulación o normatividad, y
- Alineación a los objetivos estratégicos para ubicar la profesionalización del servicio público, en la agenda política.

En el mismo estudio de la OCDE se determinaron tres estrategias dirigidas a cambiar los paradigmas de gestión de recursos humanos en el sector público, las cuales son:

1. Sentar las bases para crear un esquema de gestión por competencias a través de la elaboración de estándares de competencia laboral de los funcionarios públicos, que permita el desarrollo de las destrezas y habilidades que deben tener los servidores públicos de carrera.
2. Mejorar la calidad de la información y mecanismos de seguimiento y evaluación de SPC.
3. Implementación de modelos que buscan en principio estandarizar la manera de gestionar los recursos humanos en el gobierno federal.

Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2013-2018.

Como parte de los programas de mediano plazo mediante los cuales se instrumenta el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se formuló, bajo la coordinación de la Secretaría de la Función Pública, el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2013-2018.

El objetivo general del Programa consistió en “buscar mejorar y consolidar la operación integral del Sistema, a través de la profesionalización de los recursos humanos como eje fundamental del mismo”.

En el Diagnóstico del Programa se destaca que:

“Actualmente el Sistema opera en 75 instituciones, entre dependencias y órganos administrativos desconcentrados de la APF, distinguiéndose que 15 son dependencias (14 Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal) y los 60 restantes son órganos administrativos desconcentrados.”

Asimismo, el Sistema comprende 36,217 puestos, de los rangos de Enlace a Director General, conforme al siguiente cuadro:

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	1563	10,590
Enlace	10,154	2,078	12,232
Total	30,807	5,410	36,217

Fuente: Puestos RHNET y ocupación RUSP, al 30 de junio de 2015. Elaboración con base en el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2013-2018.¹⁹

El cuadro anterior permite advertir que, con el tiempo, ha disminuido cada vez más el número de puestos sujetos al Servicio Profesional de Carrera, situación que ratifica el mínimo interés en la profesionalización de los servidores públicos que han mostrado los Gobiernos del país desde el inicio de la instrumentación del SPC en 2003.

La profesionalización en la mejora de la gestión pública en México

En la experiencia reciente en México respecto a la mejora de la gestión pública y del servicio público, es importante mencionar las características principales del Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública 2008-2012 (PMG).

Este Programa tenía el objetivo de promover una transformación de la gestión pública para darle una orientación hacia resultados a partir de los siguientes objetivos:

1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal.
2. Incrementar la efectividad de las instituciones.

¹⁹ Se presenta una inconsistencia en la información, ya que el Programa tiene vigencia 2013-2018, lo que implica que se elaboró en 2013; sin embargo, la fuente de información del cuadro indica la fecha de junio del 2015.

3. Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades.

El PMG basó su funcionamiento en cinco ejes: orientación a resultados, flexibilidad, innovación y experiencia, sinergia y participación ciudadana.

1. Orientación a resultados: Se centra en los resultados intermedios y finales alcanzados por encima de las actividades realizadas, a fin de evitar que el Programa se convierta en un sistema de requerimientos rígidos que no agregan valor.
2. Flexibilidad: Reconoce la existencia de diferentes grados de desarrollo de las dependencias y entidades, por lo cual los compromisos y grados de avance de las instituciones en las acciones serán definidos en función de cada realidad institucional.
3. Innovación y experiencia: Reconoce la experiencia institucional y la creatividad de los servidores públicos de la APF para diseñar e implementar las acciones necesarias en sus instituciones.
4. Sinergia: Coordina esfuerzos, personas, recursos, normas, procesos y tecnologías como parte de un mismo círculo de mejora de la gestión, y como piezas de un sistema plenamente interconectado de actores y estrategias con objetivos comunes.
5. Participación ciudadana: Considera la captación e integración de las necesidades y opiniones ciudadanas para orientar la mejora de las instituciones y los procesos que las sustentan, satisfaciendo con ello sus expectativas.

Para cada objetivo se plantearon las siguientes estrategias:

<p>Objetivo 1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal.</p>	<p>Estrategia 1.1 Mejorar la realización de trámites y la prestación de servicios en la APF, facilitando a la ciudadanía el acceso a éstos en cualquier lugar y modalidad en que los soliciten, de manera oportuna y con calidad.</p> <p>Estrategia 1.2 Mejorar la entrega de servicios públicos mediante el uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación (TIC).</p>
<p>Objetivo 2. Incrementar la efectividad de las instituciones</p>	<p>Estrategia 2.1 Planificar la gestión institucional con enfoque a resultados, para facilitar la generación de valor a la sociedad y disminuir la orientación al cumplimiento.</p> <p>Estrategia 2.2 Fortalecer el desarrollo de los recursos humanos en la APF para facilitar el logro de los objetivos institucionales.</p> <p>Estrategia 2.3 Simplificar la regulación que rige a las instituciones y su interacción con la sociedad.</p> <p>Estrategia 2.4</p>

	<p>Mejorar y simplificar los procesos administrativos y sustantivos de la institución para incrementar su eficiencia y orientar la operación al logro de la misión y objetivos estratégicos.</p> <p>Estrategia 2.5</p> <p>Mejorar las políticas, normas y disposiciones de carácter general que emiten las instancias globalizadoras o instituciones coordinadoras de sector.</p>
<p>Objetivo 3.</p> <p>Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades</p>	<p>Estrategia 3.1</p> <p>Ejercer los recursos públicos con eficiencia, para reducir sustancialmente los gastos de operación y que los recursos se utilicen para mejorar en el quehacer sustantivo de las instituciones.</p> <p>Estrategia 3.2</p> <p>Optimizar el uso y preservación de los bienes nacionales.</p> <p>Estrategia 3.3</p> <p>Incrementar la eficiencia de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF, redimensionándolas y adecuándolas para el cumplimiento de sus funciones.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en PMG 2008-2012.

La Estrategia 2.2 hacía referencia al fortalecimiento del desarrollo de los recursos humanos para facilitar el logro de los objetivos de las instituciones de la Administración Pública Federal; esto, aunado a lo que se estableció en los Ejes 3 y 4 del PMG, permite observar la importancia que se dio en dicho Programa a la gestión del personal público, que es, como se ha señalado en este trabajo, el factor fundamental para el desarrollo organizacional y la mejora de la gestión pública.

A pesar de lo anterior, no se tuvieron los resultados esperados en esta materia, ya que en la práctica las instituciones públicas continuaron trabajando conforme a sus “inercias tradicionales”, limitando el desarrollo del factor humano al no aplicar estrategias innovadoras para la profesionalización del mismo, como por ejemplo la gestión del talento humano con enfoque por competencias.

En materia de administración de personal, y como parte de las acciones de mejora de la gestión pública, en julio del 2010, la Secretaría de la Función Pública publicó el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Humanos y Organización.

Este Manual tenía la finalidad de estandarizar y homologar los procesos y procedimientos de la administración de recursos humanos en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Los objetivos que se plantearon en el Manual fueron:

Objetivo general:

Establecer la regulación de los procesos y procedimientos en materia de planeación, organización y administración de los recursos humanos, a fin de aplicar de manera eficiente los recursos humanos con que cuentan las Instituciones.

Objetivos específicos:

1. Proporcionar a las Instituciones un marco de referencia general unificado que estandarice la operación en materia de planeación, organización y administración de recursos humanos.
2. Simplificar y homologar el marco normativo de los procesos internos relacionados en materia de planeación, organización y administración de recursos humanos.
3. Ofrecer a las unidades administrativas encargadas de los procesos de planeación, organización y administración de los recursos humanos del sector público una guía descriptiva de las actividades secuenciales para simplificar, homologar y hacer eficientes dichos procesos.

Si bien con las disposiciones del Manual se trató de establecer uniformidad en los procesos y procedimientos de la administración de personal en las organizaciones públicas, no se consideraron estándares para la capacitación y evaluación del personal, lo que debería haber sido fundamental para dar a estos procesos un enfoque por competencias a fin de mejorar el capital humano, y con ello la productividad de la Administración Pública mexicana.

Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se establecieron tres estrategias transversales para el alineamiento de todas las políticas y programas del Gobierno en torno a las mismas.

Una de estas estrategias transversales la constituye la de un Gobierno Cercano y Moderno, en donde:

Las políticas y acciones de gobierno incidan directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y que rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía.

El hecho de que las políticas y los programas de la actual administración relacionados con la mejora del servicio público estén enmarcadas en un *Gobierno Cercano y Moderno* orientado a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulse la transparencia y la rendición de cuentas, contribuye a dar cumplimiento

a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que plantea:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Para la instrumentación de dicha estrategia se formuló el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 (PGCM), el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto del 2013.

El PGCM plantea cinco objetivos mediante los cuales se pretende establecer una Gestión para Resultados coordinada y transversal en la Administración Pública Federal. Dichos objetivos son:

1. Impulsar un gobierno abierto para fomentar la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal.
2. Fortalecer el Presupuesto basado en Resultados de la Administración Pública Federal, incluyendo el gasto federalizado.
3. Optimizar el uso de los recursos en la Administración Pública Federal.
4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la Administración Pública Federal.
5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la sociedad de la información y del conocimiento.

De manera especial en el Objetivo 4 de este Programa y sus respectivas estrategias y líneas de acción se señala el papel estratégico de la profesionalización de los servidores públicos para la mejora de la gestión pública, de acuerdo con lo siguiente:

Objetivo 4: Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF

Justificación

La mejora de la gestión gubernamental consiste en transformar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la APF a través de la mejora en la prestación de bienes y servicios a la población, el incremento en la eficiencia de su operación mediante la simplificación de sus procesos y normas, el mejor aprovechamiento de los recursos, la eficiencia de los procesos vinculados a las contrataciones que realiza el Estado, así como el incremento en el desempeño de los servidores públicos.

El PND establece como propósito del Gobierno Cercano y Moderno incentivar un gobierno orientado a resultados. Es por ello que la mejora de la gestión gubernamental busca la consolidación de un gobierno productivo, eficiente y eficaz en el logro de sus objetivos. Las políticas y acciones de gobierno inciden directamente

en la calidad de vida de las personas; por ello, es prioritario mejorar los procesos y la calidad de los servicios.

Asimismo, es indispensable un marco normativo que permita la eficiente ejecución de los procesos de las dependencias y entidades y evite que éste se convierta en un obstáculo o entorpezca la operación cotidiana del gobierno. Por otra parte, resulta imperativo disponer de servidores públicos profesionales, comprometidos y productivos, orientados a una nueva cultura de servicio a la sociedad, que den credibilidad, estabilidad y eficiencia al gobierno.

Por su relevancia para el tema de esta tesina, son importantes las estrategias y líneas de acción del objetivo 4, las cuales se muestran en el siguiente cuadro:

Objetivo	Estrategias	Líneas de Acción
Objetivo 4: Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.	Estrategia 4.1 Transformar los procesos de las dependencias y entidades.	4.1.1 Alinear los procesos de las dependencias y entidades a la planeación estratégica, y a los objetivos y Metas Nacionales e institucionales. 4.1.2 Implementar mecanismos para que las dependencias y entidades generen los mapas de los procesos para facilitar su análisis y mejora. 4.1.3 Estandarizar procesos con fines similares para homologar su operación y garantizar la calidad de sus resultados. 4.1.4 Desarrollar e implementar proyectos de mejora institucional e interinstitucional para hacer más eficientes los procesos del gobierno. 4.1.5 Redistribuir las actividades asignadas a los recursos humanos alineándolas a los procesos mejorados. 4.1.6 Evaluar los resultados de los procesos a través de indicadores, para promover la mejora continua de su operación. 4.1.7 Promover un modelo de cultura organizacional y de servicio público para incentivar el logro de resultados. 4.1.8 Promover procesos de innovación, la transferencia del conocimiento y mejores prácticas entre instituciones para incrementar la eficiencia y eficacia gubernamental.
	Estrategia 4.2 Fortalecer la profesionalización de los servidores públicos.	4.2.1 Establecer convenios de cooperación técnica con instituciones públicas y privadas en materia de gestión de recursos humanos y SPC. 4.2.2 Gestionar los procesos de recursos humanos, incluyendo el SPC, por competencias y con base en el mérito. 4.2.3 Desarrollar herramientas y mecanismos para la autogestión del conocimiento.

		<p>4.2.4 Implementar mecanismos de movilidad de los servidores públicos sujetos al SPC.</p> <p>4.2.5 Promover convenios de intercambio de servidores públicos con fines de desarrollo profesional.</p> <p>4.2.6 Fortalecer las evaluaciones de desempeño de los servidores públicos.</p> <p>4.2.7 Impulsar los mecanismos para la profesionalización, certificación y educación formal de los servidores públicos.</p>
	<p>Estrategia 4.4 Fortalecer la planeación y control de los recursos humanos alineados a los objetivos y metas estratégicas institucionales.</p>	<p>4.4.1 Elaborar estudios de prospectiva en materia de recursos humanos, profesionalización y organización.</p> <p>4.4.2 Fortalecer la calidad y oportunidad de la información que se registra en materia de recursos humanos.</p> <p>4.4.3 Elaborar estudios de mejores prácticas en materia de recursos humanos, profesionalización y organización.</p> <p>4.4.4 Fortalecer la vinculación entre los objetivos estratégicos, el tipo de organización y las previsiones de los recursos humanos.</p>
	<p>Estrategia 4.5 Simplificar la regulación que rige a las dependencias y entidades para garantizar la eficiente operación del gobierno.</p>	<p>4.5.1 Eliminar la regulación innecesaria, obsoleta y duplicada para contar con la estrictamente necesaria e indispensable para una gestión eficiente.</p> <p>4.5.2 Fortalecer la contención normativa para no sobre regular a la APF.</p> <p>4.5.3 Implementar revisiones periódicas de las normas internas, con el objetivo de evitar su obsolescencia o que se dupliquen con nuevas disposiciones.</p> <p>4.5.4 Mejorar la calidad de las disposiciones normativas para simplificar la operación de los procesos de las dependencias y entidades.</p> <p>4.5.5 Mejorar el proceso de elaboración y actualización de la normatividad existente en las dependencias y entidades.</p> <p>4.5.6 Difundir el marco normativo vigente a través de repositorios electrónicos, para fomentar la transparencia y certeza jurídica.</p> <p>4.5.7 Evaluar los resultados alcanzados con la eliminación y mejora del marco normativo de las dependencias y entidades.</p>

Elaboración propia con base en Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.

Nota: Sólo se indican las estrategias y líneas de acción relacionadas con el tema de profesionalización de servidores públicos y mejora de la gestión pública.

En el PGCM podemos identificar particularmente en la Estrategia 4.2, Fortalecer la profesionalización de los servidores públicos, aspectos generales que refieren a las competencias, sin embargo carece de un referente metodológico para la definición de funciones clave del sector que determinen y permitan difundir las mejores prácticas. Aunque la certificación también se cita en el 4.2.7, no se refiere específicamente a las competencias laborales.

La falta de un modelo rector metodológico para la normalización, capacitación, evaluación y certificación el cual permita fungir como un parámetro para evaluar las acciones realizadas en la materia provoca, de manera natural, sólo agregar adjetivos a las acciones convencionales sin que exista un verdadero impacto y beneficio por carecer de su correcta instrumentación.

Desde la perspectiva de la OCDE (2011), la mejora del servicio público en México implica que:

el gobierno mexicano debe seguir adaptándose a una sociedad en proceso de cambio continuo. Las organizaciones públicas mexicanas deben esforzarse continuamente por mejorar en su tarea de servir a los ciudadanos y en la gestión de su fuerza laboral y otros recursos.

Las organizaciones tienen que ajustarse solas, dar seguimiento a su propio desempeño y aspirar deliberadamente a hacer un mejor trabajo. Una organización que se adapte de manera continua ya no estará sujeta a las demandas de reforma, pues la reforma será su estado natural. La mejora continua debe ser la meta tanto a nivel de organización como individual. No es asunto de emprender reformas una sola vez, sino de contar con una capacidad de política a nivel del gobierno general en términos de la gestión pública que permita al gobierno realizar ajustes teniendo en mente al sistema entero.

El liderazgo es un componente básico del éxito en la implementación de políticas públicas y el manejo del cambio. Un liderazgo abierto es esencial para establecer una cultura de mejora continua. Los líderes deben estar preparados y ser capaces de escuchar a quienes encabezan y a quienes sirven. Necesitan tener la capacidad de influir en las personas para cambiar su enfoque hacia una visión común que modifique el significado de lo que se valora, lo que se cree o a lo que se aspira.

Se necesita dar seguimiento y evaluar las reformas para crear mejores prácticas y corregir las desviaciones, así como para facilitar una implementación exitosa.

Para la mejora del servicio público es necesario atender diversos elementos que tienen que ver con la eficiencia y eficacia del Gobierno, su capacidad de respuesta ante necesidades y demandas de la sociedad y gobernar con base en una Visión de Estado con prospectiva de futuro para el país.

Al respecto la propia OCDE (2011) plantea que la Administración Pública es uno de los pilares centrales de la gobernanza.

El término gobernanza se refiere a los acuerdos formales e informales que determinan cómo se toman las decisiones públicas y cómo se llevan a cabo las políticas públicas desde la perspectiva del respeto a los valores constitucionales de un país.

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

- Rendición de cuentas: el gobierno es capaz y tiene la intención de mostrar hasta qué punto las medidas que aplica y las decisiones que toma son congruentes con objetivos claramente definidos y acordados.
- Transparencia: las medidas que toma el gobierno, así como sus decisiones y los procesos que llevan a las mismas, están abiertos en un nivel de escrutinio adecuado para ser objeto de revisión por otros sectores del gobierno o por la sociedad civil y, en algunos casos, instituciones externas.
- Eficiencia y eficacia: el gobierno se esfuerza por generar productos públicos de calidad, incluyendo los servicios que presta a los ciudadanos, al mejor costo, y garantiza que lo ofrecido cumpla con las intenciones originales de los formuladores de políticas públicas.
- Capacidad de respuesta: el gobierno tiene la capacidad y la flexibilidad para responder con rapidez a los cambios en la sociedad, toma en cuenta las expectativas de la sociedad civil en la identificación del interés público general y tiene la voluntad de analizar su papel desde una perspectiva crítica.
- Visión prospectiva: el gobierno es capaz de prever problemas y temas a futuro, con base en los datos y las tendencias actuales; asimismo, diseña políticas públicas que toman en cuenta los costos futuros y los cambios previstos.
- Estado de derecho: el gobierno ejecuta las leyes, las regulaciones y los códigos de manera equitativa y transparente.

Además de estos elementos, una gobernanza pública adecuada debe considerar la agilidad estratégica, que consiste en la capacidad del gobierno para prever y responder con flexibilidad a los retos de política pública que cada vez son más complejos. En este sentido, se requieren marcos de referencia para hacer posible una toma de decisiones rápida y de calidad y garantizar su eficaz implementación con miras a generar valor público.

Por último, una gobernanza adecuada involucra un servicio público eficiente, un sistema judicial independiente, la rendición de cuentas en la administración de fondos públicos, una estructura institucional plural y el respeto a la ley.

Con base en esta información se advierte la importancia de la profesionalización del personal para lograr los objetivos de mejora de la gestión pública. De hecho, el

desarrollo profesional de los servidores públicos es la base en la que se sustentan los objetivos, estrategias y líneas de acción del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.

4.2. Recomendaciones para el diseño de un modelo de profesionalización basado en el enfoque por competencias en la Administración Pública mexicana

A partir del inicio de la administración del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto se ha destacado la importancia de la profesionalización de los servidores públicos en el marco del Servicio Profesional de Carrera, para lo cual se tienen los siguientes retos:



Fuente: Osuna, C. (2013). Presentación PPT. *Retos y Perspectivas de la Profesionalización en la Administración Pública Federal*. SFP. Marzo de 2013.

Cabe destacar que en el marco de la XVI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en la Ciudad de México el 3 y 4 de julio de 2014, Carlos Humberto Moreno, Consultor del CLAD, presentó un trabajo sobre “Las competencias laborales como eje fundamental de la profesionalización de los servidores públicos en Iberoamérica”.

En su trabajo señala la importancia de la gestión del talento humano como base para la profesionalización y la mejora de la función pública, en los siguientes términos:

Es un hecho notorio que actualmente las entidades demandan servidores públicos capaces de ejercer sus empleos para contribuir de manera efectiva 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.

Una nueva manera de concebir la gestión adelantada por las entidades gubernamentales, para la consecución de sus cada vez más exigentes y amplios objetivos y cometidos institucionales, se basa en la concepción de contar con equipos humanos dotados de particulares características, valores, capacidades y habilidades, que sean altamente competentes como profesionales, como seres humanos y como miembros de equipos.

En este contexto, la gestión del talento humano en los países iberoamericanos dio un vuelco importante, al dejar de lado los modelos tradicionales de administración de personal y abordar la gestión por competencias, como el modelo más adecuado para garantizar, de un lado el cumplimiento de los cometidos estatales, y de otro, el desarrollo efectivo del personal desde y para sus puestos de trabajo.

Estos señalamientos reafirman la importancia de establecer estrategias expresamente dirigidas al desarrollo de las competencias del personal que se desempeña en el servicio público, lo que constituye la esencia de este trabajo de tesina.

En este sentido, se tiene el fundamento para desarrollar un modelo de profesionalización de servidores públicos con enfoque por competencias.

Elementos de un Modelo de profesionalización basado en el Enfoque por Competencias

La Administración Pública mexicana requiere diseñar e instrumentar un modelo de gestión para la profesionalización de los servidores públicos que comprenda no solo a los sujetos al Servicio Profesional de Carrera, sino a todo el personal que se desempeña en las organizaciones públicas.

Para lograr su cometido, el modelo debe estar sustentado en los siguientes componentes:

1. Propósito estratégico.

2. Orientación a resultados.
3. Enfoque por competencias.

Las características de cada componente se refieren a continuación.

Propósito estratégico

El propósito del modelo debe considerar diversos aspectos derivados del ¿Qué? y ¿Para qué?

Para ello, la construcción del propósito debe partir de la definición del perfil del servidor público profesional con el que se espera contar como resultado del modelo.²⁰

Lo anterior se debe a que si no se cuenta con un perfil determinado, establecido como el resultado a alcanzar, las acciones implementadas no podrán evaluarse en cuanto a su impacto en el objetivo, por lo que “cualquier curso de capacitación es bueno y sirve para algo”; “si la persona cubre determinados requisitos podrá ingresar al servicio profesional de carrera”; “si se cumplen numéricamente las metas establecidas, la evaluación del desempeño es muy buena o sobresaliente”; etcétera, sin que lo anterior signifique un mejor servicio público y tampoco implique contar con servidores públicos profesionales.

El perfil que se establezca en el modelo deberá conceptualizarse como la visión de servidor público profesional que requiere la Administración Pública; en esta visión es importante incorporar todos los diversos componentes que conformarían el ideal de un profesional del servicio público.

Estos componentes tienen que ver con la formación académica, la experiencia profesional, y sobre todo con los conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores, es decir, las competencias integrales que deberán poseer desde su ingreso al servicio público.

Orientación a resultados

Se han realizado múltiples acciones para establecer la gestión para resultados en la Administración Pública de México, sin embargo, aún no se ha logrado esta finalidad.

²⁰ Una de las debilidades y carencias principales del Sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal es precisamente la ausencia de un perfil de servidor público que se constituya como la visión ideal de dicho Sistema.

En el modelo que se propone se debe tener una clara visión a alcanzar resultados específicos en materia de formación integral de servidores públicos.

Es preciso reiterar que no se puede seguir la administración tradicional de recursos humanos en las organizaciones públicas, en la cual es más importante “la asistencia a laborar”, “el tomar cursos de capacitación” o el “llenar como trámite las cédulas de evaluación del desempeño”, entre otras muchas actividades rutinarias y operativas que no agregan valor a la función pública.

Enfoque por competencias

En cuanto al enfoque del modelo, es preciso establecer el sustento teórico y metodológico sobre el que se diseñará el mismo.

Como se ha visto en los capítulos anteriores, el enfoque por competencias se considera el idóneo para la profesionalización de los servidores públicos.

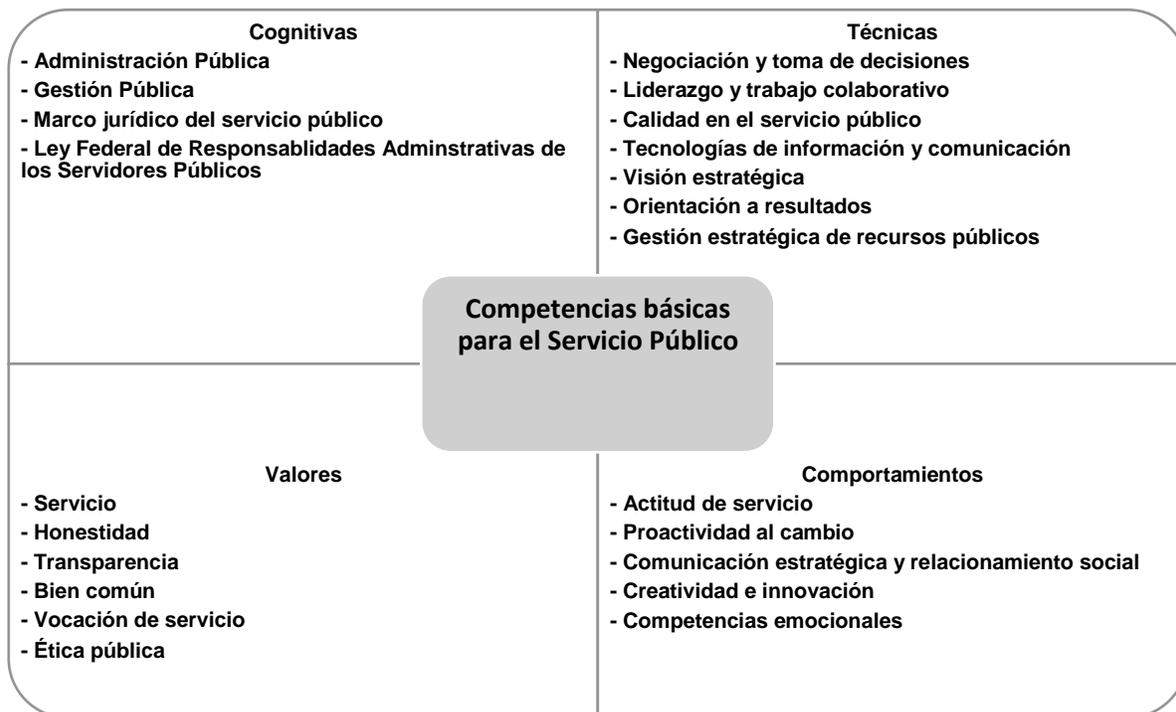
El modelo de profesionalización deberá ser integral, flexible, innovador y aplicable a las características específicas de los servidores públicos, a fin de que dicho modelo dé respuesta pertinente a las necesidades y requerimientos cambiantes y dinámicos que caracterizan el desarrollo de la Administración Pública, en el contexto de la evolución y transformación constante y dinámica del país.

Lo significativo en el enfoque por competencias consiste en que éstas sean medibles y evaluables como comportamientos observables de las personas, de tal manera que se pueda garantizar que las mismas son parte inherente de su actuar cotidiano, y no solamente, como ocurre en la actualidad en el marco de los instrumentos utilizados en el Servicio Profesional de Carrera, específicamente para certificación de capacidades y evaluación del desempeño, en los cuales las mediciones son de “respuestas a preguntas” y no de la observación, medición y evaluación de conductas y comportamientos de los servidores públicos.

Competencias básicas para el servicio público

El modelo de profesionalización con enfoque por competencias debe establecer aquellas que son básicas para el servicio público, y, que por lo tanto conforman las ideales para el perfil de un servidor público profesional.

En la siguiente matriz se presenta la propuesta de las competencias básicas requeridas para el servicio público:



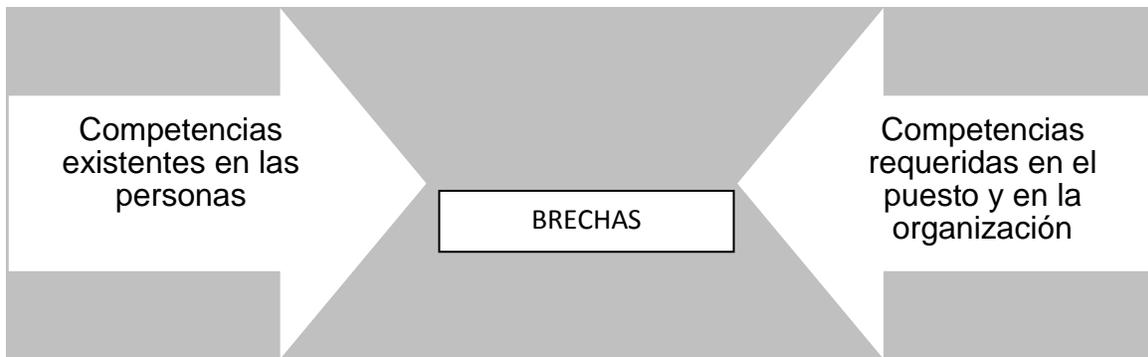
Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que si bien la evaluación del desempeño que se realiza en el marco del SPC considera las capacidades de: Visión estratégica, Liderazgo, Orientación a resultados, Negociación y Trabajo en equipo, considero que falta incluir las que se presentan de manera adicional en el cuadro anterior.

Las competencias a desarrollar en los servidores públicos deberán caracterizarse por las siguientes cualidades:

- Ser medibles, observables y evaluables conforme a estándares previamente establecidos.
- Estar alineadas a las culturas organizacionales y orientadas al logro de resultados estratégicos.
- Ser de naturaleza flexible y adaptable a los cambios del entorno personal, colectivo y organizacional.

El Modelo propuesto debe partir del análisis estratégico de las brechas existentes entre:



Las brechas identificadas tendrán que ser atendidas a través de programas de capacitación y actualización, diseñados para que los servidores públicos mejoren sus competencias y con ello contribuyan a los objetivos de la organización.

El enfoque por competencias precisamente se sustenta en hacer evidente a través de comportamientos observables las competencias que se poseen, por ello este enfoque puede tener un gran impacto en la profesionalización de los servidores públicos en la Administración Pública mexicana.

Conclusiones

La hipótesis general de esta tesina se planteó en los siguientes términos:

- El enfoque por competencias es fundamental para la profesionalización de los servidores públicos, ya que puede contribuir de manera significativa en el desempeño de las instituciones de la Administración Pública y en la mejora de la gestión pública.

Como se ha visto en el desarrollo del presente trabajo, se da respuesta positiva al cumplimiento de dicha hipótesis debido a que la profesionalización del personal en las organizaciones de la Administración Pública Federal del país ha carecido de método y enfoque, ya que han prevalecido más temas de trámites y cumplimiento de disposiciones normativas en vez de promoverse un cambio de fondo en la capacitación y actualización de los servidores públicos, tal y como lo precisa la ASF en su Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011.

En este sentido, el enfoque por competencias es una estrategia fundamental para la capacitación y actualización de personal, orientada de manera estratégica a la mejora de sus conocimientos, habilidades, destrezas, aptitudes, actitudes y valores para mejorar su desempeño en cualquier organización de los sectores público, privado y social.

Este enfoque es complejo por naturaleza y tiene una gran variabilidad en los procesos de desarrollo del personal, por la diversidad de factores internos y externos que influyen en el comportamiento y desempeño de las personas en cada organización.

No obstante, sin reconocer la raíz de esta situación, la enorme y creciente oferta de servicios ha utilizado más como un término de “moda” que como un factor de cambio de fondo, la palabra Competencias, como un adjetivo diferenciador en nombre pero sin cambio sustancial.

En México en los últimos años han proliferado multitud de instituciones educativas en niveles de Bachillerato, Educación Superior, Educación Técnica y Tecnológica, principalmente, cuyas estrategias publicitarias manejan de manera común que los sistemas y modelos educativos que ofertan “se orientan a la formación de competencias para la vida y el trabajo”.

Este hecho conlleva a una desviación del sentido e importancia que tiene la formación de personal con base en modelos basados en el enfoque por competencias, generando una grave confusión en las personas que acceden a dichas instituciones, de las que salen considerando que “ya desarrollaron sus competencias” y están preparados para ingresar al mercado laboral en condiciones óptimas.

No es el objeto de esta tesina identificar si la Secretaría de Educación Pública, como institución normativa en la materia, ha asumido su responsabilidad para atender este problema en cuanto a “publicidad engañosa” sobre los beneficios que ofrecen determinadas instituciones “educativas”; sin embargo, por las evidencias existentes y que cualquier ciudadano puede constatar físicamente o en medios electrónicos, existe un crecimiento exponencial de este tipo de instituciones educativas ofertantes de “modelos basados en competencias” que en realidad no cumplen con tal modelo.

Esta problemática impacta y se agudiza en el sector público, en donde no se cuenta con modelos de gestión del personal orientados al desarrollo de las competencias de los servidores públicos, por medio del cual se permeen las mejores prácticas en el desempeño cotidiano del servicio público.

La profesionalización de los servidores públicos requiere llevarse a cabo con base en un modelo de gestión que permita el desarrollo integral del personal público, para formarlo con posibilidades reales de impactar en su desempeño cotidiano y que con ello las instituciones públicas logren cumplir de manera eficaz y eficiente sus responsabilidades institucionales y brindar servicios de calidad a la población.

En este marco, el diseño e instrumentación de un modelo de profesionalización debe cimentarse sobre la base de una estrategia clara, bien estructurada por competencias, que permita dar orientación a las acciones de la administración y gestión del personal.

Desde mi punto de vista, en la Administración Pública de México el Servicio Profesional de Carrera (SPC) ha carecido del impulso necesario para fortalecerse y consolidarse como un esquema efectivo de profesionalización de los servidores públicos, tal y como lo expone en su informe de revisión a la cuenta pública 2011 la ASF, en el cual precisa que el SPC ha alcanzado una cobertura menor al 2% según los registros correspondientes de la Secretaría de la Función Pública a octubre de 2012.

Lo anterior, debido a que cada vez más el Sistema del SPC se ha debilitado por la ausencia de políticas dirigidas a su ampliación y consolidación, especialmente desde el 2006 a la actualidad (2016).

Los gobiernos de la República en estos años, fuera del discurso oficial, no han puesto en la práctica políticas, programas y acciones expresamente dirigidas a promover el desarrollo del personal de las organizaciones públicas en el marco del Servicio Profesional de Carrera, o de otros sistemas de administración de personal, basados en estrategias que consideren el enfoque por competencias en la realización de los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, desarrollo profesional, evaluación del desempeño y separación.

Es evidente que la profesionalización de los servidores públicos en la Administración Pública de México requiere llevarse a cabo a través del diseño y aplicación de un modelo de gestión del personal que sea al mismo tiempo innovador y de vanguardia, así como lo suficientemente flexible, para adaptarse a los cambios que constantemente enfrentan las organizaciones públicas por el entorno globalizado en el que se desarrollan.

En el diseño de un Modelo de esta naturaleza, el enfoque por competencias para la capacitación y desarrollo del personal resulta una estrategia de gran significado, ya que a través de su utilización en los procesos de administración y gestión del personal estará en posibilidades de que los individuos desarrollen al máximo su potencial personal y profesional y lo pongan en práctica integral en su desempeño, impactando positivamente en el desempeño institucional y mejorando con todo ello la gestión pública y los bienes y servicios que se proporcionan a la sociedad.

Cabe señalar que todas las acciones que se determinen para lograr la profesionalización de los servidores públicos y la mejora del servicio público deberán estar sustentadas en un modelo de gestión estratégica que permita dar la orientación adecuada a todos los componentes que integren el modelo.

Por su importancia en el desarrollo integral de las personas, un componente fundamental del modelo de gestión estratégica deberá ser el enfoque de competencias.

La experiencia del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal muestra que solamente se ha dado énfasis en algunas de las competencias transversales basadas en aspectos cognitivos (saber).

A este tipo de competencias se limitan los procesos de ingreso y selección, capacitación, certificación, desarrollo profesional y evaluación del desempeño, dejando sin atender ni dar importancia a las competencias relacionadas con el “saber hacer” y “saber ser”, lo que limita a las organizaciones públicas para que cuenten con el personal idóneo para la realización eficiente, eficaz y con calidad de sus funciones y actividades en beneficio de la sociedad.

En la perspectiva del futuro inmediato, para modificar los esquemas de gestión del personal y de profesionalización de los servidores públicos sobre la base de establecer enfoques por competencias, se hace urgente atender con la prioridad e importancia necesarias, ya que de nada servirá “adoptar” en palabras un nuevo enfoque si no se le va a dar el sentido correcto de fondo para su desarrollo integral, como ha ocurrido hasta el momento actual.

La selección de personas, la capacitación de los servidores públicos, la certificación de sus competencias, el desarrollo profesional y la evaluación de su desempeño en la Administración Pública se ha realizado únicamente sobre la base de ciertos conocimientos y habilidades de las personas sin considerar el análisis y evaluación de sus competencias integrales, lo que permitiría determinar con mayores posibilidades de certeza sus comportamientos y desempeños en las funciones que tiene o tendrá bajo su responsabilidad.

Esta es una de las principales deficiencias no sólo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la APF sino prácticamente de la gran mayoría de los sistemas de administración de personal que se utilizan en las organizaciones públicas.

El desarrollo del personal con un enfoque por competencias no forma parte de las prioridades en la administración y gestión del personal público, a pesar de que este tipo de enfoque pudiera ser la base para lograr la profesionalización de los servidores públicos en el ámbito reconocido de las mejores prácticas.

En este marco, las limitadas acciones que se han encaminado a la profesionalización del personal en las organizaciones de la Administración Pública han carecido de un sustento metodológico y teórico, como lo es el enfoque por competencias, lo que ha derivado en la realización de esfuerzos inconexos, limitados y con mínimo impacto en la formación, capacitación y actualización del personal, para mejorar su desempeño y el de las organizaciones públicas en las que laboran.

Uno de los efectos de la operación del Sistema del Servicio Profesional de carrera en la Administración Pública Federal tendría que haber sido el establecimiento de una estrategia integral de capacitación y actualización de los servidores públicos, con la finalidad de realmente “contar con los mejores hombres y mujeres” para el servicio público, de acuerdo con lo que planteó este Servicio Profesional de Carrera desde la entrada en vigor en 2003 de la ley que lo regula.

Como se ha revisado en los capítulos que comprenden esta tesina, el enfoque por competencias es por naturaleza integral y todos sus componentes deben estar interrelacionados en las diversas etapas de los procesos de la administración y desarrollo del personal.

Respecto a la importancia del enfoque por competencias en la profesionalización de los servidores públicos en México podemos resaltar algunos beneficios.

- Al definir una metodología única e integral para el manejo de las competencias y su certificación se contará con la base para la movilidad institucional del personal.
- La certificación de personas permitirá el reconocimiento oficial de sus competencias de forma complementaria a su formación profesional.
- Los estándares de competencia se determinan con base en las mejoras prácticas de los expertos reconocidos en el sector, lo que permite orientar de manera contundente las acciones de capacitación y desarrollo de personal, que den como resultado mejoras en el desempeño individual e institucional.
- La evaluación del desempeño contará con aspectos objetivos y claros.
- La permanencia de las personas se sustentará en función de sus competencias certificadas y resultados.

De manera esquemática y general se presenta, con base en el criterio de las cinco M's, el impacto que debe tener el modelo de competencias en la administración pública.



Fuente: Elaboración propia.

Fuentes de Consulta:

Libros y Artículos

ALLES, M. (2000). *Dirección estratégica de Recursos Humanos (Gestión por Competencia)*. Ediciones Granica. Barcelona, España.

ALLES, M. (2008). *Diccionario de competencias*. Ediciones Granica. Argentina.

ANDRADE, R. (2008). *El enfoque por competencias en la educación*. Ideas Concyteg. Año 3. Núm.39. Pp. 53-64.

ANDRADE, R. y Hernández, S. (2010). *El enfoque por competencias y el currículo del bachillerato en México*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud Vol. 8 N° 1. Pp. 481-506.

ARAYA, V. Alfaro, M. y Andonegui, M. (2007) *Constructivismo: orígenes y perspectivas*. Laurus, Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Vol. 13, Núm. 24, Venezuela. Pp. 43-59.

ARELLANO, David. (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. FCE. México.

BARRÓN, C. (2000). *La educación basada en competencias en el marco de los procesos de globalización*, en M. A. Valle. Formación en competencias y certificación profesional México: Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 17-44.

BRIONES, Alejandro. (2008). *Mejora y/o modernización del proceso de gestión*. México: INAP. Revista de Administración Pública 117.

CABRERO, Enrique y ARELLANO, David. (1993). *Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica*. México: Revista Gestión y Política Pública. Vol. II. No. 1

CABRERO, Enrique. (1997). *Del Administrador al Gerente Público*. México: INAP.

CAMEJO, Armando. (2008). *El Modelo de Gestión por Competencias y la Evaluación del Desempeño en la Gerencia de los Recursos Humanos*. Entelequia. Revista Interdisciplinar, nº 8, otoño 2008. Consultado en:

<http://www.eumed.net/entelequia/pdf/2008/e08a09.pdf>

CASTELAZO, José. (2007). *Administración Pública: Una Visión de Estado*. México: INAP.

CATALANO, A. AVOLIO, S. y SLADOGNA, M. (2004) *Competencia laboral. Diseño curricular basado en normas de competencia laboral, conceptos y normas metodológicas*. CINTERFOR-BID-FOMIN.

CUEVAS, L. ROCHA, V. CASCO, R. y MARTÍNEZ, M. (2009). *Punto de encuentro entre constructivismo y competencias*. AAPAUNAM Academia, Ciencia y Cultura. Vol. 1. Pp. 5.

CHIAVENATO, Idalberto (1999). *Administración de Recursos Humanos*. México: Mc Graw Hill. Quinta Edición.

COOPER, Donald. y SCHINDLER, Pamela. (2008). *Business Research Methods*. USA: McGraw Hill.

CULEBRO, Jorge. (2008). *Aprendizaje y Reforma Administrativa. Introducción de la Nueva Gestión Pública en la Administración Pública Federal en México*. México: UAM.

DAVIS, Keith y NEWSTRON John. (2000). *Comportamiento Humano en el Trabajo*. México: Mc Graw Hill.

DELVAL, J. (1997). *Hoy todos son constructivistas*. Cuadernos de Pedagogía. N° 257. Pp. 78-84.

DENYER, M. FURNÉMONT, J. POULAIN, R y VANLOUBBEECK G. (2011). *Las competencias en la educación. Un balance*. México: Fondo de Cultura Económica. Pp. 34-43.

DÍAZ Barriga, Ángel. (2006). *El enfoque de competencias en la educación. ¿Una alternativa o un disfraz de cambio?* Perfiles educativos. Vol.28 no.111. México: enero 2006.

GOCZI, A. y ATHANASOU, J. (1996). *Instrumentación de la educación basada en competencias*. México: Limusa.

GUERRERO, Omar. (2001). *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. México: Revista Digital Universitaria. Vol. 2.

GUERRERO, Omar. (2000). *El "Management" de la Interdependencia Global. Un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización*. México: Revista Digital Universitaria. Vol. 1.

HERNÁNDEZ, Roberto. (2010). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw Hill.

IBARRA, A. (2008). *El sistema normalizado de competencia laboral y la educación basada en normas de competencia en México*. En A. Argüelles (Ed.), *Competencia laboral y educación basada en normas de competencia*. México, D. F.: Limusa, SEP, CNCCL, Conalep. Pp. 27-72.

KLINGNER, Donald, NALBANDIAN, John y MORENO, Roberto. (2002). *Administración del Personal en el Sector Público. Contextos y Estrategias*. México: Ed. McGraw Hill.

KLINGNER, Donald. (2003). *La administración de recursos humanos y la modernización del Estado*. Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

LE BOTERF, G. (1994). *De la compétence*. París: Les Éditions d'Organisation.

LÓPEZ, B. (2011). *Análisis de la Administración de Recursos Humanos, a través del enfoque de Servicio Civil de Carrera en la Unidad de Planeación de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Oaxaca*. UNSIS, Oaxaca.

MARTÍNEZ Puón, Rafael (2008). *Cinco mitos sobre el Servicio Profesional de Carrera en México*. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 48, 2008, Universidad Autónoma del Estado de México.

MARTÍNEZ Puón, Rafael (2006). *Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación*. *Revista Gestión y Política Pública*. Volumen XV número 2 II semestre de 2006.

MERTENS, Leonard. (1997). *Competencia Laboral: sistemas, surgimientos y modelos*. Montevideo: Cinterfor/OIT.

MORALES, Gisela. (2010). *Evaluación del desempeño gubernamental y cultura organizacional: Reflexiones desde la Nueva Gestión Pública y la sociología de las organizaciones*. México: INAP. Revista de Administración Pública 121.

MORENO, Carlos. (2014). *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. Ciudad de México 3 y 4 de julio del 2014. México: CLAD.

MORÍN, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París: UNESCO.

MULDER, M. (2007). *Competencia: La esencia y utilización del concepto en la formación profesional inicial y permanente*. Revista Europea de formación profesional N° 40-2007/1. Pp. 5-24.

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

OCDE (2012). *Mejores competencias, mejores empleos, mejores vidas. Enfoque estratégico de políticas de competencias*. Resumen en español. Título original en inglés: BetterSkills, Better Jobs, BetterLives - ISBN 978-92-64-177338 © OECD 2012.

OROZCO, B. (2000). *De lo profesional a la formación en competencias: giros conceptuales en la noción de formación universitaria*, en M. A. Valle. Formación en competencias y certificación profesional. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 105-139.

OSUNA, C. (2013). *Retos y Perspectivas de la Profesionalización en la Administración Pública Federal*. Presentación Ejecutiva. México: Secretaría de la Función Pública. Marzo 2013.

PENAGOS, Sergio. (2008). *La reconversión de los procesos gubernamentales en México con un enfoque hacia la mejora, el desempeño y los resultados*. México: INAP. Revista de Administración Pública 117.

REPREZÁ, E. (2009). *Las competencias a lo largo de la historia. En Fuentes del Pensamiento Educativo una Ventana al Éxito*. Universidad Católica del Salvador: Facultad de Ciencias y Humanidades.

RUIZ, G. (2009). *El enfoque de la formación profesional en torno a la generación de competencia: ¿ejercicio impostergable o "lo que sucedió a un rey con los burladores que hicieron el paño?"*. Estudios pedagógicos, XXXV. Núm. 1. Pp. 287-299.

ROBBINS, Stephen. (1999). *Comportamiento organizacional*. México: Ed. Prentice Hall.

RODRÍGUEZ, Valencia Joaquín. (2002). *Administración moderna de personal*. México: Editorial Thomson. Sexta edición.

ROJAS, Soriano Raúl. (1994). *Guía para realizar Investigaciones Sociales*. México: Plaza y Valdés.

ROJAS, Soriano Raúl. (2005). *Métodos para la Investigación Social. Una Proposición Dialéctica*. México: Plaza y Valdés.

TOBBÓN, S. (2005). *Formación basada en competencias. 2ª. Ed. Eco. Ediciones: Bogotá*.

UMANZOR, P. (2011). *El enfoque constructivista como estrategia para mejorar la calidad de la educación*. Paradigma. Revista de Investigación educativa. No.13.

VILLAGÓMEZ, Lorenzo. (1997). *Formación basada en competencia laboral*. Montevideo: CINTERFOR/OIT.

ZABALA, A. y ARNAU, L. (2007). *La enseñanza de las competencias en Aula de Innovación Educativa*. Núm. 161. Pp. 40-46.

ZAYAS Agüero, P. (2010). *Las competencias. Una visión teórico-metodológica*. Contribuciones a la Economía, mayo 2010. Consultado en: <http://www.eumed.net/ce/2010a/>

Documentos Oficiales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.

Programa del Servicio Profesional de Carrera 2013-2018

Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública 2008-2012.

Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Humanos y Organización. (2010). México: Secretaría de la Función Pública.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010, sus reformas de 29 de agosto de 2011 y 6 de septiembre de 2012.

Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC): avances y compromisos 1995-2000. México: CONOCER, 2000.

Reglas Generales y Criterios para la integración y operación del Sistema Nacional de Competencias. Diario Oficial de la Federación, 27 de noviembre de 2009.

Referencias electrónicas

Declaración de La Sorbona (Paris, 1998) en http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/language/1998_Sorbonne_Declaration_Spanish.pdf consultado el 19 de febrero de 2015.

Memoria Institucional del Servicio Profesional de Carrera 2003-2004 en <http://www.spcmuseo.gob.mx/conocemspc/documentos/memoriaspc.htm> consultado el 25 de febrero de 2015.

Proyecto Tuning <http://tuning.unideusto.org/tuningal/> consultado el 19 de febrero de 2015

<http://www.conocer.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=1&Itemid=3>consultado el 23 de febrero de 2015.

<<http://www.ceneval.edu.mx/ceneval-web/content.do?page=0>> consultado el 23 de febrero de 2015.

<www.oitcinterfor.org/institución-miembro/consejo-nacional-normalización-certificación-competencias-laborales-conocer> consultado el 24 de febrero de 2015.

<www.deseco.admin.ch/bfs/deseco/en/index/03/02.parsys.78532.downloadList.94248.DownloadFile.tmp/2005.dscexecutivesummary.sp.pdf>

<http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2011i/Grupos/Gobierno/2011_0059_a.pdf>

Sitios WEB

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Dirección electrónica:

<http://www.hacienda.gob.mx>

Secretaría de la Función Pública

Dirección electrónica:

<http://www.funcionpublica.gob.mx>

Secretaría de Educación Pública

Dirección electrónica:

<http://www.sep.gob.mx>

CONOCER

Dirección electrónica:

<http://www.conocer.gob.mx>