

Profesionalización para la **función pública**

Una propuesta para el Estado de México.



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO

 **50**
iapem AÑOS

 **INSTITUTO**
DE PROFESIONALIZACIÓN

EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.



Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios

Toluca, México, 2023

“Profesionalización para la función pública. Una propuesta para el Estado de México.”

Primera edición, 2023.

Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.

Portal Francisco I. Madero 212, acceso por Belisario Domínguez, Col. Centro, C.P. 50000,
Toluca, Estado de México.
Teléfono: 722 226 0410.

ISBN: 978-607-8087-63-1

Número de Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal:

CE: 207/01/07/23

Impreso en México.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente coincide con el punto de vista del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México (IPSP). Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida, mediante ningún sistema o método electrónico o mecánico (incluyendo el fotocopiado, la grabación o cualquier sistema de recuperación y almacenamiento de la información) sin consentimiento por escrito del IPSP.



<http://iapem.edomex.gob.mx/>



iapem



@iapem

Toluca de Lerdo, Estado de México, México

Impreso en México, 2023

CONTENIDO

Presentación	7
Introducción	11
I. Marco analítico	15
II. Profesionalización de la Función Pública en las entidades federativas	19
2.1 El concepto de profesionalización en la función pública en las entidades federativas	20
2.2 Nivel jerárquico en el que se encuentra la función pública dentro de las administraciones públicas estatales	24
2.3 Entidades federativas con institutos de profesionalización	29
III. Profesionalización en el Estado de México	35
3.1 El Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos	35
3.2 El Poder Ejecutivo del Estado de México	40
IV. Propuestas para la profesionalización en el Estado de México	47
4.1 La importancia estratégica de la Alta Dirección Pública para la Profesionalización	48
4.2 Plan de acción (en ocho pasos) para la profesionalización	52
Referencias	75

Anexos	81
Anexo 1.	
Hoja de ruta para la selección de la Alta Dirección Pública: objetivos, etapas, hitos, actividades, medios de verificación y supuestos para su funcionamiento.	81
Anexo 2.	
Familias de puestos	97

PRESENTACIÓN

Indudablemente, uno de los retos más importantes que enfrenta la Administración Pública Estatal del Estado de México (APE), es dar respuesta oportuna a las exigencias ciudadanas, que evolucionan de acuerdo con los cambios sociales, económicos y políticos que enfrenta el nuestro estado. Se requiere que las instancias gubernamentales se adapten a las nuevas demandas, y generen respuestas inmediatas, adecuadas a la realidad de cada sector de la ciudadanía.

Uno de los elementos clave con que cuenta el gobierno mexiquense para atender las demandas ciudadanas es su servicio público. Cerca de 350 mil servidoras y servidores públicos que tienen las consigna de brindar atención, de manera eficaz, oportuna, humanista y justa a los casi 17 millones de personas que integran a la población mexiquense.

Es así, que resulta fundamental desarrollar capacidades en las personas que conforman el servicio público, en un proceso que se traduzca en la mejora sustancial de su desempeño y con ello, en la atención que el gobierno estatal brinda a la ciudadanía. En este sentido, el Estado de México, cuenta con tres instituciones encargadas de capacitar a las y los servidores públicos: el Instituto de Políticas Públicas del Estado de México

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

y sus Municipios, el Instituto Hacendario del Estado de México y el Instituto de Profesionalización. Ciertamente, los tres institutos hacen una gran labor en lo que se refiere a la capacitación del servicio público, cada uno atendiendo a un sector y una línea temática, bien delimitados y no excluyentes.

No obstante, se requiere pensar en procesos de profesionalización que vayan más allá de la capacitación, es decir, estrategias integrales que se involucren en procesos de: selección, remuneración, movilidad, capacitación, retiro, entre otros que aseguren que el personal del servicio público: llevará a cabo su trabajo en el mejor contexto; que cuenta con todas las condiciones laborales previstas en la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios; que percibe una retribución justa durante todo el tiempo que forme parte del servicio público y que su labor es reconocida, dentro y fuera del aparato estatal, como de suma importancia y que se ve reflejada directamente en la atención ciudadana.

Este texto, muestra el resultado de una indagación teórico-metodológica del Instituto de Profesionalización que obedece a la necesidad de plantear una estrategia de profesionalización, en la que el centro es la Alta Dirección Pública (ADP), es decir, las personas que conforman la capa directiva que sirve como unión entre la acción política (mandos superiores) y quien se encarga de ejecutarla frente a la ciudadanía (personal operativo). Trabajar directamente en la profesionalización de la ADP, supone grandes beneficios, se impulsaría una generación de personas capaces de tomar decisiones acordes con la realidad estatal, de manera eficaz, eficiente y sobre todo, transparente, pero que además, puedan establecer una comunicación efectiva entre la institución y el personal operativo.

La transición política que se vislumbra para el Estado de México resulta en un espacio en que se pueden aprovechar las ventajas que la APE tiene para establecer una estrategia

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

de profesionalización ya que cuenta con un instituto con atribuciones legales que le permiten implementar una estrategia como la que aquí se plantea.

Así pues, reconozco el trabajo que, durante esta administración, el Instituto de Profesionalización ha hecho con respecto a este tema y que se refleja en este texto que puede servir de guía y consulta para todas las personas interesadas en el tema. Enhorabuena.

José Ignacio Rubí Salazar

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es, por un lado, presentar un panorama general de los avances en materia de profesionalización en el Estado de México (EDOMÉX), en comparación con el resto de las entidades federativas y, por otro lado, plantear una estrategia de profesionalización de la administración pública central (APE) de esta entidad federativa¹.

En México, existe consenso sobre la importancia de profesionalizar a la APE, sin embargo, tiende a predominar una mirada sobre el nivel federal de gobierno. Esto puede ser un problema si se toma en cuenta que existen áreas fundamentales de política pública que se encuentran descentralizadas, como la educación y la salud. Por ello, resulta imprescindible indagar qué sucede en materia de profesionalización del servicio público en el nivel estatal de gobierno.

El antecedente inmediato es un estudio realizado en 2016 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 10 entidades de México: Baja California, Campeche, Colima, EDOMÉX, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán. Este reporte

¹ Este instituto, agradece la participación de Mariana Chudnovsky y Carmen Castañeda en la ejecución del proceso de investigación y de elaboración este texto, mismo que forma parte del *Estudio sobre la viabilidad del Servicio Profesional de Carrera en el Estado de México*.

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

señala las fortalezas y debilidades de cada estado en el desarrollo de un servicio civil, apuntando la necesidad de avanzar más en las políticas de desarrollo profesional. Se argumenta que las y los servidores públicos tienen acceso a oportunidades de capacitación, pero generalmente estas no se acompañan con un desarrollo profesional a mediano y largo plazo. De fondo, la conclusión del reporte es que la profesionalización de la administración pública, mediante una gestión de recursos humanos (GRH) moderna, tiene baja prioridad en las agendas gubernamentales subnacionales, “pese a la diversidad política, institucional, legal y económica que existe entre ellos” (Sanginés y Strazza, 2016, p. IX).

Este documento busca llenar ese vacío y, además, pretende constituirse como una herramienta para pensar las estrategias de profesionalización en el EDOMÉX. Un área de oportunidad fundamental en este tema es no asumir a las entidades federativas sólo desde lo federal, sino pensar a la profesionalización a partir de las dinámicas subnacionales. En este sentido, el caso mexiquense es relevante porque, a nivel estatal, es la entidad que cuenta con la mayor cantidad de personas trabajando en la Administración Pública Estatal (INEGI, 2022). Además, cuenta con tres instituciones que se encargan de la profesionalización y es una de las pocas entidades con un instituto autónomo enfocado en la profesionalización.

El Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México (IPSP) cuenta con amplias atribuciones de planificación de la profesionalización y el servicio profesional de carrera (SPC), pudiendo presupuestar, operar, normar, controlar y evaluar el sistema y sus programas además de suscribir acuerdos para investigaciones en la materia. A parte del IPSP, en el EDOMÉX también existen el Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios (IAPEM) y el Instituto Hacendario del Estado de

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

México (IHAEM) que son organismos que colaboran activamente en la profesionalización estatal. Esto permite que se puedan implementar acciones de profesionalización que vayan más allá de la capacitación a partir de un enfoque basado en un sistema de GRH. Es decir, para que la organización logre alcanzar sus metas y se propone desarrollar una “función pública”.

Entonces, para cumplir con los objetivos de este documento, se exploran las organizaciones dedicadas a la profesionalización a nivel estatal. Se encontró que, de las 32 entidades, solo 5 crearon organizaciones con mayor autonomía, es decir, organizaciones con estatutos jurídicos de organismos desconcentrados o descentralizados. Estos son: Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México (CDMX), EDOMÉX, y Zacatecas. Dos contaban con organismos desconcentrados (Baja California y EDOMÉX) y tres con organismos descentralizados (Baja California Sur, CDMX y Zacatecas). Además, estos cinco cuentan con normas (leyes o reglamentos) que regulan un servicio civil o un sistema de profesionalización. En todos los sistemas de servicio civil existe un consejo rector, de acuerdo con las leyes revisadas. Sólo en la CDMX, el área de profesionalización, Escuela de Administración Pública, forma parte de dicho consejo.

El problema público de la profesionalización de los aparatos estatales es retomado por diferentes instancias organizacionales a nivel subnacional: a veces, la responsabilidad le toca a alguna área dentro de la estructura y, en ese sentido, es interesante ver el nivel jerárquico que tienen como indicador de prioridad política. En cambio, en otras entidades la profesionalización está a cargo de agencias públicas que tienen mayor margen de acción e incluso son institutos independientes. Esto es interesante porque permite medir el grado de autonomía, entendida como la capacidad de diseñar, establecer e implementar políticas de GRH sin necesidad de autorización de otro actor, y de priorización del tema de la profesionalización.

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

El análisis de la información muestra que todas las entidades tienen un departamento o dirección dedicada a procesos de capacitación y profesionalización. Estos, por lo general, tienen como actividad principal la formación y capacitación (en general continua, aunque en ocasiones también inicial) de servidores públicos de la administración pública centralizada del estado. La mayoría de estas unidades son departamentos o incluso direcciones dentro de Secretarías, por lo general de administración y finanzas.

El EDOMÉX tiene una ventaja frente a muchas entidades porque tiene un instituto con atribuciones legales que le permiten ser el caso líder para la profesionalización a nivel nacional. Sin embargo, se enfrenta al reto de profesionalizar a la administración pública más grande del país. Por tanto, se propone una estrategia de profesionalización enfocada en la Alta Dirección Pública (ADP). La enseñanza comparada de las reformas ya existentes muestra que operar sobre esta franja funciona como mecanismo indirecto de mejora de todas y todos los servidores públicos. De hecho, casi todos los países que han implementado esta estrategia indican avances en esta dirección desde el año 2004 (BID, 2014; Informe Barómetro, 2012).

El documento se organiza de la siguiente manera: en una primera sección, se presenta el marco analítico utilizado en este documento. En la segunda parte, se muestra un panorama general de la profesionalización de la función pública a nivel estatal. Luego, en el tercer apartado, se profundiza en la situación actual de la profesionalización en el EDOMÉX. Por último, se presenta una propuesta para la profesionalización de la administración pública central mexicana.

I. MARCO ANALÍTICO

La profesionalización es sin duda una herramienta importante para mejorar la calidad de la acción gubernamental. Según el BID, la profesionalización es un proceso de transición hacia un “empleo público estable, planificado y bien calificado” (Sanginés y Strazza, 2016). El marco analítico que se utiliza como punto de referencia para este documento, se usó para el proyecto “Diagnóstico de Sistemas de Servicio Civil” del BID que se plasmó en el informe comparado de los años 2004-2014 (BID, 2004, 2014), y que se deriva de la aplicación de los dos grandes principios: mérito y flexibilidad, contenidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (en adelante, CIFP) (Longo, 2002; BID, 2004-2014, 2016). Esta metodología se convirtió en el instrumento para evaluar el grado de implantación de la CIFP y permitió identificar el grado de avance de los servicios civiles en América Latina. Asimismo, es la metodología que se utilizó para el análisis referido a 10 entidades en México. Este marco se utiliza en este documento para medir el alcance que una instancia pública (el IPSP) tiene para dirigir y operar un sistema de GRH.

Los ejes rectores que subyacen a la metodología que desarrolló el BID para la medición de los servicios civiles de América Latina

surgen del consenso plasmado en la CIFP. Uno de los principales elementos rectores es reemplazar la idea de profesionalización como algo centrado en la capacitación de personas que, justo, se encuentran trabajando en el sector público, por una mirada sistémica que tome en cuenta las funciones de las agencias públicas en los gobiernos democráticos. Para ello, se propone el concepto de ‘función pública’ como el “conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran, en una realidad nacional determinada” (CIFP: CLAD-UN, 2003:5). La CIFP define un ámbito de aplicación amplio, que abarca diferentes sectores del sistema político administrativo, los distintos niveles de gobierno y administración, y los diferentes grados de descentralización funcional.

De este modo, cuando se analiza un servicio civil desde esta propuesta metodológica, se observan ocho aspectos que son consistentes con los principios de la CIFP (CLAD, 2003). La Gestión de Recursos Humanos (GRH), es decir, el conjunto de políticas a través de las cuales se gestionan los recursos humanos se aplica al servicio civil y se transforma en el objeto de la política pública, que, a su vez, se constituye como un sistema integrado por ocho subsistemas en los que se agrupan las prácticas de gestión de las personas.

Según este marco analítico, para evaluar a los servicios civiles nacionales y subnacionales, un proceso de profesionalización debe abarcar ocho subsistemas en la GRH (Figura 1).

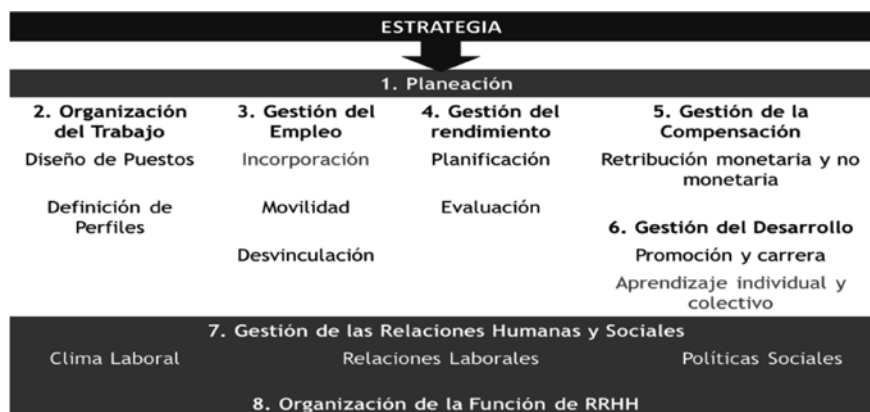
En el nivel superior se encuentra la 1) Planificación de recursos humanos que constituye la “puerta de entrada” de los sistemas de GRH y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas con los que se conecta (BID; 2014). Después, éste considera tanto la 2) organización del trabajo (el diseño de puestos y la definición de perfiles), 3) la gestión del empleo (cómo se incorporan las personas a

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

las organizaciones gubernamentales, cómo se mueven entre puestos, áreas y organizaciones, y cómo se desvinculan de estas), 4) la gestión del rendimiento (cómo se planifica y evalúa el desempeño de los trabajadores), 5) la gestión de la compensación (la retribución monetaria y no monetaria incluyendo incentivos y recompensas) y 6) la gestión del desarrollo de los trabajadores en organizaciones gubernamentales (las oportunidades de aprendizaje, promoción y carrera de los trabajadores). Por último, se encuentra la 7) gestión de las relaciones humanas y sociales y 8) la organización de la función de los recursos humanos.

Figura 1. Modelo estratégico de la gestión de recursos humanos



Fuente: elaboración propia basada en Longo (2004).

La evidencia internacional muestra que es clave que exista un área rectora que pueda realizar planificación estratégica e integral de la GRH y que pueda conducir la gestión de las relaciones humanas y sociales (Sanginés y Strazza, 2016). Esto lleva a planes que contienen objetivos tanto de diseño como de implementación de políticas, que, canalizadas a través de los diferentes subsistemas, moldean el sistema de servicio civil

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

(Iacoviello y Strazza, 2012, 2016). El entramado organizacional que rige la GRH es importante para la capacidad que tiene un gobierno en impulsar y operar un sistema de profesionalización. Por lo tanto, analizamos la profesionalización en las entidades con base en estos elementos. En este documento no se miden los ocho subsistemas, el foco es la planeación y, debido a esto, se analiza a las unidades encargadas de la profesionalización en cada entidad (Secciones II y III). No obstante, la propuesta de profesionalización que se plantea en este documento sí considera todos los subsistemas (Sección IV).

II. PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Las 32 entidades federativas de México tienen áreas administrativas encargadas de la GRH. La mayoría son parte de Secretarías dedicadas a la administración de recursos humanos y materiales, incluso de aquellas que administran y organizan el presupuesto. A continuación, se describen las atribuciones que las leyes de administración pública, reglamentos interiores y en algunas ocasiones leyes de servicio civil o profesional de carrera otorgan a estas secretarías y sus unidades administrativas, como también las acciones que realizan (la mayoría en materia de cursos de capacitación), observando los temas de capacitación ofrecidos, las acciones de capacitación y profesionalización que se realizan, y una descripción general de las unidades administrativas de capacitación en las entidades federativas. La información presentada se obtuvo mediante páginas de Internet de las dependencias, los portales de transparencia y en respuestas a solicitudes de información hechas por la Plataforma Nacional de Transparencia.

2.1 El concepto de profesionalización en la función pública en las entidades federativas

En México, solo 12 entidades tienen leyes específicas de servicio civil de carrera o profesionalización. Las otras 20 regulan a los servidores públicos con base en leyes de trabajadores al servicio del poder ejecutivo. Más allá de cómo se regulan, es interesante examinar qué definición usan para entender la profesionalización de los servidores públicos. Con base en un análisis de leyes orgánicas de administración pública o del poder ejecutivo, reglamentos de secretarías, manuales de operación, y páginas de Internet de organizaciones o acciones de profesionalización en las 32 entidades federativas, encontramos bastante coincidencia en cómo se define la misma. En la mayoría de los casos, la profesionalización se entiende como capacitación para el personal del servicio público (Cuadro 1).

Las definiciones de profesionalización se vinculan fuertemente con el esfuerzo por mejorar los conocimientos de quienes integran el servicio público, de seguir procesos de capacitación y finalmente de evaluación de su desempeño y la efectividad de la capacitación. Sin embargo, la mayoría de los esfuerzos de capacitación y la gestión del desarrollo (individual) de los servidores públicos permanece desconectada de una planificación y ejecución integral que considere la organización del trabajo, o la gestión del empleo, rendimiento, compensación o relaciones humanas y sociales.

Esto se puede afirmar por el hecho de que las organizaciones dedicadas a esfuerzos de profesionalización no tienen atributos para planear, establecer y operar mecanismos para el ingreso al servicio público, promociones, retribuciones monetarias y no monetarias, y diseño de puestos.

Solo cinco entidades cuentan con organismos descentralizados o desconcentrados con atribuciones legales para

planificar y participar en la integración de dichos subsistemas. En consecuencia, pocas entidades cuentan con organizaciones con atribuciones suficientes para liderar un proceso de profesionalización.

Cuadro 1. Ejemplos de definiciones de profesionalización de las entidades federativas en base a normas o descripciones propias de estas organizaciones

Baja California: “la profesionalización y el desarrollo de los servidores públicos, debe ser considerado como un proceso estratégico de gobierno que vincula diversas modalidades de los sistemas de aprendizaje y aplicación; es en suma, el conocimiento preciso de la misión, las funciones y competencias requeridas para el puesto, la capacitación, actualización y evaluación de competencias de los servidores públicos que generan el capital humano considerado como el elemento más importante para que las organizaciones cumplan con su razón de ser, no pudiendo ser la excepción las organizaciones públicas” (CENPRODE, 2021).

Estado de México: Profesionalización es el “proceso organizado y planificado cuyo objetivo es la capacitación y el desarrollo de las Personas Servidoras Públicas para mejorar el desempeño de sus responsabilidades, durante su permanencia en el servicio público”. Formación es el “proceso de instrucción planificada y sistemática, dirigida a las Personas Servidoras Públicas para fortalecer conocimientos teóricos y prácticos, aplicables a las funciones y especialidades de los puestos y áreas en que se encuentren adscritas” (Artículo 3 del Reglamento de Profesionalización para las Personas Servidoras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado de México).

Guanajuato: No se encontró explícitamente, pero se intuye del Manual de operación de Ingreso, Profesionalización, Evaluación del Desempeño y Bienestar Laboral que Profesionalización se hace mediante la “Capacitación Institucional” y “Capacitación Técnica”. Según el Manual de operación de Ingreso, Profesionalización, Evaluación del Desempeño y Bienestar Laboral, capacitación institucional es el “proceso formativo, sistémico y continuo mediante el cual se desarrollan las capacidades institucionales de las personas servidoras públicas” y capacitación técnica el “proceso que tiene como finalidad desarrollar habilidades específicas y proporcionar conocimientos, destrezas y/o aptitudes necesarias para fortalecer el desempeño eficiente en las funciones que realizan las personas servidoras públicas en los puestos que ocupan”. (Secretaría de Administración y Finanzas, 2020)

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

Quintana Roo: La Dirección General del Servicio Profesional de Carrera “entiende a la profesionalización del servicio público central como el proceso de formación académica que comprende desde la alfabetización y nivel básico hasta estudios oficiales de posgrado” (Respuesta a la solicitud de información vía el Portal de Transparencia del INAI).

Tabasco: Según el sitio web dedicado a la profesionalización, dice que el objetivo es “Profesionalizar la función pública mediante la ejecución y administración de estrategias y acciones institucionales tendientes al desarrollo de las competencias, conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes personales e intelectuales de los servidores públicos, a fin de que éstos desempeñen la función pública a su cargo de manera competitiva, eficiente y eficaz en beneficio de la población.” Se intuye que profesionalización es capacitación. (Gobierno de Tabasco, 2021)

Fuente: elaboración propia en base a marcos normativos, páginas de Internet y respuestas a solicitudes de información. Se tomó como muestra cuatro entidades con normas de servicio civil de carrera o de profesionalización, siendo dos de ellas con organismos desconcentrados dedicados a la profesionalización (Baja California y EDOMÉX) y dos más con organizaciones dentro de secretarías dedicadas a la profesionalización (Guanajuato y Quintana Roo). Además, se tomó la definición de un estado sin ley de servicio civil o reglamento de profesionalización (Tabasco).

En general las instancias públicas de profesionalización participan en el mantenimiento de catálogos de puestos y de escalafones y tabuladores de salarios. También suelen opinar sobre cambios a estructuras orgánicas y el desarrollo administrativo, además de tareas administrativas relativas a los recursos humanos, como determinar calendarios, gestionar la nómina o negociar con sindicatos. Asimismo, realizan detección de necesidades de capacitación para posteriormente generar programas o planes que las satisfagan, los cuales son apoyados por convenios con instituciones de educación superior o con servicios profesionales en materia de capacitación. Los ejercicios de evaluación se enfocan en evaluar estos programas de capacitación y certificar capacidades. La retórica que envuelve la autodescripción de sus actividades es una de profesionalización, en ocasiones de sistemas, de compatibilidad entre el puesto y la persona, y el de fomentar valores, ética

de servicio, mérito, objetividad, imparcialidad e igualdad de oportunidades. En pocas ocasiones se hace mención del reclutamiento, el ascenso vertical y horizontal en conjunto con esfuerzos de capacitación en las atribuciones legales de estas organizaciones (leyes y reglamentos). Por ejemplo, de las cinco entidades que cuentan con un instituto, o similar, encargado de la profesionalización de servidores públicos, la normativa en Zacatecas indica que el Instituto de Selección y Capacitación se encarga del reclutamiento, selección, y profesionalización de las y los servidores públicos.

A pesar del énfasis retórico o de la existencia de marcos normativos, en la práctica las acciones de profesionalización suelen limitarse a la gestión del desarrollo (Figura 1). De acuerdo con el Modelo estratégico de la GRH, la gestión del desarrollo implica las acciones relacionadas con los estímulos al crecimiento profesional de las personas, fomento de los aprendizajes necesarios y definición de itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales. Asimismo, en este subsistema suceden las acciones de capacitación. Lo que la evidencia muestra es que las agencias encargadas de la profesionalización a nivel estatal en México se limitan en gran medida a la impartición de cursos, talleres y conferencias. Como se presenta en este reporte, estas acciones de capacitación incluyen procesos de detección de necesidades y elaboración de programas anuales, cursos en administración, gestión pública, derechos humanos, desarrollo personal y especialidades. Estos cursos pueden tomar formas breves como talleres y conferencias, o ser diplomados o incluso maestrías. Debido a la contingencia sanitaria del Covid-19, muchas entidades elaboraron acciones de capacitación en línea o virtual.

2.2 Nivel jerárquico en el que se encuentra la función pública dentro de las administraciones públicas estatales

Considerando las 32 entidades de la república, podemos agrupar las unidades de profesionalización de cada una, dependiendo de la autonomía establecida en sus atributos legales y marcos normativos de operación, que tienen para diseñar, establecer e implementar políticas de GRH sin necesidad de autorización de otro actor. Esta autonomía cruza tanto una jerarquía organizacional como la existencia de leyes que regulen la profesionalización. En este sentido, se clasifican a las entidades en tres grupos:

- **Grupo 1:** Sin marcos normativos específicos a la profesionalización, que tienen organizaciones de profesionalización y capacitación dentro de Secretarías.
- **Grupo 2:** Con unidades administrativas dentro de Secretarías que, además, son parte central de sistemas de profesionalización sustentadas en leyes de servicio civil de carrera o marcos normativos dedicados a la profesionalización.
- **Grupo 3:** Con leyes de servicio civil o reglamentos de profesionalización e institutos desconcentrados o descentralizados encargados de la profesionalización.

En el Grupo 1 se encuentran 19 entidades en cuatro subgrupos, divididos por el tipo de secretaría en la que se encuentran (Figura 2). Estos son: Secretaría de Administración, Oficialía Mayor, Secretaría de Administración y Finanzas, y otra secretaría. En este último subgrupo, todos tienen una función de recursos humanos y capacitación dentro de la Secretaría de Finanzas o Hacienda. Solo el estado de Coahuila organiza estas atribuciones dentro de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

Estas no cuentan con leyes de servicio civil de carrera o de profesionalización, pero existen departamentos o direcciones dedicadas a la profesionalización o capacitación dentro de las secretarías indicadas.

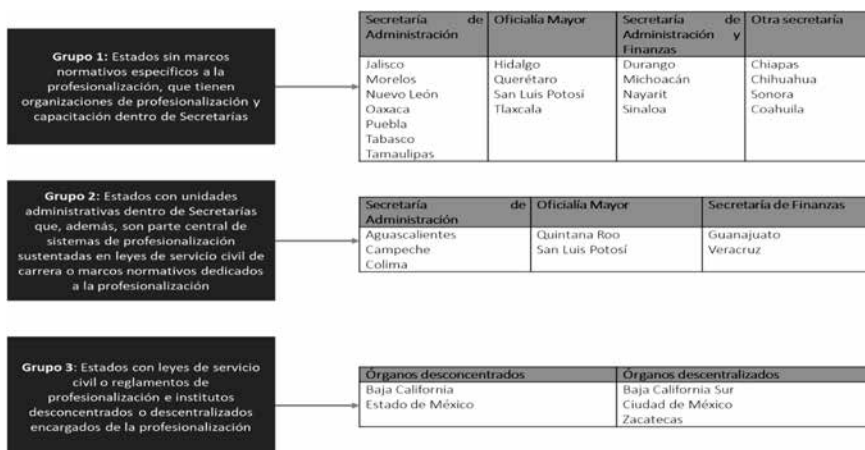
El Grupo 2 contiene siete entidades divididas en tres subgrupos, dependiendo del tipo de secretaría en la que se encuentran sus unidades de profesionalización (Figura 2). Estos son Secretaría de Administración, Oficialía Mayor, y Secretaría de Finanzas (donde existe una subsecretaría de administración o una dirección general de administración). Estas crearon leyes de servicio civil de carrera o de profesionalización, pero no crearon institutos descentralizados o desconcentrados para establecer u operar los procedimientos para la profesionalización.

Por último, en el Grupo 3 se encuentran cinco entidades que crearon institutos o similares que son órganos desconcentrados o descentralizados (Figura 2). Estos institutos forman parte del sistema de servicio civil o de profesionalización establecido por la respectiva ley.

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

Figura 2. Nivel jerárquico en el que se encuentra la función pública dentro de las administraciones públicas estatales



Fuente: elaboración propia.

El número de personal y presupuesto de las organizaciones con atribuciones relativas a la profesionalización, y dichas atribuciones, varía dentro de cada grupo y subgrupo. Sin embargo, todas las entidades cuentan con alguna unidad encargada de la gestión del desarrollo (en específico, la capacitación) de las y los servidores públicos y las relaciones laborales entre el gobierno del estado y sus servidores, además de unidades dedicadas a tareas rutinarias de nómina, prestaciones sociales, mantenimiento de estructuras orgánicas, catálogo de puestos, tabuladores de salario y trámite y registro de la incorporación, movilidad y desvinculación de personal.

En este sentido, se realizó el análisis del nivel jerárquico de las agencias encargadas de la profesionalización porque es un indicador de la prioridad política y administrativa que la profesionalización tiene en la entidad. Por ejemplo, el nivel

jerárquico se encuentra relacionado con el presupuesto asignado y recursos disponibles. Asimismo, puede influir en el grado de autonomía con el que cuentan para el diseño e implementación de políticas de GRH.

Con base en estas consideraciones, el caso del EDOMÉX resulta relevante porque cuenta con el IPSP, que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Finanzas, y que tiene atribuciones para presupuestar, operar, normar, controlar y evaluar el sistema y sus programas, y para suscribir acuerdos para investigaciones en la materia. Asimismo, además del IPSP, en el Estado existe también el Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios (IAPEM) y el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) que son organismos que colaboran en la profesionalización estatal. Estos arreglos institucionales muestran que en el EDOMÉX la profesionalización del personal del servicio público es importante para el gobierno estatal. De hecho, el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, reconoce la importancia de que todas las y los servidores públicos se inserten en programas de profesionalización:

Fortalecer la confianza de la población mexiquense a través de herramientas tecnológicas y sistemas de información que impulsen la transparencia y rendición de cuentas, además de fomentar acciones de profesionalización permanente, para asegurar que se cuenta con las y los servidores públicos mejor preparados, mediante procedimientos de selección transparentes, objetivos y equitativos, en apoyo a las dependencias, organismos auxiliares de la Administración Pública del Estado de México, así como de sus municipios (PDEM 2017-2023).

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

Además, el mismo plan de desarrollo, establece las directrices que debe seguir la profesionalización *como un medio fundamental para desarrollar cualquier medida de transformación de la función pública* (PDEM 2017-2023).

Para fortalecer el servicio público abierto y en el marco de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, es necesario que la profesionalización, sea incluyente, integral, igualitaria, participativa, solidaria y productiva. Este será el momento de multiplicar nuestros logros a través de una política que conciba la profesionalización en forma transversal (PDEM 2017-2023).

El problema público de la profesionalización de los aparatos estatales es retomado por diferentes instancias organizacionales a nivel estatal: a veces, la responsabilidad le toca a alguna área dentro de la estructura y, en ese sentido, es interesante ver el nivel jerárquico que tienen, como indicador de prioridad política. En cambio, en otras entidades, la profesionalización está a cargo de agencias públicas que tienen mayor margen de acción e incluso son institutos independientes. Esto es interesante porque permite medir el grado de autonomía, entendida como la capacidad de diseñar, establecer e implementar políticas de GRH sin necesidad de autorización de otro actor, y de priorización del tema de la profesionalización. El análisis de la información muestra que todas las entidades cuentan con un departamento o dirección dedicada a procesos de capacitación y profesionalización. Estos, por lo general, tienen como actividad principal la formación y capacitación (en general continua, aunque en ocasiones también inicial) de servidores públicos de la administración pública centralizada de la entidad. La mayoría de estas unidades son departamentos o incluso direcciones dentro de Secretarías, por lo general de administración y finanzas.

2.3 Entidades federativas con institutos de profesionalización

En esta sección se presenta la comparación entre el EDOMÉX y las otras cuatro entidades que sí tienen un instituto (Grupo 3), o similar, encargado de la profesionalización de servidores públicos. La Tabla 1 muestra dos tendencias, en primer lugar, la mayoría de los institutos se encuentran adscritos a dependencias relacionadas con recursos presupuestales (Administración, Hacienda, Contraloría, Finanzas). La excepción es Baja California Sur, donde el organismo encargado de la profesionalización depende de la Secretaría del Trabajo. Asimismo, el ICATEBCS se enfoca en el sector productivo, tanto privado como público, a diferencia de los otros cuatro casos que únicamente tienen facultades sobre el empleo público. En segundo lugar, a pesar de que estos institutos tienen facultades relacionadas con la profesionalización, la mayoría de sus acciones se han enfocado directamente en la capacitación.

Tabla 1. Institutos de profesionalización en las entidades federativas

Estado	Nombre y año de creación	Tipo y agencia de adscripción	Funciones principales	Acciones de profesionalización
Estado de México	Instituto de Profesionalización de Servidores Públicos del Estado de México (IPSP) - 2003	Órgano desconcentrado de la Secretaría de Finanzas.	Planear, organizar, ejecutar, controlar y evaluar la profesionalización del personal del servicio público, así como de las acciones conducentes para avanzar en la instauración del servicio profesional de carrera del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.	- Estudios de detección de necesidades de capacitación y desarrollo de programas de capacitación. - Diseño y desarrollo del Sistema Integral de Administración de la Profesionalización. - Diseño del Curso de Inducción al Servicio Público y su ejecución en colaboración con la Dirección General de Personal.
Baja California	Centro de Profesionalización y Desarrollo de Capital Humano (CENPRODE) - 1978	Órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda	Planear, organizar, e implementar las acciones necesarias para la instrumentación del servicio civil de carrera.	- Actualización y modernización los catálogos de puesto y evaluar el desempeño de los servidores públicos. - Acciones de capacitación: cursos sobre derechos humanos, en habilidades técnicas y justicia.
Baja California Sur	Instituto de Capacitación para los Trabajadores del Estado de Baja California Sur (ICATEBCS) - 1988	Órgano descentralizado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	Desarrollar y proponer los programas del subsistema de Capacitación, Certificación, y Evaluación del Desempeño.	Eventos de capacitación.

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

Estado	Nombre y año de creación	Tipo y agencia de adscripción	Funciones principales	Acciones de profesionalización
Ciudad de México	Escuela de Administración Pública (EAP) - 2008	Organismo descentralizado sectorizado a la Contraloría General.	Diseñar e impartir programas de profesionalización del Servicio Público de Carrera, diseñando e impartiendo concursos para el servicio, coordinando su formación inicial, y dando seguimiento a las resoluciones emitidos por el Consejo y los Comités del Servicio Público de Carrera.	Oferta académica: cursos, diplomados y maestrías.
Zacatecas	Instituto de Selección y Capacitación - 2007	Organismo público descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Administración	Reclutamiento, selección, y profesionalización de los servidores públicos y otorgar capacitación a los servidores públicos de la administración pública estatal, municipal y paramunicipal.	- Publicación de los lineamientos y manuales que rigen la evaluación de desempeño. - Publicación de las bases de las convocatorias para el ingreso al Servicio Público de Carrera. - Acciones de capacitación en habilidades técnicas, Derechos y justicia, Desarrollo de las personas e Informática.

Fuente: Elaboración propia.

Dos casos para comparar al EDOMÉX son la CDMX y Zacatecas. Como se observa en la Tabla 1, éstos tienen organismos descentralizados, a diferencia del EDOMÉX que tiene un órgano desconcentrado. La CDMX tiene un servicio público/profesional de carrera regido por una ley específica. Tanto en CDMX como en Zacatecas, los servicios civiles son regidos por un consejo y solo afectan a la Alta Dirección Pública (ADP). En Zacatecas el sistema también incluye a “técnicos”, sin importar si están sindicalizados y si estos funcionarios lo desean. En la CDMX, la EAP es parte del consejo, mientras que en Zacatecas el ISC solo opera el sistema y propone al consejo. Ambos están adscritos a las secretarías de administración para conducir las relaciones laborales, y dependen del titular del Poder Ejecutivo de cada entidad para impulsar estos esfuerzos.

En cuanto a la participación de los subsistemas de GRH, por un lado, la EAP de la CDMX tiene mayor participación que el EDOMÉX. Por ejemplo, participa en negociación con sindicatos. Sin embargo, en muchos casos se limita a la implementación, como exámenes para incorporarse al sistema y evaluación del desempeño. Por otro lado, el ISC de Zacatecas puede formular políticas y planificar todos los subsistemas de GRH, pero depende del Consejo para su aprobación; emite procedimientos de reclutamiento, desarrolla y opera mecanismos de evaluación de desempeño, opera mecanismos de promoción y diseña y opera programas de capacitación. Ambas entidades han creado áreas dedicadas a la profesionalización y se han enfocado en la ADP, pero hay espacio para fortalecer la función de organización.

En síntesis, todas las entidades comparten la idea de que “profesionalizar” es bueno, pero no todas lo priorizan de la misma forma en sus estructuras orgánicas y en sus acciones. En este sentido, el EDOMÉX tiene avances importantes en materia de profesionalización. Sobre todo, porque cuenta con un instituto encargado exclusivamente de la profesionalización.

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

Sin embargo, existen todavía áreas de oportunidad. En la siguiente sección se profundiza sobre el estado actual de la profesionalización en el EDOMÉX.

III. PROFESIONALIZACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO

Hasta ahora se ha presentado de manera general la situación actual de la profesionalización en las 32 entidades federativas. En esta sección, se presenta el caso del EDOMÉX. En primer lugar, se presenta una descripción general del IPSP. En segundo lugar, se presenta un análisis general de la administración pública central en el Estado para identificar la magnitud del reto que enfrenta este Instituto en materia de profesionalización.

3.1 El Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos

El IPSP, creado en 2003, es el órgano rector de la profesionalización del servicio público del EDOMÉX. Se trata de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Finanzas que tiene por objeto “planear, organizar, ejecutar, controlar y evaluar la profesionalización del personal del servicio público, así como de las acciones conducentes para avanzar en la instauración del servicio profesional de carrera del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, con el propósito de fortalecer el funcionamiento de la administración pública y mejorar la calidad

y atención en la prestación de los servicios que le corresponde proporcionar al Poder Ejecutivo Estatal”.

Para realizar la misión de profesionalizar a la administración pública centralizada, el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, otorga atribuciones mayoritariamente de gestión del desarrollo (promoción y carrera y aprendizaje), planificación y función de organización, todo orientado a construir y operar un SPC. El Instituto debe dirigir “la integración y estructuración del modelo de Servicio Profesional de Carrera Administrativa” y “organizar, operar y controlar el Sistema Integral de Administración de la Profesionalización a su cargo” (artículo 35 bis fracciones X y XI).

En cuanto a la función de organización de los recursos humanos, el Instituto formula normas y políticas para operar los subsistemas de profesionalización, como órgano coordinador y principal ejecutor del Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo informa de sus actividades a la Comisión Mixta de Capacitación y Desarrollo. Además, cuenta con amplias atribuciones de planificación de la profesionalización y el SPC, pudiendo presupuestar, operar, normar, controlar y evaluar el sistema y sus programas, además de suscribir acuerdos para investigaciones en la materia. Sin embargo, el resto de sus atribuciones fuera del SPC se especifican en la gestión del desarrollo. En cuanto a promoción y carrera, el Instituto puede proporcionar asesoría sobre pruebas y evaluaciones requeridas para concursos escalafonarios así como emitir constancias sobre resultados. En cuanto al aprendizaje, el Instituto puede analizar y autorizar eventos, establecer modalidades de certificación y realimentar programas de profesionalización mediante resultados de evaluación del desempeño.

La plantilla del Instituto se compone por cerca de 40 personas organizadas en las siguientes áreas: Dirección

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

General, Delegación Administrativa, Dirección de Investigación y Estrategias de Profesionalización, Dirección de Profesionalización y Subdirección de Desarrollo Curricular. Asimismo, se coordina con instituciones afines del sector público, social y privado, además, en materia de capacitación, se apoya entre otros, en el Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios (IAPEM) y del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM). En cuanto a relaciones laborales y normatividad de la organización del trabajo, gestión del empleo y compensación, el Instituto debe apoyarse en otras áreas, como, la Dirección General de Personal y la Subsecretaría de Administración.

El Instituto realiza anualmente estudios de detección de necesidades de capacitación (DNP²) del personal del servicio público, vinculados a la evaluación de desempeño³. De los resultados de este diagnóstico se generan programas de capacitación anuales que se coordinan directamente con las dependencias u organismos auxiliares.

En cuanto a su aporte al sistema normativo en materia de profesionalización, el Instituto propuso recientemente la actualización del Reglamento de Profesionalización para las Personas Servidoras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado de México, diseñó y desarrolló el Sistema Integral de Administración de la Profesionalización y ha aportado a mejoras de reglamentos interiores como el de la Secretaría de Finanzas. Además, elaboró parte del Manual de Normas y Procedimientos de Administración y Desarrollo de Personal (Instituto de Profesionalización, s.f.).

² De acuerdo en el Artículo 50 del Reglamento de Profesionalización para las Personas Servidoras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado de México, el subsistema de detección de necesidades de Profesionalización es una etapa de investigación obligada metodológicamente para conocer los requerimientos de las Personas Servidoras Públicas, la cual deberá llevarse a cabo antes de programar las Actividades Académicas.

³ Para apoyar estos esfuerzos, se han realizado convenios con instituciones de educación como la UNAM o UAEMéx, además de evaluaciones de índice de satisfacción del usuario (Instituto de Profesionalización, s.f.).

Durante el periodo 2019-2023, ha actualizado su normatividad interna, destacando la modificación al acuerdo de creación, la actualización del Manual de Organización Interna, y la creación del Manual de Procedimientos, lo que le ha permitido ser reconocido como institución académica con organización y procesos propios.

Sobre las acciones de capacitación, durante la actual administración (septiembre de 2017 a la fecha), el Programa General de Profesionalización se nutrió de dos fuentes principales; la DNP realizada desde el Instituto y el diagnóstico que realizaron las propias unidades administrativas, en este periodo se ejecutaron y se dio acompañamiento a más de 80 Programas Anuales de Capacitación⁴. En este contexto, según su modalidad, se impartieron 1721 actividades, de las cuales cerca del 49% fueron en modalidad virtual o en línea, 52% presenciales y menos de 1% híbrida. Conforme el tipo de capacitación, del total de actividades, se impartieron 1,447 genéricas y 274 específicas; llegando a 234,611 servidoras y servidores públicos.

Es importante acotar que, como se mencionó anteriormente, la pandemia por COVID 19, obligó al instituto a repensar su forma de impartir capacitación, lo que provocó que aumentara considerablemente la cantidad de personal atendido en la modalidad en línea, entre el último trimestre de 2017 y el primer trimestre de 2023, más de 46,900 personas adscritas al servicio público estatal accedieron a actividades académicas en esta modalidad.

Si bien, la cantidad de actividades académicas que se ofertan cada año varía ligeramente para cada periodo, en promedio, la oferta académica, constó de 75 cursos de 20 horas para fortalecer el desempeño laboral y bienestar personal, 15

⁴ Se trata de una serie de actividades de capacitación propuesta por las dependencias u organismos auxiliares, derivadas de una detección de capacidades realizada al interior de la misma dependencia u organismo auxiliar.

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

cursos en línea a través de la Plataforma de Profesionalización en Línea, y un Programa de Desarrollo Humano e Institucional integrado por conferencias. El IPSP cuenta con la oferta de cursos más amplios de las cinco entidades con institutos de profesionalización. Esta abarca la capacitación en habilidades técnicas (habilidades gerenciales, administración y política pública y auditoría y anticorrupción), derechos y justicia (Derechos humanos, inclusión y equidad, igualdad), desarrollo humano (ética y cultura, desarrollo personal y humanísticos, humanismo psicológico, desarrollo organizacional), específicos (informática, lenguas, ortografía y redacción, comunicación, atención al público, archivos, bases de datos). De acuerdo con el Manual de Procedimientos del Instituto, el proceso de capacitación inicia con la solicitud de capacitación (realizada por las dependencias u organismos auxiliares interesados) y de acuerdo con las especificidades del tema, las y los participantes y de la modalidad de impartición, se diseña una ruta de atención y el proceso culmina con la emisión de un documento que acredite la participación de la o el servidor público.

Sistema Integral de Administración de la Profesionalización

El IPSP cuenta con un instrumento de información propio: Sistema Integral de Administración de la Profesionalización (SIAP). Este le permite registrar y administrar datos relacionados con las actividades de formación y desarrollo de los servidores públicos, las referencias correspondientes a su ubicación orgánica en un puesto y una plaza determinada. Asimismo, permite registrar datos de los servidores públicos como la escolaridad y otras acreditaciones, certificaciones y reconocimientos. Los datos que se registran en el SIAP son procesados y protegidos como datos personales. Debido a esto, sólo pueden ser consultados por las y los titulares de las instituciones, y las autoridades

responsables de la gestión de políticas y programas de administración y profesionalización (Gobierno del Estado de México, 2017).

Entre los servicios que ofrece el SIAP, desatacan los siguientes:

1. Consulta al expediente personal de registros de actividades de profesionalización.
2. Recepción de invitaciones y notificaciones para participar en capacitación programada o de libre concurrencia.
3. Consulta de calificaciones obtenidas e impresión de Constancias y Certificaciones por eventos aprobados.
4. Consulta de reportes de Diagnósticos de Necesidades de Profesionalización de los últimos tres años.
5. Programas generales de profesionalización y calendarización de actividades.
6. Biblioteca digital, entre otros.

El SIAP, es el medio informático para planear, organizar, direccionar y evaluar los eventos de formación, que se ofrecen a los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México. Es el sistema que se encarga de gestionar y controlar todos los procesos relacionados a los eventos realizados por el Instituto, teniendo en cuenta que se deben de llevar a cabo de forma correcta y con el apego al reglamento. Sirve como medio de información y comunicación para los servidores públicos acerca de los eventos de capacitación (Gobierno del Estado de México, 2017).

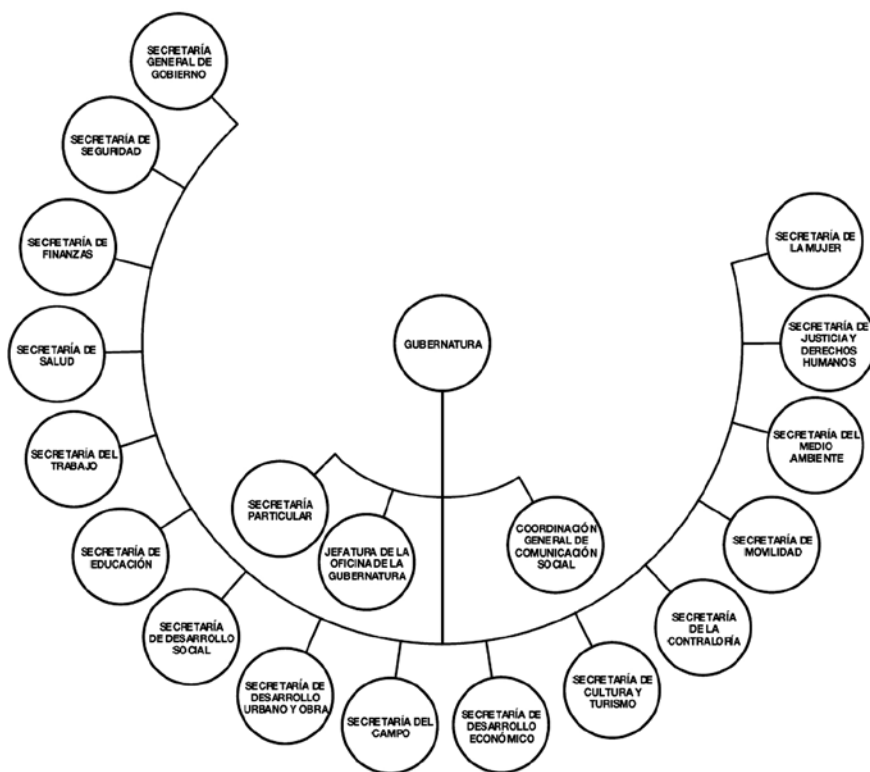
3.2 El Poder Ejecutivo del Estado de México

El IPSP está a cargo de la profesionalización de los servidores públicos del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, es importante conocer cómo se integra este para identificar el “tamaño del reto” al

Profesionalización para la función pública.
Una propuesta para el Estado de México.

que se enfrentan y poder diseñar las mejores estrategias para lograr la profesionalización de la manera más eficiente. El Poder Ejecutivo del EDOMÉX (administración pública centralizada) se compone por 17 dependencias (INEGI, 2022) (Figura 3).

Figura 3. Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México (2022)



Fuente: Secretaría de Finanzas del Estado de México, 2022

El EDOMÉX es el estado con mayor cantidad de servidores públicos. De las 2,438,336 personas trabajando en las administraciones públicas estatales de todo el país (centralizadas

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

y paraestatales), en el EDOMÉX trabaja el 14%, seguido por Veracruz (8%) y la CDMX y Jalisco (6%) (INEGI, 2022). En la administración pública centralizada del EDOMÉX trabajan más de 350,000 personas (Tabla 2).

Tabla 2. Servidores Públicos por Área y Sector 2022		
Área	Sector	Total
Administrativa	Central	9,191
	Auxiliar	6,824
Magisterio ⁽¹⁾	Central	122,310
	Auxiliar	107,767
Seguridad y Justicia ⁽²⁾	Central	36,491
Salud ⁽³⁾	Auxiliar	66,769
Subtotal	Central	167,992
	Auxiliar	181,360
Total Poder Ejecutivo		349,352

Fuente: Elaboración propia a partir de registros institucionales.

De manera general hasta el primer semestre de 2022, el personal del servicio público mexiquense se distribuye de la siguiente manera:

Tabla 3. Servidores Públicos por nivel 2022		
Total de Personas Servidoras Públicas (Mandos superiores, mandos medios y enlace y apoyo técnico del sector central y auxiliar)	10,176	
	6,855	
Sector Central	Mandos superiores	447
	Mandos medios	2,177
	Enlace y apoyo técnico	4,231

Profesionalización para la función pública.
Una propuesta para el Estado de México.

Tabla 3. Servidores Públicos por nivel 2022		
Sector Auxiliar:		3,321
	Mandos superiores	116
	Mandos medios	2,645
	Enlace y apoyo técnico	560

Como puede observarse en la Tabla 2, la dependencia con más servidores públicos son las Secretarías de Educación (122,610) y Seguridad (25,182). Resulta interesante que el 62% del personal son mujeres y el 38% son hombres. Sin embargo, para hacer un diagnóstico sobre género es necesario analizar la distribución por puesto y no sólo la presencia en el agregado. Igual que en el resto del país, la mayor parte del personal en el EDOMÉX es de base o sindicalizado (INEGI, 2022) (Tablas 3 y 4).

Tabla 4. Personal en la administración pública central, por tipo de contratación (2021)	Porcentaje
Confianza	3.5%
Base o sindicalizado	85.0%
Eventual	11.2%
Honorarios	0.2%
Otro	0.1%

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2022.

Conocer el tipo de contratación es relevante porque el personal de base goza de inamovilidad. Por lo tanto, incorporarlos en los procesos de profesionalización (fuera de las acciones de capacitación) puede resultar complicado. Asimismo, resulta interesante que, aunque el IPSP está a cargo de la profesionalización del Poder Ejecutivo, las dependencias de la administración pública central reportan una variedad no heterogénea de los elementos de profesionalización, por ejemplo, sólo 24% dice tener SPC carrera (Tabla 5).

Profesionalización para la función pública.
Una propuesta para el Estado de México.

En el mismo orden de ideas, también es importante saber que mandos medios y superiores, así como enlaces y apoyo técnico, se consideran plazas de confianza, y la Ley de Trabajo, expresa que los trabajadores de confianza quedan comprendidos en lo que hace a las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social que otorgue el Estado, es decir no son público objetivo de los programas de capacitación del Instituto, y su proceso escalafonario obedece a procesos internos de sus dependencias de adscripción.

Tabla 5. Elementos de profesionalización					
Servicio Civil de Carrera	Reclutamiento, selección e inducción	Diseño y selección de pruebas de ingreso	Diseño curricular	Actualización de perfiles de puesto	Diseño y validación de competencias
24%	53%	18%	6%	41%	12%
Concursos públicos y abiertos para la contratación	Mecanismos de evaluación del desempeño	Programas de capacitación	Evaluación de impacto de la capacitación	Programas de estímulos y recompensas	Separación del servicio
24%	47%	65%	24%	47%	18%

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2022.

La mayoría de las dependencias del Poder Ejecutivo (65%) reportan tener programas de capacitación. Sin embargo, sólo 6% tienen diseño curricular y 24% tiene evaluación de impacto de la capacitación. Asimismo, 53% reporta tener reclutamiento, selección e inducción y más del 40% tiene actualización de perfiles de puesto, mecanismos de evaluación del desempeño y programas de estímulos y recompensas (INEGI, 2022). No obstante, sólo 12% manifiesta tener diseño y validación de competencias. Esto a pesar de que en el EDOMÉX existe un

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

Modelo de Competencias del Desempeño (Gobierno del Estado de México, 2017).

En síntesis, el IPSP tiene atribuciones importantes para la profesionalización en el estado. Y debido al tamaño de su población objetivo (personas servidoras públicas de la administración pública central) más de 340,000 personas, distribuidas en 17 dependencias, resulta clave diseñar una estrategia de profesionalizar que permita implementar acciones de manera eficiente: mejores resultados con menor cantidad de recursos.

IV. PROPUESTAS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO

Como puede observarse del análisis presentado, pocas entidades federativas tienen institutos de profesionalización con suficientes atribuciones para impulsar los esfuerzos de profesionalización y, en la práctica, incluso los que tienen se concentran en la capacitación. Esto es relevante porque los análisis internacionales (Iacoviello y Strazza, 2012) muestran que el fortalecimiento y la profesionalización del servicio público depende de la existencia de una entidad autónoma que coordine y respalde los esfuerzos de profesionalización. La clave de esta tarea es crear condiciones necesarias para cualquier otra intervención en materia de profesionalización. La evidencia indica que sin un área rectora que se encargue de planear, implementar y evaluar, los esfuerzos aislados se diluyen (Iacoviello y Strazza, 2012).

En este sentido, el EDOMÉX tiene una ventaja frente a muchas entidades porque sí tiene un instituto con atribuciones legales que le permiten ser el caso líder para la profesionalización a nivel estatal. Sin embargo, el IPSP se enfrenta a un gran reto: profesionalizar el servicio civil con la mayor cantidad de personas trabajando en una Administración Pública Estatal (INEGI, 2022). Por lo tanto, es importante que la estrategia de profesionalización

siga tanto los aprendizajes de otras entidades, como con las buenas prácticas en materia de profesionalización identificadas por el BID (2014), principalmente, enfocar los esfuerzos de profesionalización, por lo menos en un inicio, en la ADP. Estas son una guía para las acciones que se pueden implementar para que el IPSP logre sus metas de política pública y se desarrolle un Servicio Civil. Enfocarse en la profesionalización del sector directivo permite fortalecer la capacidad del Estado en la implementación de las políticas públicas, otorga mayor autonomía a sus directivos para evitar la captura de determinados grupos de interés, y contribuye a generar la continuidad operacional de la función pública ante cambios de conducción política y agendas fragmentadas (Cortázar, Lafuente y Schuster, 2014).

4.1 La importancia estratégica de la Alta Dirección Pública para la Profesionalización

La profesionalización del servicio civil contribuye a reducir la ineficiencia, la desconfianza ciudadana, el clientelismo y la corrupción que se observa en el seno de estos gobiernos (Martínez Puón, 2013). Algunos estudios señalan una relación directa entre la profesionalización del servicio civil y el crecimiento económico sostenible de un país (Evans y Rauch, 1999; Henderson et al., 2003; Dahlström, Lapuente y Teorell, 2011; Knack y Keefer, 1995; Mauro, 1995; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001). A su vez, otras investigaciones muestran que contar con un servicio civil profesionalizado mejora la calidad de los servicios brindados (Lira, 2012) y contribuye a incrementar la confianza en el gobierno (Maxfield y Schneider, 1997; Van de Walle, Van Roosebroek y Bouckaert, 2005; Sacks, 2010).

Los servicios civiles buscan convertirse en instituciones eficaces, independientes de intereses particulares y proveedoras de servicios de calidad a los ciudadanos. Es decir que una

adecuada regulación de los empleados públicos puede evitar o disminuir el desarrollo de prácticas de corrupción y clientelismo que interfieren en los procesos de profesionalización y favorecer la implementación de políticas orientadas al bien común (Grindle, 1997; Echebarría, 2001; Longo, 2002; Iacoviello y Pulido, 2012; Iacoviello y Zuvanic, 2005; CLAD, 2003; Iacoviello, Zuvanic y Rodríguez Gustá, 2010; Iacoviello y Chudnovsky, 2014).

Asimismo, un sistema de selección basado en el mérito ayuda a mejorar la gestión interna y a legitimar el rol del director público (Cortázar, Fuenzalida y Lafuente, 2016). Esta situación, a su vez, contribuye a la continuidad de las políticas públicas y a brindar certidumbre a los ciudadanos en escenarios de cambio de gobierno. De este modo, impacta positivamente en la profesionalización del servicio civil y mejora la eficacia gubernamental. Más aún, algunos estudios muestran que existe un vínculo entre la profesionalización del servicio civil y el control de la corrupción, ya que la estabilidad del personal ante los cambios de gobierno y la selección por mérito con base en las cualidades objetivas de estas personas, contribuyen a evitar la corrupción (Kaufmann et al., 2003 y Carlson y Payne, 2003).

En este mismo sentido, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) destaca la relevancia que tiene la profesionalización de las áreas rectoras en materia de gestión de las personas y de los directivos públicos en tanto responsables de sus equipos técnicos. En el artículo 53 de la CIFP se sostiene:

...los requerimientos de profesionalismo de la Administración que son consustanciales a la función pública se extienden a la franja directiva o gerencial de los sistemas político-administrativos. Esta Carta entiende por tal aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir,

bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos. (CLAD, 2003).

El propósito de hacer énfasis en el trabajo de capacitación de los cargos de la ADP se basa, al menos, en dos aspectos:

1. El primero tiene que ver con alcanzar un objetivo práctico:

El desafío que asume toda nueva administración política es modernizar y profesionalizar el servicio civil en un ejercicio de gobierno, al menos, en principio. El problema es que los servicios civiles de las administraciones públicas suelen estar muy regulados, ser numéricamente grandes y tener estrecha relación con los sindicatos. Esto hace que los políticos suelen tener pocos incentivos en transformar esa compleja realidad puesto que el eje de su gobierno son políticas públicas, usualmente, sectoriales vinculadas a los planes de gobierno y no las políticas públicas hacia adentro del aparato estatal, lo que explica que contraten nuevos equipos para implementar sus políticas: buscan gente “técnica” pero de confianza y ya capacitada en la orientación que persiguen darles a las políticas sectoriales que impulsan.

En ese contexto, y dado que los servidores públicos, que componen la ADP, asumen funciones de jefatura, están en contacto directo con los equipos que conforman a los servidores

de línea. Como se mencionó, el empleo público adquiere una gran relevancia numérica en la región y es muy difícil trabajar directamente con las dotaciones en toda su magnitud y en un período acotado de tiempo, en el que, por supuesto, existen prioridades y metas de gobierno que alcanzar. En este sentido, las franjas directivas constituyen una primera franja estratégica de política pública. La razón es sencilla: suelen conformar un número “manejable” de servidores públicos que, además, toman decisiones estratégicas y tienen equipos a cargo. En consecuencia, permiten trabajar tanto sobre aspectos técnicos como con base en elementos vinculados al manejo de equipos, de modo tal que ellos puedan generar un efecto “cascada” hacia todos los servidores públicos.

2. El segundo aspecto se vincula a la construcción de capacidad estatal:

La ADP suele estar pensada como una bisagra entre los cargos estrictamente políticos y los servidores públicos de carrera. Centrando la reforma sobre esta franja se dejan capacidades instaladas en el aparato estatal que trascienden la rotación política ligada al juego electoral.

La selección de los cargos que conformará a la ADP debe decidirse en cada caso específico. Es por ello, que al final de este documento, se anexa una hoja de ruta (ver anexo 1) que busca apoyar en los criterios técnicos, organizacionales y políticos para el armado de la ADP. En el caso de la administración pública central del EDOMÉX, deberían decidir qué cargos quedarían dentro del gabinete político, que estarían sujetos a los cambios que deciden a nivel de la rotación que se da en el gobierno, y qué cargos conformarían aquellos que serían parte del sistema de la ADP. Es importante que esta tarea sea parte de un proceso interno en el que se identifique quiénes son, cuántos son, en

dónde están las personas que cumplen funciones directivas, para los ocho subsistemas del BID (planeación, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo, gestión de relaciones humanas y sociales y organización de la función de RRHH) y cuál es el marco normativo que los regula (el sistema normativo del servicio civil en el estado).

Esto implica una toma de decisiones de los actores involucrados y no hay reglas generales, sino que lo que importa es transmitir el espíritu que debe guiar la conformación de esta capa directiva. Para esto, se propone una Hoja de ruta (Anexo 1) y un Plan de Acción para la profesionalización del EDOMÉX. Se recomienda que este proceso se realice de manera colectiva para, por un lado, llegar a acuerdos viables de implementar en todas las dependencias y, por otro lado, dar espacio a que, dependiendo de las necesidades de cada dependencia puedan tomar las mejores decisiones.

4.2 Plan de acción (en ocho pasos) para la profesionalización

La planificación estratégica de los recursos humanos requiere vincular la estrategia organizacional con las políticas y prácticas de gestión del empleo. Se propone trabajar con los ocho subsistemas del Marco Analítico (ver Sección I) (CIFP-CLAD, 2003, BID, 2014). Con base en esto, se proponen los siguientes ocho pasos:

- 1. Planeación:** Definición de las necesidades netas de recursos humanos y de las estrategias de cobertura.
- 2. Organización del trabajo:** Definición de las características y condiciones de ejercicio de las tareas y los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas.

- 3. Gestión del empleo:** Gestión de los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización.
- 4. Gestión del rendimiento:** Influencia sobre el rendimiento de las personas para alinearlos a las prioridades de la organización.
- 5. Gestión de la compensación:** Gestión del conjunto de compensaciones que la organización satisface a sus empleados en concepto de contraprestación a la contribución de estos a los fines de la organización.
- 6. Gestión del desarrollo:** Estímulo al crecimiento profesional de las personas, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.
- 7. Gestión de las relaciones humanas y sociales:** Gestión de las relaciones entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando estas adquieren una dimensión colectiva.
- 8. Organización de la función de recursos humanos:** Gestión de los mecanismos de administración del sistema y distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables.

Es importante mencionar que, si bien en este documento los ocho pasos se plantean con el objetivo de profesionalizar la ADP, estos mismos pasos pueden seguirse la profesionalización del empleo público en su conjunto.

1. Planeación: requiere la estrecha adecuación de las personas a la estrategia de la organización a los efectos de lograr resultados acordes a las prioridades definidas. Es decir, es preciso trabajar en la definición de las necesidades

netas de recursos humanos y de las estrategias de cobertura.

Para ello, es clave involucrar a la alta dirección pública que son quienes llevan adelante los objetivos políticos de la organización. En paralelo a la definición de metas organizacionales dentro de cada unidad organizacional, se deberá trabajar en la detección de necesidades de capacitación (que aparece recién en el subsistema de gestión del desarrollo de los servidores públicos pero que debe ser planificada con anterioridad y no ser resultado de circunstancias eventuales). Esto requiere planificar el diagnóstico y cada una de sus etapas cuidadosamente y con instrumentos estandarizados y transferibles.

a. Planificación por metas y no por presupuesto: en México, la planificación tiene una fuerte influencia presupuestaria, pues en ese proceso se definen la cantidad de plazas, los incrementos salariales y los topes en las percepciones. Esto ha llevado a una escasez de estudios, diagnósticos y relevamientos profundos y consistentes sobre las necesidades cuantitativas y, en particular, cualitativas de personal. Las directrices que existen para planear dotaciones son muy generales y por lo usual no se cumplen. Esto debe tratar de revertirse en el EDOMÉX.

- Es importante fortalecer esta función, sobre todo, en contextos de restricción financiera. La planificación no debería concebirse como un subproducto de la formulación presupuestaria y de la política fiscal en general. Debe permitir un ejercicio que vincule los objetivos estratégicos de cada organismo con la planta de recursos humanos que necesita para alcanzarlos.
- Una de las principales tareas de las áreas rectoras es fortalecer esa tarea, pues las políticas de austeridad,

lejos de reducir la importancia de la planificación, la incrementan, debido a que las instituciones enfrentan el desafío de hacer lo mismo, pero con menos recursos. Una mala planificación sólo agrava los déficits.

b. Mirada integral sobre los recursos humanos: otro aspecto que a mejorar es que no haya total desconexión entre los diferentes segmentos del empleo público. Más allá de lo que la diga la normativa estatal sobre profesionalización, es importante que la función de planificación incluya a todas las personas que trabajan en la administración pública central del EDOMÉX. Es necesario proponer elementos de mejora y simplificación de los procedimientos y políticas internas de gestión de recursos humanos y del servicio civil.

c. Fortalecimiento e integración de los sistemas integrados de información para la toma de decisiones sobre los recursos humanos.

- Objetivos por alcanzar: la planificación de los recursos humanos debe estar concebida como una función transversal al sistema y debe tener la capacidad de prever las necesidades futuras de personal. Debe prever tanto la cantidad de servidores como sus perfiles. Sin esto, el sistema perderá integralidad y las plantillas de personal no necesariamente se adecuarán a los objetivos institucionales.
- Productos para desarrollar: se deben generar instrumentos de planificación de plantillas de personal. Se debe diseñar un protocolo anual de planificación de plantillas.

Cuadro 2. Puntos clave de la planeación

A continuación, se presentan algunos de los puntos clave que se deberían buscar durante la planeación de recursos humanos (BID, 2014):

1. Los mecanismos de planificación estratégica deben tener incidencia en la gestión cotidiana de las organizaciones públicas para definir la cantidad y calidad de RR.HH. requeridos.
2. Los sistemas de información sobre el personal deben permitir un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RR.HH. existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.
3. No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.
4. El costo global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.
5. Existe una proporción significativa de personal con educación superior, en relación con el mercado laboral de referencia.
6. Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.

2. Organización del trabajo: definición de las características y condiciones de ejercicio de las tareas y los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas.

a. Definición de los puestos de trabajo y las tareas:

- Describir los puestos de trabajo acorde al organigrama;
- Alinear las responsabilidades de los puestos y las estrategias organizacionales;
- Distribuir la carga de trabajo en los diferentes puestos.

b. Perfiles: además de escolaridad, y áreas de conocimientos y capacidades debe haber precisión acerca de cuáles son las competencias que se requieren.

c. Tipos de Competencias: categorías para desarrollo de competencias:

- Competencias genéricas: permiten a la organización llevar adelante con éxito los procesos más relevantes que la diferencian de otras organizaciones. Todos los miembros deben poseerlas.

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

- Competencias específicas por nivel: propias de los diferentes niveles de línea, conducción, gerenciales y de jefatura.
- Competencias por área o familia de puestos: son las que deben poseerse para tener éxito en determinada área de la organización (ver Anexo 2 con una guía modelo de familias de puestos y competencias).
- Competencias distintivas de un puesto: son las que deben poseerse para tener éxito en un puesto específico.

d. Competencias en la administración pública central:

- Se considera que es factible contar con un repertorio de competencias/capacidades estratégicas para la gestión pública, de tal manera que el IPSP establezca un modelo de formación profesional coherente y homogéneo en toda la administración pública central, pero abierto a la agregación de las competencias que cada dependencia detecte que deban ser requeridas en sus contextos particulares con base en las prioridades específicas que cada una de ellas establezca por familias de función o ramas de cargo. De este modo, cada dependencia puede generar, actualizar, modernizar y completar la versión aplicable en su propia esfera de actuación.
- Las competencias se pueden agrupar en 3 Ejes:
- Eje Formativo Básico Transversal
- Eje Formativo Directivo
- Eje Formativo Especializado

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

Eje	Sujetos	Competencias
1. Eje Formativo Básico Transversal	Vinculado a la adquisición o fortalecimiento de habilidades y conocimientos en materia de integridad, valores y principios de la gestión y del servicio público. Algunas de las capacidades de este eje se determinarán como aplicables obligatoriamente para todos los servidores públicos.	- Valores del servicio público (incluye: Integridad, Principios, Derechos Humanos, Igualdad de Género y No Discriminación) - Orientación al Ciudadano - Responsabilidad Administrativa - Liderazgo participativo e Instrumentación de decisiones - Orientación a resultados
2. Eje Formativo Directivo	Aplicables para aquellos servidores públicos que la requieran, vinculado a la adquisición o fortalecimiento de habilidades y conocimientos en materia de capacidades directivas. Se podrán seleccionar de un catálogo.	Competencias vinculadas a la gestión estratégica. A cubrir por parte del personal de los niveles que se determinen.
3. Eje Formativo Especializado	Vinculado a la adquisición o fortalecimiento de habilidades y conocimientos en su rama o área funcional específica. Algunas de las capacidades de este eje se determinarán como aplicables obligatoriamente para todos los servidores públicos en cada Área clave o Subprocuraduría.	Determinado por cada Área clave o Subprocuraduría, con base en su función sustantiva (se sugiere establecer un máximo de competencias especializadas)

Se deben establecer criterios para contar con marcos de cualificación que permitan dar valor objetivo a la experiencia acumulada por el personal de la Procuraduría versus el valor que se da a la cualificación basada sólo en el mérito tradicional y vincular estos procesos al mecanismo de formación y desarrollo de competencias profesionales.

- **Objetivos por alcanzar:** crear manuales de clasificación de puestos y perfiles. Desarrollar las competencias laborales en los manuales de puestos y perfiles.

- **Productos para desarrollar:** Se deben trabajar con familias de puestos. Se deben optimizar manuales de puestos y perfiles que, también, incluyan competencias.

3. Gestión del empleo: Gestión de los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización

- a. **Ingreso:** el ingreso a la administración pública debe efectuarse a través de procesos de selección meritocráticos, independiente del tipo de servidor público y la forma de contratación, asegurando el cumplimiento de las disposiciones normativas y con base a criterios técnicos, objetivos, transparentes y equitativos.
- b. **Estrategias para el ingreso:** abrir los procesos de selección también para el SPC para que no sólo sea la convocatoria pública y abierta, sino convocatorias dirigidas sólo a servidores públicos dentro de las dependencias de la administración pública central, aprovechar los movimientos laterales, atraer candidatos jóvenes.
 - Es clave establecer vínculos con escuelas y universidades para fortalecer las capacidades de candidatos al servicio público (por ejemplo, trabajar en servicio social y prácticas profesionales mediante convenios de colaboración).
 - Se deben establecer criterios para la elaboración y/o aplicación de pruebas de selección. Actualmente los exámenes de conocimientos son muy deficientes tanto en técnica valorativa como en contenidos.
 - Se deben desarrollar criterios para entrevista por competencias aplicada por personal con capacidad y conocimiento para hacerlo y evitar subjetividades. De

preferencia establecer un instrumento semicerrado con criterios de interpretación a los cuales se atengan los entrevistadores (sin demérito de dejarles cierta libertad para interpelar al candidato).

- Para el SPC, se debe controlar el veto y la designación. Este último debe acotarse y centralizar su control o bien, establecer medidas que eviten el abuso en las dependencias. Valorar otras alternativas de ingreso para casos excepcionales (algunos ya contemplados en la normatividad vigente). Aquí se puede ser más creativo, pero se debe valorar el impacto en carga laboral y recursos necesarios para aplicar las mejoras. De controlarse la amplia discrecionalidad en el acceso del personal de base.

c. Movilidad: se deben desarrollar mecanismos de movilidad entre las dependencias de la administración pública central. Sobre todo, entre los trabajadores de base. Se debe contemplar la gestión de las competencias actuales que se valoran en el estado y planear las competencias futuras que faciliten el desarrollo individual de los servidores públicos, dando respuesta a las necesidades de desarrollo profesional de los servidores públicos, así como contemplar su movilidad y ocupación en base al mérito y a las necesidades y recursos disponibles.

- Se deberá impulsar la movilidad de los servidores públicos a través de propuestas de mecanismos, herramientas y metodologías que permitan que el mérito se sustente y reconozca para el acceso a otras posiciones. Se debe dar viabilidad a los planes de carrera, a los concursos de promoción en rango y a la movilidad horizontal con transparencia e imparcialidad.

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

- Las dependencias pueden promover el desarrollo de los servidores públicos de carrera titulares sujetos al SPC través de la publicación de convocatorias dirigidas a servidores públicos de carrera (promoción), pero lo mismo puede aplicar para los demás cargos de la administración pública central.
- Es importante que se valore el número total de plazas vacantes y se determine una proporción de dichas plazas que pueden ser ocupadas mediante trayectoria o movimiento lateral, tomando como base el mérito de los servidores públicos contabilizado a partir de reglas de valoración de mérito establecidas por las dependencias.

d. Desvinculación: la desvinculación del personal presenta realidades muy diferentes dependiendo de si se trata de personal de base o servidores del SPC. Para los servidores públicos del EDOMÉX, considerando el alcance y atribuciones de la normatividad aplicable, se debe promover una cultura de compromiso, participación y colaboración de los servidores públicos de carrera que se desempeñan en la institución, de tal manera que las relaciones laborales no sean percibidas como un obstáculo para la gestión de los recursos humanos y den claridad, certeza y transparencia a los procesos que involucran la calidad de vida en el trabajo, su dignificación y, en su caso, el retiro o separación de los servidores públicos, evitando los conflictos que enturbien los objetivos de la profesionalización.

- **Objetivos por alcanzar:** Selección de personal abierta, competitiva y por mérito. Lograr menor rigidez en los puestos de base y menor rotación en los puestos de confianza. Lograr movilidad entre organismos.

- **Productos para desarrollar:** Se debe mejorar la difusión de las vacantes. Se deben expandir los concursos abiertos y de mérito. Se debe evaluar el conjunto de requisitos fijados para el puesto (formación, experiencia, y competencias –que ahora estarán incorporadas).

4. Gestión del rendimiento: Influencia sobre el rendimiento de las personas para alinearlos a las prioridades de la organización.

a. Propuesta: Se debe reconocer a los servidores públicos con base en el mérito alcanzado, al desarrollo de sus capacidades o competencias y al valor público generado en su desempeño. Ello implica la disposición de prácticas que reconozcan la contribución, el aporte y el desempeño individual de grupos de trabajo.

- **Objetivos por alcanzar:** lograr que las evaluaciones de desempeño sean un instrumento para potenciar el mérito entre los servidores públicos con base en rendimiento en vez de en aspectos más formales, tales como la asistencia y puntualidad.
- **Productos para desarrollar:** Diseñar un mecanismo simple y realista de evaluación del desempeño.

Cuadro 3. Puntos clave de la gestión del rendimiento

A continuación, se presentan algunos de los puntos clave que debe tener la gestión del rendimiento (BID, 2014):

- Existen pautas o estándares, definidas por la agencia encargada de la profesionalización, en cuanto al rendimiento esperado de las personas, de acuerdo con las prioridades y estrategias de la organización. En consecuencia, los servidores públicos conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.

Profesionalización para la función pública.
Una propuesta para el Estado de México.

Cuadro 3. Puntos clave de la gestión del rendimiento

- A lo largo del ciclo de gestión, la agencia encargada de la profesionalización sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.
- El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, y se contrasta con los estándares de rendimiento esperado.

5. Gestión de la compensación: Gestión del conjunto de compensaciones que la organización satisface a sus empleados en concepto de contraprestación a la contribución de estos a los fines de la organización.

- Objetivos por alcanzar: dado el contexto de austeridad, este aspecto debe pensarse con base en estímulos no monetarios. La normatividad lo permite.
- Productos para desarrollar: a definir.

6. Gestión del desarrollo: Estímulo al crecimiento profesional de las personas, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes individuales perfiles.

a. Capacitación: el desarrollo encuentra en la capacitación una fortaleza gracias a la prioridad asignada por los gobiernos y materializada en ofertas crecientes y áreas gestoras fortalecidas, aunque la detección de necesidades podría ser más estratégica. Sin embargo, la capacitación debe resultar de un diagnóstico que indique si es necesaria y en qué lo es. Asimismo, no debe generar sobre carga en los servidores públicos, que terminan perdiendo el interés.

b. Capacitación para la ADP: un tema clave en la gestión del segmento directivo es el establecimiento de los

perfiles de competencia para que logren un desempeño efectivo. La ADP sobresale no tanto por el conocimiento técnico como por su liderazgo. Es deseable que cuenten con competencias “blandas” (en vez de ser especialistas técnicos, propios de las burocracias meritocráticas weberianas), sepan gerenciar y liderar. Esto debería generar motivación en las capas medias y bajas que son masivas y más difíciles de abordar para capacitar.

- c. Los contenidos de las capacitaciones que promuevan aprendizaje **para los cargos directivos** se pueden dividir en tres grandes ejes:

1. Provisión de conocimientos técnico/profesionales: estos dependerán de las funciones de cada dependencia y de cada área.

2. Desarrollo de competencias transversales: este segundo eje propone el desarrollo de competencias de gestión para la implementación vinculadas a la gestión del entorno político. Es decir, aquellas orientadas a moldear el comportamiento de todo servidor civil independientemente de su función, jerarquía y modalidad contractual. Por ejemplo, una actividad de capacitación con vistas a potenciar el compromiso con el servicio público requiere comunicar la visión, la misión y los objetivos de la organización a todo el personal que allí se desempeñe. En esta situación, es recomendable que sean las autoridades políticas las que comuniquen estas cuestiones, a modo de legitimar todas las actividades que luego se lleven a cabo y todas las decisiones que los directivos tomen se encuentren alineadas con las de sus superiores. Luego, se pueden conformar equipos en los cuales interactúen personas de diversas áreas y deban recrear situaciones cotidianas en las cuales se

busca reflejar su responsabilidad con la organización y con los valores que ésta promueve.

3. Desarrollo de competencias estratégicas: este tercer eje propone el desarrollo de competencias que garanticen la función del directivo público en cuanto a la eficacia de su rol de líder. Este tipo de competencias personales e interpersonales aluden al “conjunto de actitudes, aptitudes y/o habilidades propias de la persona y requeridas para lograr resultados a través de otros” (Lavanderos, 2006:97). Pueden agruparse, a su vez, en tres grandes dimensiones:

- **La gestión de resultados:** alude al desarrollo de competencias orientadas a potenciar la gestión del desarrollo de las personas, la gestión de la calidad, el liderazgo efectivo, la planificación y la resolución de problemas, entre otras. Un ejemplo de estas prácticas es el que desarrolla en base a la estrategia de los “tres qué” (Iacoviello y Pulido, 2014) para promover innovaciones en la gestión. Para ellos se pueden realizar diversas actividades como, por ejemplo:
 - Taller de autodiagnóstico participativo: se busca que los participantes detecten problemas que enfrentan. Se realiza la división de los participantes, aleatoriamente, en tres grupos con tres objetivos específicos. El primer grupo debatirá y producirá un listado en torno de la pregunta “Qué mantener”, entendida como “¿en qué somos buenos?”, con la consiguiente identificación de los cimientos cognitivos y valorativos, las fortalezas para asumir cualquier tipo de innovación y sortear sus dificultades. Un segundo grupo hace lo propio a partir de la pregunta “Qué agregar”, entendida como “¿Qué es lo que aún, siendo capaces, no hemos intentado lograr? O qué cosa –con los recursos que tenemos-

podemos lograr y aún no hemos logrado. El tercer grupo tiene asignada la pregunta “Qué cambiar” la que debe considerar cómo remplazar las habituales prácticas que atrasan y pesan o perjudican, por nuevas prácticas que pueden asumir mejor cualquier innovación, para el progreso o desarrollo humano.

- Plenario de construcción de consensos. Cada equipo de trabajo presenta en plenario su acuerdo sobre el respectivo “Qué”. Al finalizar recibe sugerencias, enmiendas, comentarios que deberá registrar para completar su producción. Con el agregado de los tres productos, basados en las tres preguntas, se construye una matriz diagnóstica que opera como punto de partida para reforzar las fortalezas y priorizar los nuevos desafíos a adoptar en conjunto.
 - Taller de Formulación de proyectos. A partir de la matriz diagnóstica que se ha enviado a todos los participantes para su reflexión personal, en este encuentro se plantean objetivos prioritarios, y a través de una dinámica participativa conducida pedagógicamente, se trabaja el marco lógico para la formulación de proyectos para avanzar en los campos del Qué cambiar y del Qué agregar.
 - Resultado: Al final del itinerario formativo los grupos de trabajo tendrán formulado un proyecto para afrontar y optimizar la enseñanza-aprendizaje mediada por las TIC.
- **La gestión de vínculos:** refiere a las competencias que apuntan a la comunicación interpersonal, a la gestión de la participación ciudadana y al trabajo en equipo, entre otras.
 - **La conducción del cambio:** alude a las competencias necesarias para hacer frente al entorno organizacional. Estas refieren al “conjunto de habilidades, actitudes y

motivaciones que permiten adaptarse adecuadamente al entorno propio de la organización, contemplando además los aspectos culturales y el clima laboral” (Lavanderos, 2006:99) y abarcan cuestiones tales como la adaptación al cambio, innovación, proactividad, trabajo bajo presión, gestión digital y visión estratégica, entre otras (CLAD, 2016).

Algunas de las actividades que pueden realizarse para desarrollar de estas competencias son, por ejemplo, talleres de liderazgo con todos los directores de la organización. En esos encuentros, se puede involucrar a los diferentes estilos de liderazgo y acordar una planificación que permita llevar adelante la implementación de un nuevo proyecto dentro de la organización que apunte a trabajar en liderazgos compartidos. En estos casos, las actividades requieren de formación presencial en las organizaciones. El cambio organizacional es complejo y no se basa en la mera transmisión de capacidades técnicas. Es preciso que se trabaje en conjunto y de manera iterativa: “Este cambio puede tomar la forma de modificaciones incrementales como ciertas reingenierías o de saltos cualitativos que requieren la generación de innovaciones y el diseño de su transferencia y sostenibilidad en los respectivos contextos. Precisamente por estar orientadas al logro de un cambio en la organización, estas actividades ofrecen la oportunidad del trabajo cooperativo del colectivo entero de participantes” (Iacoviello y Pulido, 2014b:3).

A su vez, estas tres dimensiones requieren formatos de aprendizaje que impulsen su despliegue, desarrollo e incidencia, al menos en tres dimensiones respectivas (Cobo y Moravec, 2011):

- **La conducción estratégica** que supone competencias de liderazgo enfocado a la gestión de redes de información y

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

conocimiento, a la creatividad, la flexibilidad y la producción de innovación en contexto;

- El **diálogo colaborativo** que abre dinámicas de trabajo en equipos fundados en la colaboración, la comunicación efectiva y la resolución de problemas, y la persistencia en estrategias y objetivos
- La **gestión de la complejidad** que es inherente a las altas funciones y demanda desarrollo de visión sistémica, análisis prospectivo, manejo de la incertidumbre, definición de prioridades y de responsabilidades.

En síntesis, los ejes desarrollados se presentan en la Tabla 6. Sin embargo, es clave recordar que no necesariamente se deben hacer en ese orden ni en simultáneo. Se deberá priorizar qué eje desarrollar en función de un diagnóstico de las necesidades, capacidades y urgencias de la unidad organizacional que demande la capacitación específica.

Tabla 6. Ejes desarrollados del plan de acción				
1. Formación técnica	2. Desarrollo y fortalecimiento de competencias transversales	3. Desarrollo y fortalecimiento de competencias estratégicas		
		3.1 Gestión de resultados	3.2 Gestión de vínculos	3.3 Conducción del cambio
Programas de formación para fortalecer los conocimientos técnicos específico de área y de la ADP	• Aprendizaje continuo • Compromiso con el servicio público • Desarrollo de Relaciones Interpersonales	• Gestión del desarrollo de las personas • Gestión de la calidad. • Liderazgo efectivo • Manejo de Recursos	• Comunicación interpersonal • Gestión de la participación ciudadana • Negociación • Orientación al ciudadano	• Administración de políticas • Construcción de Redes • Gestión del cambio • Gestión Digital • Innovación • Proactividad

Profesionalización para la función pública.
Una propuesta para el Estado de México.

Tabla 6. Ejes desarrollados del plan de acción				
	• Integridad institucional	• Planificación • Relación con Directivos • Resolución de problemas • Toma de decisiones	• Relaciones Institucionales • Trabajo en equipo	• Trabajo bajo presión • Visión Estratégica

Fuente: Elaboración propia.

- d. Para la implementación de los ejes proponemos una estrategia basada en **una secuencia de acciones preliminares que se deberán combinar de acuerdo con las necesidades y la información preexistente, así como las urgencias de capacitación en diversos aspectos.** Asimismo, deberán resultar de la decisión estratégica de los que diseñen la intervención.

- Acciones preliminares:

1. **La primera acción consiste en el diagnóstico de la oferta de capacitación que ya se realizó en la administración pública central para no duplicar.** En este sentido, es clave identificar si existe un déficit de oferta de capacitación o un problema de calidad y/o contenidos y/u orientación de esta.
2. **La segunda acción consiste en la identificación de buenas prácticas ya existentes en materia de capacitación.** Es muy importante no sumar “capas geológicas” de capacitación que generen tensiones, contradicciones y desperdicio tanto del tiempo de los servidores públicos como de recursos públicos. Asimismo, es clave combinar los aprendizajes de la experiencia internacional con el desarrollo de diagnósticos sensibles a las necesidades y restricciones de las lógicas político-institucionales y organizacionales

locales. Las capacitaciones deben buscar fortalecer los servicios civiles de cada organización pública. En consecuencia, deben cuidar no amenazar a las capacidades ya existentes con introducción de nuevos sistemas de gestión o de trabajo que solo generarán resistencia al cambio. Para ello, es clave rastrear y potenciar talentos locales, e incentivar y promover las buenas prácticas domésticas. Solo en el caso que no exista ninguna oferta que se considere que cumpla lo mínimos requisitos de intervención pertinente, se sugiere generar un programa de capacitación de cero, en alianza con alguna institución de educación superior con capacidades potenciales.

3. En la tercera se desarrolla la **estrategia de fortalecimiento de la ADP** según dos aspectos que requieren de decisiones políticas y estratégicas:
 - La primera se vincula al alcance de la intervención. Involucra definiciones sobre las dimensiones de la intervención (competencias técnicas, blandas, etc.), público objetivo (toda la ADP o sólo algunas capas), estrategia de implementación (prueba piloto, en etapas graduales o de manera comprehensiva) y, por último, se evalúa la existencia o no de los principales requisitos técnicos de operación para el funcionamiento de la intervención (reglas, capacidades organizacionales, legitimidad político-partidaria y legislativas, entre otros).
 - La segunda se relaciona con la definición de la secuencia de desarrollo de la capacitación y la identificación de cuáles son los ejes prioritarios. Es clave detectar en cada organización cuál de los tres ejes de capacitación es más urgente o prioritario para que las autoridades políticas alcancen sus objetivos de política pública específicos.

No siempre se requiere del desarrollo de todos los ejes de capacitación o se precise que se desarrollen todos al mismo tiempo. En este sentido, es fundamental que la capacitación se adecue a las necesidades de los directivos en cada contexto organizacional y político institucional específico, de acuerdo con los problemas que políticos, directivos y la institución a cargo de la futura capacitación identifiquen como prioritarios.

e. Desarrollo de mediano y largo plazo: se debe también avanzar en las políticas de desarrollo profesional, en particular para el personal de confianza que cumple tareas permanentes. Desarrollarse no se basa únicamente en obtener capacitación, sino en visualizar desarrollo profesional en el mediano y largo plazo:

- Trayectorias de ascenso y promoción y planes de carrera.
- Movimientos laterales
- **Objetivos por alcanzar:** vincular la capacitación de las personas con las funciones del puesto.
- **Productos para desarrollar:** diseñar mecanismos de desarrollo profesional. Armonizar la estrategia salarial para atacar la inequidad salarial vertical.

7. Gestión de las relaciones humanas y sociales: Gestión de las relaciones entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando estas adquieren una dimensión colectiva.

Sindicatos: el desafío es generar una relación gobierno-sindicato de empleados públicos que no rigidice la acción de las dependencias.

- a. Trabajadores de base:** la profesionalización debe incluir al personal operativo (base y sindicalizados).
- b. Políticas de igualdad y de género:** la suscripción y ratificación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), obliga a los Estados parte a adoptar las medidas necesarias para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres, y establecer su protección sobre la base de la igualdad con los hombres, para garantizarles el ejercicio y goce de los derechos humanos y libertades fundamentales.

La política de igualdad de género y de no discriminación tiene como objetivos:

- Promover la sensibilización y formación a quienes imparten justicia para juzgar con perspectiva de género;
 - Mejorar las oportunidades laborales de las mujeres, con la adopción de medidas especiales de carácter temporal y acciones para la conciliación corresponsable entre vida laboral y familiar, y
 - Fomentar ambientes laborales libres de violencia y discriminación, con énfasis en la prevención del acoso sexual, acoso por razón de sexo y acoso laboral.
- **Objetivos por alcanzar:** lograr que la administración pública central sea representativa, en su composición interna, de la sociedad mexicana incluyendo políticas internas de acción afirmativa. Lograr que los trabajadores de base y de confianza no conformen dos centros de conciliación separados.
 - **Productos para alcanzar:** Diseñar mecanismos de sensibilización de género, de goce de derechos y de intercambio entre trabajadores dentro de las dependencias.

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

8. Organización de la función de recursos humanos:

Gestión de los mecanismos de administración del sistema y distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson (2001). "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review* vol. 91, N°5, pp. 1369–1401.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carlson, Ingrid y Payne, J. Mark (2003). "Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe". En Koldo Echebarría, ed. *Red de gestión y transparencia de la política pública. Servicio civil: temas para un diálogo*. Washington, DC: Regional Policy Dialogue, Inter-American Development Bank.
- Carpizo, Jorge (2009). "Comentario al Artículo 123 constitucional". En Carbonell Miguel (coord.) *Constitución Comentada y Concordada*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Centro de Profesionalización y Desarrollo del Capital Humano [CENPRODE] (1 de julio de 2021). *Nosotros*. <http://profesionalizacion.bajacalifornia.gob.mx/index.php/nosotros/>

- CLAD (2003). “Carta Iberoamericana de la Función Pública”. Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 9). Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, CLAD, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio.
- Cortázar, Juan Carlos, Fuenzalida, Javier y Lafuente, Mariano (2016). “Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado?”. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Nota técnica N° IDB-TN-1054.
- Dahlström, C., V. Lapuente y J. Teorell (2011). “The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption.” *Political Research Quarterly* vol. 16, junio, pp. 1–13.
- Echebarría, Koldo (2001). “Estrategias de cambio y contratos de gestión”. Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires.
- Evans, Peter y James Rauch (1999). “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”. *American Sociological Review*, N° 64.
- Grindle, Merilee (1997). *Getting good government: capacity building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Henderson, J. et al. (2003). “Bureaucratic Effects: ‘Weberian’ State Structures and Poverty Reduction.” CPRC Working Paper Número 31, Chronic Poverty Research Centre.
- Iacoviello, Mercedes y Chudnovsky, Mariana (2014). *La Importancia del Servicio Civil en el Desarrollo de Capacidades Estatales en América Latina*. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

- Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic (2005). “Institucionalización y burocracia en América Latina”. Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Octubre, Santiago de Chile.
- Iacoviello, Mercedes y Luciano Strazza (2014). “Diagnóstico del servicio civil en América Latina” en BID (2014) *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iacoviello, Mercedes y Pulido, Noemí (2012). “Representatividad, participación y política: nuevo foco para el viejo debate sobre la función pública en América Latina”. *Revista Buen Gobierno*, N°12, México.
- Iacoviello, Mercedes, Laura Zuvanic y Ana Laura Rodríguez Gustá (2010). “The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America.” En Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Instituto de Profesionalización. S.f. “Resultados de profesionalización 2011-2017”.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, y Massimo Mastruzzi (2003). “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002”. World Bank Policy Research Working Paper 3106.
- Knack, S. y P. Keefer (1995). “Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures.” *Economics and Politics*, vol. 7, N° 3, pp. 207–227.
- Lira, L. (2012). “El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile y su impacto en la gestión hospitalaria: un análisis empírico”. Documento de trabajo Núm. 31, Facultad de

- Ciencias Económicas y Empresariales. Santiago de Chile: Universidad de los Andes.
- Longo, F. 2004. “Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público”. España: Paidós.
- Longo, F., y M. Iacoviello. 2010. “Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina”. Documento preparado para la Reunión de Ministros de Función Pública, Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). Buenos Aires, 1 y 2 de julio.
- Longo, Francisco (2002). “Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil”. Diálogo Regional de Políticas. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez Puón, R. (2013). La profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica. Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, Grupo de Investigación de Gestión y Política Pública.
- Mauro, P. 1995. “Corruption and Growth.” *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, N° 3, pp. 681–712.
- Maxfield, S. y B. R. Schneider (eds.) (1997). *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Quino (2015). *Mafalda. Todas las tiras*. Lumen.
- Sacks, A (2010). “Procedural Justice, Service Delivery, Approval for the Incumbent and Trust in Government.” (Documento sin publicar). Washington, DC: Banco Mundial.
- Salazar, Pedro (2017). *Órganos Constitucionales Autónomos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sanginés, M. y L. Strazza. 2016. “Profesionalización de la función pública en los estados de México”. Banco Interamericano de Desarrollo.

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración (2020).
Lineamientos y Manual de Operación de Ingreso, Profesionalización, Evaluación del Desempeño y Bienestar Laboral. Elaborado por la Dirección de Servicio Civil de Carrera de la Dirección General de Recursos Humanos.

ANEXOS

Anexo 1. Hoja de ruta para la selección de la Alta Dirección Pública: objetivos, etapas, hitos, actividades, medios de verificación y supuestos para su funcionamiento.

A continuación, se presenta un plan para el armado del sistema de la ADP (dimensiones, pilares, interrelaciones, reglas de juego, principales requisitos técnicos de operación), de viabilidad del proyecto (política, técnica, normativa).

La propuesta consta de cinco secciones secuenciales y lógicamente conectadas entre sí. La primera es de diagnóstico y justificación del proyecto (déficit de capacidad para proveer servicios de calidad al ciudadano, entre otras cosas por ausencia de una política de profesionalización directiva). La segunda sección deberá nutrirse, a la luz de la experiencia internacional, de los principales rasgos y beneficios de la estrategia elegida para abordar la situación diagnosticada (ADP). En la tercera se desarrolla el modelo conceptual del sistema de ADP (dimensiones, pilares, interrelaciones, reglas de juego, principales requisitos técnicos de operación). La cuarta sección presentará un análisis de viabilidad del proyecto (política,

técnica, normativa). Por último, la quinta sección esquematiza una hoja de ruta para la implementación del proyecto en los próximos 3 años (objetivos, etapas, hitos, actividades, medios de verificación, supuestos).

1. Objetivos de la guía para la profesionalización de la ADP en el Estado de México (EDOMÉX):

Esta guía se propone como un elemento de facilitación para la decisión de los elementos centrales que se deben diseñar para profesionalizar a la ADP del EDOMÉX. Identifica pasos y acciones e ilustra posibles caminos de mejora para los diferentes elementos que componen un régimen de servicio civil. Cuando se analiza un servicio civil se miran ocho aspectos que son consistentes con los principios de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003). La gestión de Recursos Humanos (es decir, la política a través de la cual se gestiona a los recursos humanos) que se aplica al servicio civil (el objeto de la política) consiste en un sistema integrado por ocho subsistemas (o políticas) en los que se agrupan las prácticas de gestión de las personas.

Cuadro 1. Dimensiones y pilares para el diseño del modelo de ADP

Dimensión	Decisión	Opción	Pros	Cons	Comentarios/ Decisión
(1) Gobierno del sistema de ADP ⁵	1. ¿Quién debe hacer la rectoría del sistema?	1. Órgano rector autónomo, alta jerarquía.			
		2. Órgano rector semiautónomo, jerarquía intermedia.			
		3. Órgano rector en el Ejecutivo, alta jerarquía.			
		4. Órgano rector en el Ejecutivo, jerarquía intermedia.			
		5. Coordinación de varios órganos: en ese caso, estrategias de coordinación y liderazgo.			
(2) Constitución del ente rector y desarrollo de capacidades	2. ¿Qué capacidades requieren generarse para implementar el sistema?	1. Ratificar el presupuesto inicial del ente rector. 2. Conformar el equipo inicial que dirigirá y coordinará los procesos de selección. 3. Analizar y comprender en profundidad el marco legal. 4. Diseñar los reglamentos, directrices y procedimientos con el detalle para la implementación de los concursos. 5. Definir la plataforma tecnológica de registro y gestión del sistema. 6. Desarrollar capacidades mínimas instaladas.			

⁵ Ver apartado con título “gobierno del sistema de ADP” para contar con más insumos para tomar la decisión.

Profesionalización para la función pública.
Una propuesta para el Estado de México.

Dimensión	Decisión	Opción	Pros	Cons	Comentarios/ Decisión
(3) Fisonomía de la ADP	3. ¿Qué niveles de puestos debe incluir?	1. Trabajar sobre los puestos existentes. Ejemplo: Dirección General Subdirecciones Generales Direcciones de Área Coordinaciones de Área Subdirecciones de Área Jefaturas de Departamento			
		2. Más estrecho: Dirección General Subdirecciones Generales Direcciones de Área			
	4. ¿Qué subsistemas incluirá el Sistema de ADP?	3. Máxima (selección, desempeño, compensación, capacitación y desarrollo).			
		2. Mínima (ej. selección, desempeño y capacitación).			

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

Dimensión	Decisión	Opción	Pros	Cons	Comentarios/ Decisión
(4) Gestión del empleo del Sistema de ADP	5. ¿Qué modelo de empleo adoptará el Sistema de ADP (Ver Sección 1 del Manual)?	1. Modelo basado en carrera (desarrollo del individuo).			
		2. Modelo basado en posiciones (desarrollo de las tareas de cada puesto de acuerdo con metas organizacionales).			
		3. Modelo mixto.			
	6. ¿Quiénes pueden postular?	1. Postulación abierta.			
		2. Postulación cerrada (sector público).			
		3. Postulación mixta (abierta en ciertos niveles y cerrada en otros).			
	7. ¿Qué duración tendrá la vinculación laboral?	1. Plazo fijo sin renovación.			
		2. Plazo fijo con renovación.			
		3. Tiempo indefinido.			
		4. Diferenciado por tipo de nombramiento.			
	8. ¿Cuáles serán los criterios de desvinculación?	1. Por confianza.			
		2. Por desempeño.			
		3. Sistema mixto según nivel del puesto.			

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

Dimensión	Decisión	Opción	Pros	Cons	Comentarios/ Decisión
(5) Gestión de los subsistemas del Sistema de ADP	9. ¿Quién y cómo hará la selección?	1. Selección centralizada (el área rectora).			
		2. Selección descentralizada (el área rectora y luego cada Secretaría).			
	10. ¿Cómo se gestionará el desempeño?	1. Con participación externa (escuelas y universidades).			
		2. Sólo sector público.			
		1. Evaluación a cargo del ente rector.			
		2. Evaluación a cargo del superior jerárquico.			
		1. Se evalúan competencias gerenciales.			
		2. Se evalúan resultados/objetivos.			
		3. Se evalúan aspectos específicos del cargo.			
		1. Con frecuencia anual.			
		2. Con frecuencia bianual.			
		3. Con otra frecuencia.			
11. ¿Qué alternativas de capacitación y desarrollo ofrecerá el Sistema de ADP?		1. Evaluación formal, no vinculante.			
		2. Evaluación vinculante con efectos en la salida y el desarrollo.			
		1. Oferta centralizada (funcional al modelo de carrera).			

Profesionalización para la función pública.
Una propuesta para el Estado de México.

Dimensión	Decisión	Opción	Pros	Cons	Comentarios/ Decisión
		2. Oferta descentralizada en dependencias bajo criterios rectores de las necesidades organizacionales de cada secretaría o agencia.			
		3. Desarrollo de carrera: evaluación.			
		4. Reasignación de funciones (movimientos transversales).			
(6) Cambios legales o normativos	12. ¿Qué cambios legales o normativos se requieren para incorporar el Sistema de ADP?	1. Crear o reformar una ley			
		2. Crear o reformar un reglamento			
		3. Crear o modificar algún otro instrumento normativo (lineamientos, manuales, criterios, etc.)			

Gobierno del sistema de ADP

1) Alternativa 1: Órgano rector autónomo, de la más alta jerarquía

- Descripción. Modelo de ente rector completamente separado que cuente con la más alta jerarquía en la estructura del Estado y completas atribuciones para ejercer sus funciones. Esta modalidad considera que la autoridad máxima del ente rector sea usualmente propuesta por el gobernador y ratificado por el legislativo, cuando corresponda, y que los restantes miembros de su consejo directivo sean seleccionados por mérito y representen los valores del servicio civil, incluyendo independencia, transparencia y probidad.
- Ventajas. Aseguraría la total despolitización del sistema protegiéndolo de los intereses de las autoridades de turno y permitiría aplicar en potencia la capacidad fiscalizadora sobre los incumplimientos a la normativa y los procedimientos de selección, evaluación y desarrollo.
- Desventajas. Podía reducirse el nivel de respuesta a las autoridades electas, así como la flexibilidad y autonomía de estas para tomar sus propias decisiones de políticas de gestión de personas. Con este modelo, se tornan más desafiante la coordinación y el alineamiento entre el gobierno y las políticas de recursos humanos en el Estado.

Ejemplos: Canadá (Public Service Commission [PSC, 2020]); Nueva Zelanda (State Services Commission [SSC, 2019]); Reino Unido (Civil Service Commission [CSC, 2021]).

2) Alternativa 2: Órgano rector semiautónomo, de jerarquía intermedia

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

- Descripción. Estructura semiautónoma para resguardar la independencia del sistema y entregar garantías de despolitización. Su máxima autoridad es nombrada por el gobernador, en forma directa o a través de un procedimiento de mérito abreviado, y los miembros que conforman su consejo directivo representan transversalmente las principales sensibilidades políticas del EDOMÉX.
- Ventajas. Viabilizar la reforma en contextos políticos complejos donde la cesión de poder de las autoridades políticas no puede ser total e inmediata.
- Desventajas. El nivel intermedio de jerarquía podría ser considerado como una debilidad al momento de ejercer su rol rector con algunas instituciones públicas.
- Ejemplo: Chile (Consejo de Alta Dirección Pública [DNSC, 2018])

3) Alternativa 3: Órgano rector que forma parte del Ejecutivo, de la más alta jerarquía

- Descripción. El ente rector forma parte de la estructura de la administración pública del EDOMÉX. Es decir, responde jerárquicamente ante la más alta autoridad política en el gobierno. Su rango es secretarial para asegurar las atribuciones necesarias para diseñar y supervisar la implementación de las políticas públicas en materia de gestión directiva.
- Ventajas. El gobierno asegura el control sobre las directrices y políticas impulsadas por el órgano rector. Ello permite compatibilizar el control de la agenda con la autoridad necesaria y la capacidad operativa para implementar sus instrucciones y directrices. También facilita un acceso directo a la máxima autoridad y una relación directa con sus pares en las Secretarías.

- Desventajas. Entre las barreras que podría enfrentar esta modalidad se incluyen las resistencias de las entidades responsables de la política fiscal por prever efectos relevantes en el incremento del gasto público, y las eventuales objeciones por la falta de autonomía para resguardar el cumplimiento de los principios de mérito, probidad y transparencia que suelen orientar la creación de los sistemas de ADP.
- Ejemplo: Países Bajos (Bureau Algemene Bestuursdienst, BABD) (Steen y Van der Meer, 2009; BABD, 2016).

4) Alternativa 4: Órgano rector que forma parte del Ejecutivo, jerarquía intermedia

- Descripción. El órgano rector es una agencia o un organismo del gobierno estatal con atribuciones para supervisar y administrar la selección de los altos directivos públicos, pero no es una secretaría. Sus autoridades son nombradas directamente por el gobernador o los secretarios pertinentes y su consejo directivo representa funciones clave dentro de la administración para asegurar la disponibilidad de recursos y el alineamiento con la estrategia de gobierno.
- Ventajas. Aumenta las probabilidades de celeridad de los procesos concursales, administración eficiente de los recursos, alineamiento con la estrategia de gobierno y respaldo político de las autoridades de gobierno. Es una alternativa que da viabilidad a la reforma en contextos de fragmentación política o déficits en la institucionalidad de gestión de recursos humanos.
- Desventajas. Demostrar que la eficiencia que se puede alcanzar en una estructura altamente cohesionada es compatible con el resguardo de los principios de mérito y transparencia en la designación de los futuros directivos públicos.

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

- Ejemplo: Perú (Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR [SERVIR, 2008a]).

Instrucciones de llenado: Con base en el análisis realizado en el Cuadro 1 y las decisiones acordadas, llenar el Cuadro 2 y establecer responsables para cada sección. En este cuadro se presenta un plan para el armado del sistema de Alta Dirección Pública (dimensiones, pilares, interrelaciones, reglas de juego, principales requisitos técnicos de operación), de viabilidad del proyecto (política, técnica, normativa).

Cuadro 2. Propuesta de contenidos del proyecto ADP

Sección	Objetivo	Utilidad	Principales contenidos a desarrollar	Decisión	Responsable a cargo
(1) Fortalecimiento del área rectora	Generar el espacio de trabajo y la estructura organizacional acorde para liderar el proceso de planeación de los recursos humanos.	La constitución del ente rector, el modelamiento del mandato legal, el desarrollo de capacidades y el aseguramiento de los procesos básicos de operación.	- Planeación. - Estructura de gobernanza y de decisiones. - Recursos necesarios. - Estructura organizacional.		
(2) Diagnóstico y planificación de dotaciones	Elaborar un diagnóstico de la pirámide de empleo público y de los cargos que existían para planear las dotaciones.	- Esto brinda una línea de base cualitativa y cuantitativa que identifica y encuadra el problema a abordar y sirve de justificación para la estrategia ADP. - Idea fuerza: "Queremos dejar "esto" instalado antes del cambio de administración".	- Diagnósticos de cargos que conformarían a la ADP. - Información interna que exista: - Indicadores relevantes (% de nombramientos que quieran que sean por concursos y otros por confianza, tasas de rotación directiva, evaluaciones de desempeño, etc.). - Planear que no haya duplicaciones de funciones. - Definición y segregación de cargos por tareas (técnicos por concurso, políticos por designación directa).		

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

Sección	Objetivo	Utilidad	Principales contenidos a desarrollar	Decisión	Responsable a cargo
(3) Línea de base y estrategia escalonada	Tras haber diagnosticado en la sección anterior y, con base en los buenos resultados que muestra la experiencia internacional, se deberá desarrollar la estrategia de profesionalización para todo el EDOMÉX.	- El punto de partida o línea de base de esas experiencias ha sido diverso y México comparte hoy la mayoría de los desafíos surgidos en su momento en esos casos. - Ideas fuerzas: "Hacia allá vamos después de establecer el área rectora, identificar a la ADP y dejarla capacitada". "Este es nuestro legado".	- Tomar de las principales características de los Sistemas de ADP vistos en las cápsulas y en el informe de las entidades federativas para encontrar una referencia sensible y adaptable a la situación del EDOMÉX. - Ventajas como estrategia de profesionalización: - Eficiencia del esfuerzo de reforma (franja directiva es pequeña en cantidad de puestos, pero muy estratégica para la gestión. Se puede hacer mucho "tocando" poco). - Potenciales impactos en la gestión: - Capacidad de implementación. - Continuidad de las políticas públicas más allá del ciclo político (políticas de Estado). - Menor corrupción. - Mejores indicadores de gestión institucional (objetivos y metas anuales y plurianuales). - Mejor ejecución presupuestaria del gasto de inversión, etc.		

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

Sección	Objetivo	Utilidad	Principales contenidos a desarrollar	Decisión	Responsable a cargo
(4) Modelo de ADP	Desarrollar la propuesta de modelo de ADP	El modelo será producto de un análisis que combina (i) las lecciones aprendidas de las experiencias disponibles y (ii) el contexto institucional y político del país y el EDOMÉX.	- Descripción de las 4 dimensiones y los 12 pilares del modelo (ver segunda tabla, más abajo). Algunas de las 12 decisiones que configuran el modelo se pueden tomar en el nivel 3 (equipo ADP), otras pasarán a nivel 2 (directores nombrados por confianza) y algunas tal vez se definan en nivel 1 (limitaciones que impone el contexto normativo y/o presupuestario). - Desarrollo de reglas de juego, interrelaciones e impactos recíprocos en el marco de la normativa existente. - Requisitos de técnicos de operación.		
(5) Análisis de viabilidad del proyecto	Analizar la viabilidad del proyecto ADP.	- Se revisan todos aquellos aspectos que hay que tener en cuenta para la implementación del proyecto dentro del marco institucional, legal y político existente en el EDOMÉX. - El análisis servirá, primero, para evaluar internamente la viabilidad del proyecto.	- Se hace un análisis de viabilidad en 4 dimensiones. 1. Política: apoyo de los diversos actores involucrados en la política de profesionalización, las Secretarías relevantes, de las autoridades, etc.		

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

Sección	Objetivo	Utilidad	Principales contenidos a desarrollar	Decisión	Responsable a cargo
	5.	Idea fuerza: "Para hacerlo posible debemos tener en cuenta estos puntos".	2. Técnica: identificación del universo de puestos, disponibilidad de modelo ADP, capacidad de implementación conforme a las necesidades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México. Esto generará una sinergia con las prioridades que emanan de la Subsecretaría de Administración, adscrita a la Secretaría de Finanzas con relación al Plan de Desarrollo del Estado de México en materia de profesionalización. 3. Normativa: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la Ley Orgánica del Estado de México, Reglamento de Profesionalización para las Personas Servidoras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado de México y los lineamientos correspondientes en materia de profesionalización. 4. Presupuestaria: por definir.		

Sección	Objetivo	Utilidad	Principales contenidos a desarrollar	Decisión	Responsable a cargo
(6) Hoja de ruta de implementación	Definir las principales etapas, hitos y actividades de implementación para: "DEFINIR LA FECHA que buscan alcanzar"	- Brinda al EDOMÉX y al IPSP una idea de camino crítico realista que le otorgue flexibilidad en las negociaciones con sindicatos para trabajar, aunque sea, gradualmente, con la posibilidad de que, en un futuro, esta experiencia se "escale". Dejan un legado al respecto. - Ofrece una referencia para la posterior elaboración de un plan de trabajo detallado. - Idea fuerza: "Este es el plan de acción".	- Se fijan objetivos, etapas, hitos, indicadores (en algunos casos), medios de verificación, supuestos. - Criterios de selección de pruebas piloto para ir más allá de la capacitación del ADP que, esta gestión, dejará establecida.		

Anexo 2. Familias de puestos

Tabla 1. Familias de puestos							
Competencias	Definición 1. Financiero - Contable	Familias de Puestos					
		2. Jurídico	3. Administrativo con atención al público	4. Administrativo sin atención al público	5. Técnico	6. Técnico-Político	7. Servicios generales, mantenimiento y cadetes
A. Competencias Genéricas	A.1 Compromiso con la organización	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	A.2 Orientación a resultados	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	A.3 Orientación al ciudadano	Sí		Sí			Sí

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

Tabla 1. Familias de puestos									
A. Competencias Genéricas	A.4 Orientación al servidor público	Deseo de detectar necesidades de otro servidor público y satisfacerlas.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	A.5 Flexibilidad	Habilidad para trabajar en situaciones variadas y con grupos diversos. Implica entender y valorar posturas distintas, adaptando su propio enfoque a medida que la situación cambiante lo requiera.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	A.6 Liderazgo	Refiere a asumir el rol de líder de un grupo o equipo de trabajo, utilizando su autoridad con justicia y promoviendo la efectividad del equipo.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
A. Competencias Genéricas	A.7 Impacto e Influencia	Refiere a una preocupación por ser creíble y generar cierta impresión en los demás como líder, aunque no siempre sea directa.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Profesionalización para la función pública.
Una propuesta para el Estado de México.

Tabla 1. Familias de puestos									
B.1 Competencias Técnicas por Familia de Puestos	B.1.1 Pensamiento analítico	Capacidad de entender una situación desglosándola en partes e identificando las relaciones causa- efecto.						Sí	Sí
	B.1.2 Conocimiento técnico- profesional	Significa la posesión de un conjunto de conocimientos (técnicos, profesionales y gerenciales) y al mismo tiempo el deseo de transferirlos a su entorno laboral.						Sí	Sí
B.2 Competencias Blandas del Personal sin Gente a Cargo por Familia de Puestos	B.2.1 Iniciativa	Preferencia para actuar, a anticipar problemas y buscar soluciones para alcanzar metas.						Sí	Sí

Tabla 1. Familias de puestos								
B.2.2 Trabajo en equipo y cooperación	Interés genuino por trabajar en colaboración con los demás, ser parte del equipo, trabajar juntos, como opuesto a trabajar separadamente y/o en una actitud individualista.						Sí	Sí
	B.2.3 Compromiso con el aprendizaje	Es el compromiso por un aprendizaje continuo, atendiendo a los cambios que se producen en el entorno organizacional, con el fin de obtener una ventaja competitiva y superarse.		Sí	Sí		Sí	Sí



Directorio

Alfredo Del Mazo Maza
Gobernador Constitucional del Estado de México

Consejo Directivo

Rodrigo Jarque Lira
Secretario de Finanzas y Presidente del Consejo Directivo

Ignacio Rubí Salazar
Director General del IAPEM

José Raymundo Marcial Romero
**Secretario de Docencia
Universidad Autónoma del
Estado de México**

Consejeros

Rogelio Tinoco García
**Subsecretario de
Educación Básica**

Felipe Serrano Llarena
**Vocal Ejecutivo del
Instituto Hacendario del
Estado de México**

David Rodrigo Arellano Zubieta
**Coordinador Jurídico y de Igualdad
de Género de la Secretaría de
Finanzas**

Reyna María del Carmen Ávila
Vázquez
Experta en Administración Pública

Mónica Álvarez Nemer
Diputada

Sylvia Pérez Campuzano
Experta en Administración Pública

Enrique Víctor Manuel Vega Gómez
**Integrante del Consejo de la
Judicatura del Poder Judicial**

Juan Pablo Noguez Cornejo
**Director General de Control
y Evaluación "B" de la
Secretaría de la
Contraloría**

Profesionalización para la función pública.

Una propuesta para el Estado de México.

Se terminó de imprimir en Agosto de 2023 en los talleres de
Impresos Tega, S.A. de C.V.

Emma # 75, Col. Nativitas, Ciudad de México
impresostega@gmail.com

La edición consta de 300 ejemplares

 **50**
iapem **AÑOS**

 **INSTITUTO**
DE PROFESIONALIZACIÓN
de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo

EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO

