

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



TESIS

“PROPUESTA DE UN MODELO PARA EVALUAR LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO”

QUE PRESENTA

CYNTHIA CAROLINA ARROYO RIVERA

PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN FILOSOFÍA CON ACENTUACIÓN
EN CIENCIAS POLÍTICAS

DIRECTOR DE TESIS
DR. CARLOS GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN

DICIEMBRE DE 2010

ÍNDICE DE CONTENIDO

ÍNDICE DE CONTENIDO	I
ÍNDICE DE FIGURAS.....	V
ÍNDICE DE TABLAS	VI
INTRODUCCIÓN	VII
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DE LA PROFESIONALIZACIÓN COMO UNA POLÍTICA PÚBLICA.....	1
1.1. La política pública de profesionalización en la Administración Pública Federal.....	2
1.2. La política pública de profesionalización en las Administraciones Públicas Estatales.....	10
2.3. La política pública de profesionalización en la Administración Pública del Estado de Nuevo León.....	16
CAPÍTULO 2. ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE UN ENFOQUE DE SISTEMAS	19
2.1. Las Ciencias de Políticas: origen y perspectivas	20
2.2. La política pública desde un enfoque sistémico	28
2.3. Política pública: una clarificación conceptual	33
2.4. Elementos fundamentales de una política pública desde una perspectiva comparada.....	36
2.4.1. Posicionamiento estratégico.....	43
2.4.2. Legalidad	44
2.4.3. Viabilidad política	44
2.4.4. Viabilidad administrativa.....	44
2.4.5. Participación.....	45
2.4.6. Eficiencia	46
2.5. El proceso de políticas públicas.....	46
2.5.1. Definición de la agenda.....	49
2.5.2. Formulación y diseño de políticas públicas.....	51
2.5.3. Implementación de políticas públicas.....	52
2.5.4. Evaluación de políticas públicas.....	53
CAPÍTULO 3. LOS FACTORES DETERMINANTES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA COMO VARIABLES PARA SU ANÁLISIS: UNA PERSPECTIVA TEÓRICA	55
3.1. Origen y evolución del estudio de la implementación de políticas públicas	55
3.2. ¿Implantación o implementación?: una definición conceptual.....	61

3.3. Marcos de análisis de la implementación de políticas públicas.....	65
3.3.1. Modelo de Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn.....	67
3.3.2. Modelo de Martin Rein y Francine F. Rabinovitz.....	68
3.3.3. Modelo de Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian.....	70
3.3.4. Modelo de Douglas H. Vinzant y Janet C. Vinzant.....	71
3.3.5. Modelo de Fabián Repetto y Carlos Acuña.....	72
3.3.6. Modelo de Francisco Longo.....	73
3.4. Análisis comparativo de los factores determinantes de la implementación de la política pública a partir de los marcos de análisis.....	74
3.4.1. El aspecto legal y normativo como variable determinante de la autonomía organizacional.....	75
3.4.2. Recursos disponibles como determinantes de la capacidad presupuestal.....	81
3.4.3. Participación: elemento clave de la capacidad de integración.....	83
3.4.4. Consistencia Estructural.....	88
3.4.4.1. Coherencia Estratégica.....	88
3.4.4.2. Consistencia de los procesos.....	92
3.4.4.3. Capacidad Directiva.....	93
3.4.5. Capacidad Funcional.....	97
3.4.5.1. Competencia.....	97
3.4.5.2. Flexibilidad.....	99
CAPÍTULO 4. LA PROFESIONALIZACIÓN COMO UN COMPONENTE DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE CAPITAL HUMANO.....	103
4.1. Evolución y perspectivas de la función de recursos humanos.....	103
4.2. Modelos de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas.....	110
4.3. La gestión estratégica del capital humano en los procesos de modernización de las administraciones públicas.....	113
4.4. Profesionalización: análisis conceptual.....	121
4.5. Modelo de profesionalización de las entidades federativas.....	125
CAPÍTULO 5. DISEÑO DE UN MODELO PARA EVALUAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROFESIONALIZACIÓN.....	139
5.1. Origen y selección del modelo de evaluación.....	139
5.2. Modelo para evaluar la implementación de la política de profesionalización: Una propuesta.....	144

5.3. Diseño del modelo de evaluación	148
5.3.1. Orientaciones de contenido para el análisis de los procesos	149
5.3.1.1. Proceso de gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización.	151
5.3.1.2. Proceso de planeación y programación de la profesionalización	155
5.3.1.3. Proceso de desarrollo académico	158
5.3.1.4. Proceso de administración de la profesionalización.....	160
5.3.1.5. Proceso de evaluación.....	163
5.3.2. Elaboración de los índices	166
CAPÍTULO 6. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	172
6.1. Variables.....	172
6.2. Hipótesis.....	172
6.3. Pregunta de investigación	173
6.4. Diseño de investigación.....	173
6.4.2. Técnica: Entrevista	174
6.4.2.1. Selección de la muestra	174
6.4.2.2. Estructura	176
6.4.2.3. Procedimiento	178
6.4.2.4. Experiencias de la práctica	179
6.4.2.5. Análisis.....	180
6.4.1. Escala estimativa: instrumento de evaluación.....	183
6.4.1.1. Selección de la muestra	184
6.4.1.2. Estructura	185
6.4.1.3. Procedimiento para la obtención de los índices y subíndices	188
6.4.1.4. Análisis.....	192
CAPÍTULO 7. ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL MODELO DE EVALUACIÓN.....	195
7.1. Análisis funcional por procesos.....	195
7.1.1. Proceso 1. Gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización	196
7.1.2. Proceso 2. Planeación y programación de la profesionalización	200
7.1.3. Proceso 3. Desarrollo académico	201
7.1.4. Proceso 4. Administración de la profesionalización	203
7.1.5. Proceso 5. Evaluación.....	205

7.2. Análisis y resultados de la aplicación del instrumento de evaluación	207
7.2.1. Análisis de correlación de los resultados de la evaluación	207
7.2.2. Análisis de índices y subíndices.....	210
7.2.2.1. Índice 1. Autonomía Organizacional (AO)	210
7.2.2.2. Índice 2. Capacidad Presupuestal (CAP).....	211
7.2.2.3. Índice 3. Consistencia Estructural (CE).....	211
7.2.2.4. Índice 4. Capacidad Funcional (CF).....	213
7.2.2.5. Índice 5. Capacidad de Integración (CI).....	214
CONCLUSIONES	218
BIBLIOGRAFÍA.....	222
ANEXO 1. GUÍA DE ENTREVISTA 1: A LOS RESPONSABLES DIRECTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROFESIONALIZACIÓN.....	231
ANEXO 2. GUÍA DE ENTREVISTA 2: A LOS RESPONSABLES DE IMPLEMENTAR LA POLÍTICA DE PROFESIONALIZACIÓN A NIVEL INSTITUCIONAL.....	236
ANEXO 3. REGISTRO DE ENTREVISTAS REALIZADAS.....	240
ANEXO 4. REGISTRO Y ANÁLISIS DE RESPUESTAS DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS.....	242
ANEXO 5. INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN: ESCALA ESTIMATIVA.....	281
ANEXO 6. GUÍA DE EVIDENCIAS PARA LA EVALUACIÓN	285
ANEXO 7. ANÁLISIS FUNCIONAL DE LOS PROCESOS DE PROFESIONALIZACIÓN.....	290
ANEXO 8. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES APLICADAS.....	327

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Sistema Social.....	29
Figura 2. Sistema Político	31
Figura 3. Etapas del proceso de una política pública	49
Figura 4. Factores que influyen en la implementación de una política pública.....	102
Figura 5. Modelos de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas	110
Figura 6. Componentes del Sistema de Profesionalización	129
Figura 7. Proceso general de gestión de la Unidad de Profesionalización.....	135
Figura 8. Estructura de procesos del modelo de profesionalización	138
Figura 9. Metodología del Modelo de Evaluación	145
Figura 10. Procesos del Modelo de Profesionalización.....	150
Figura 11. Diagrama de dispersión de los resultados de la evaluación	208
Figura 12. Valor final de los índices.....	215
Figura 13. Valor final de los subíndices	216

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Comparativo de los elementos que conforman una política pública.....	37
Tabla 2. Estructura del modelo de evaluación.....	147
Tabla 3. Catálogo de variables o categorías.....	181
Tabla 4. Escala de valoración	189
Tabla 5. Agrupación de puntos críticos por índice y subíndice.....	192
Tabla 6. Correlación de Pearson de los resultados de la evaluación	209
Tabla 7. Presupuesto Anual de Capacitación 2008 y 2009	294

INTRODUCCIÓN

Ante los grandes desafíos políticos, sociales, económicos y tecnológicos de los últimos años, se ha puesto especial énfasis en potenciar el capital humano como un factor indispensable para la modernización, el mejoramiento y la competitividad de las instituciones públicas. Con ello se ha manifestado un consenso generalizado por la profesionalización de la función pública o servicio público y sobre todo por darle un tratamiento de política pública. Prueba de ello es el impulso que ha recibido por parte de organismos internacionales, así como la tendencia observada en los países iberoamericanos por incorporar sistemas de profesionalización en sus administraciones públicas como un elemento fundamental de sus procesos de modernización administrativa, aunque con diferentes modalidades y grados de avance.

México no ha estado ajeno a esta dinámica, ya que se observa que en el ámbito federal, en los últimos cuatro periodos gubernamentales, el tema de la profesionalización ha estado presente en la agenda pública, constituyéndose en parte importante de las políticas de modernización de la administración pública federal. No obstante, es hasta el año 2003 cuando la política pública de profesionalización se materializó con la implementación del Servicio Profesional de Carrera (SPC) por el Ejecutivo Federal. Para ello se dispuso de una infraestructura administrativa al interior de la Secretaría de la Función Pública, de la cual depende la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización como órgano rector y responsable del SPC, así como con recursos humanos y tecnológicos, además de un presupuesto asignado para su implementación.

Por su parte, en el ámbito de las entidades federativas se ha llegado incluso a la promulgación de Leyes de Servicio Civil de Carrera y otros programas tendientes a procurar el mejoramiento del servicio público y en particular el aseguramiento de la calidad del capital humano en las administraciones públicas. También se ha creado el Foro

Nacional Permanente de Profesionalización en Gobiernos Locales integrado por 23 entidades de la República, cuyo compromiso se ha inscrito en la Carta Mexicana de Profesionalización y Servicio Profesional de Carrera en Gobiernos Locales. Recientemente se ha incorporado el tema de la profesionalización en la Agenda temática de la Comisión para la Modernización y Simplificación Gubernamental de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Además, a partir del 11 de febrero de 2009, se aprobó la integración del Grupo de Trabajo de Profesionalización.

En el caso particular de Nuevo León, se ha determinado a la luz de referentes teóricos, que la profesionalización ha tomado el carácter de política pública. Ésta tiene su origen en el Plan Estatal de Desarrollo 2004 – 2009, así como en el Programa Sectorial de Modernización Administrativa y Competitividad Gubernamental. Su formalización se da con el Decreto que establece el Estatuto de Profesionalización para el Servicio Público del Estado de Nuevo León, en el cual se define el marco jurídico básico que regula el Sistema de Profesionalización de la Administración Pública de Nuevo León. Con el mismo decreto se creó el Instituto de Profesionalización para el Servicio Público del Estado de Nuevo León como órgano rector del sistema, disponiendo para el desarrollo e implementación de la política, de infraestructura administrativa, capital humano, recursos tecnológicos y materiales, así como de la asignación de presupuesto para la profesionalización de los servidores públicos.

Desde una perspectiva teórica, este fenómeno resulta por demás importante, en cuanto a que no sólo trasciende los esquemas tradicionales de capacitación, privilegiando una orientación estratégica de los programas de profesionalización a través de la formación, desarrollo y evaluación de competencias, a fin de contribuir al logro de los objetivos institucionales; sino también, los esquemas de estudio del mismo fenómeno, favoreciendo su abordaje desde un enfoque de políticas públicas. Esto en razón de que la tendencia plantea la adopción y desarrollo de esquemas de profesionalización, pero acentuando la necesidad de darle el carácter de una política pública.

En este sentido, más allá de los beneficios que pueda significar la profesionalización del servicio público por sí misma, en esta investigación, nos concentraremos en el análisis de la profesionalización desde un enfoque de políticas públicas pero ubicando nuestro estudio en un ámbito de gestión. De ahí que su objetivo principal sea *identificar los factores que intervienen en la implementación de una política pública y evaluar su incidencia en la implementación de la política pública de profesionalización en la Administración Pública del Estado de Nuevo León mediante la aplicación de un modelo de evaluación diseñado para tal efecto.*

Con ello, el trabajo pretende ser de utilidad para las instituciones públicas y enriquecer el conocimiento científico mediante la contrastación de teorías y modelos en materia de profesionalización y de políticas públicas; la propuesta y aplicación de una metodología para evaluar un fenómeno real y específico; la provisión de instrumentos que faciliten el desarrollo de estrategias de mejora continua en la implementación de una política pública; y la contribución para una cultura de evaluación de políticas públicas y el enfoque a resultados de la gestión pública, entre otros. Esto constituye una aportación al equilibrio que debe existir entre la producción de investigaciones científicas y el desarrollo de estudios administrativamente útiles para las instituciones públicas, cumpliendo así, con la responsabilidad social del investigador de contribuir al mejoramiento de las organizaciones públicas.

Para lograr estos propósitos, la metodología que se utiliza en esta investigación es de carácter mixto al incorporar técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas. En un primer momento se realiza una amplia investigación documental en materia de políticas públicas, de profesionalización y de evaluación, a efecto de determinar y concentrar las teorías que darán sustento al estudio. Por lo tanto, en esta etapa la investigación tiene un carácter fundamentalmente descriptivo.

En seguida se realiza un análisis comparativo de distintos modelos teóricos en materia de políticas públicas a fin de detectar los elementos de una política pública y los factores que influyen en su etapa de implementación. Para ello se establecen las variables o nexos que nos permiten realizar la comparación. Una vez definidas estas variables, se identifica su existencia en cada uno de los modelos, se contrastan y se analiza su enfoque, así como su contribución a nuestro estudio.

En lo que respecta al tema de profesionalización se lleva a cabo una exploración para identificar y en su caso, establecer un modelo de profesionalización que por su representación general, sirva como base para el modelo de evaluación y pueda ser utilizado en distintos ámbitos de la administración pública en México.

Una vez que se han analizado los referentes teóricos que le dan sustento a la investigación, es posible definir las variables de estudio, plantear hipótesis y posteriormente, definir el diseño de la investigación, identificando y seleccionando las técnicas e instrumentos metodológicos para llevar a cabo la prueba de la hipótesis. Dicha prueba se realiza a partir de la aplicación del modelo propuesto para evaluar la política de profesionalización de la Administración Pública de Nuevo León. Esto incluye la aplicación del instrumento de evaluación para validar de forma empírica los factores que intervienen en el proceso de implementación de la política y determinar su grado de influencia en dicho proceso.

El trabajo se estructura en siete capítulos. En el primer capítulo se describen los antecedentes del problema de investigación en México, a partir de que la profesionalización es considerada como una política pública y se introduce en la agenda de gobierno en el ámbito federal y estatal. Básicamente, del segundo al quinto capítulo se presenta el marco teórico de la investigación. En el segundo capítulo se definen los fundamentos teóricos en materia de políticas públicas. De esta forma se ubica el objeto de estudio en el campo de las ciencias políticas, concibiendo a la política pública como

producto del sistema político. Posteriormente, se define conceptualmente a las políticas públicas, se determinan sus características, y finalmente, se describen las etapas del proceso de políticas públicas para delimitar y centrar el estudio en la etapa de implementación.

De lo anterior se desprende el tercer capítulo que corresponde al estudio de la etapa de implementación únicamente. Esto con el propósito de identificar los factores que inciden en el proceso de implementación de una política pública, para lo cual se realiza un análisis comparativo de seis modelos teóricos. Los factores seleccionados como resultado de la contrastación, constituyen los referentes teóricos para el diseño del modelo de evaluación que se propone en el quinto capítulo.

El cuarto capítulo esta dedicado al estudio de la profesionalización como un componente fundamental de la gestión estratégica del capital humano. Después se define conceptualmente a la profesionalización y se establece el modelo de profesionalización como un componente esencial para el modelo de evaluación y como referente para el análisis de los resultados de su aplicación práctica. En el quinto capítulo se revisan diversos modelos de evaluación con el propósito de diseñar un modelo para evaluar la implementación de la política pública de profesionalización.

En el sexto capítulo se presenta el diseño de la investigación que incluye la definición de las variables de estudio, la hipótesis, las preguntas de investigación, así como las técnicas, los instrumentos y los métodos que requiere el estudio. El capítulo siete se destinará al análisis y resultados de la aplicación del modelo de evaluación. Posteriormente, se presentan las conclusiones de la investigación, que se desprenden fundamentalmente de la aplicación del modelo de evaluación, señalando sus fortalezas y limitaciones, y finalmente se plantean algunas propuestas para continuar con la línea de investigación.

Con todo lo anterior se ofrece al lector una propuesta para analizar y evaluar el procesos de implementación de la política pública de profesionalización desde una perspectiva teórico – práctica esperando contribuir a los estudios de gestión de políticas públicas y de profesionalización del servicio público. Sin embargo, más que un modelo, el presente trabajo representa el producto de la reflexión, pero sobre todo de un compromiso que surge como parte de un proceso académico y del ejercicio profesional en el sector público.

En un momento en que nos preguntamos cuál es el camino para construir un futuro más promisorio y decoroso para las nuevas generaciones de mexicanos, sin lugar a dudas que la profesionalización del servicio público constituye una vía necesaria para la institucionalización de procesos transparentes, responsables y de calidad. Por ello, el desafío es darle institucionalidad a la profesionalización.

Esta investigación es particularmente interesante, ya que si bien inició como una idea e inquietud personal, representa la suma de las valiosas aportaciones de los maestros, especialistas y amigos quienes no sólo compartieron con nosotros este proceso, sino que lograron que éste fuera por demás gratificante y cuyo resultado ahora queremos compartir, invitándole a su lectura.

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DE LA PROFESIONALIZACIÓN COMO UNA POLÍTICA PÚBLICA

Este capítulo de la investigación tiene el propósito de mostrar en un primer momento como antecedentes ¿desde cuándo la profesionalización ha sido incluida al menos en la agenda de gobierno como un indicio de su tratamiento como una política pública? Esta lógica se sigue tanto en la administración pública federal, como estatal. Con ello se pretende tener un panorama general de la evolución y de la situación actual de la profesionalización.

Cabe hacer la aclaración de que a pesar de que este apartado está destinado a identificar los antecedentes, no es el propósito señalar los antecedentes de la profesionalización del servicio público, sino del tratamiento de la profesionalización como una política pública. Esto se debe a que, existe evidencia de la profesionalización desde mediados del siglo XVIII¹ pero no como una política pública.

En las últimas dos décadas, uno de los grandes retos para las administraciones públicas en sus procesos de reforma o modernización administrativa ha sido sin lugar a dudas la profesionalización del servicio público en su intento por transitar hacia nuevas formas de gestión de los asuntos públicos, con servidores públicos profesionales capaces de satisfacer las demandas ciudadanas y hacer posible el progreso y bienestar de las sociedades.

En la perspectiva latinoamericana, este desafío se ha inscrito en el Consenso de Santa Cruz² que señala como uno de sus objetivos, el asegurar la profesionalización y

¹ Para mayor referencia ver Martínez Puón, Rafael. *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?* Miguel Ángel Porrúa. México, 2005.

² *Consenso de Santa Cruz*. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.

dignificación del servicio público. Para ello, se aprobó la Carta Iberoamericana de la Función Pública³, en la cual se destaca como uno de los criterios orientadores de la función pública *“la preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público”*.

Se hace la aclaración de que, si bien el estudio se ubica específicamente en la Administración Pública del Estado de Nuevo León, la Carta Iberoamericana de la Función Pública, es un referente obligado para los países latinoamericanos, que además enfatiza la necesidad de abordar el tema como una política pública.

Consideramos en los antecedentes la experiencia federal, ya que si bien se refiere a un modelo de gestión estratégica de recursos humanos de tipo cerrado orientado al servicio civil de carrera, del cual la profesionalización es uno de sus componentes, constituye el referente más cercano del tratamiento como una política pública. Además, como veremos más adelante, el modelo federal ha sido la punta de lanza para la incorporación de este tipo de esquemas, y objeto de imitación por parte de las administraciones estatales, razón por la cual resulta necesario revisarlo.

1.1. La política pública de profesionalización en la Administración Pública Federal

En lo que corresponde a México, no es sino hasta el periodo gubernamental de Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988) cuando la profesionalización se incluye en la agenda pública gubernamental y se traduce en acciones concretas tendientes en la instauración

³ *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldaada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución No. 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”). Bolivia 14-15 de noviembre de 2003.

de un servicio civil de carrera. Esto se puede observar en el **Plan Nacional de Desarrollo 1983–1988**⁴, en el cual se señalan como objetivos:

“crear las condiciones de carrera administrativa y garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio de personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad así como promover la capacidad permanente del personal federal”.

De este plan, se desprende el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal⁵. Este acuerdo a su vez contaba con un Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil⁶, en el cual se establecían las funciones e integración de la comisión y la subcomisión⁷.

A la par de estas acciones se reorganizó la estructura administrativa con la creación de la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública en febrero de 1984, la cual, en julio de 1985 se sustituyó por la Dirección General del Servicio Civil dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Posteriormente, con la desaparición de ésta última en 1988, las atribuciones de la Dirección General del Servicio Civil se transfieren a la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁸.

Por su parte, en el periodo de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo⁹ (1994–2000) la profesionalización se introduce en la agenda pública gubernamental, al inscribirse dentro

⁴ Diario Oficial de la Federación. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. 29 de junio de 1983.

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1983.

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 1984.

⁷ Martínez Puón, Rafael. *Servicio...* Op. cit. nota 1.

⁸ Para mayor referencia ver Martínez Puón, Rafael. *Servicio...* Op. cit. nota 1.

⁹ Pardo, María del Carmen. “Viabilidad Política del Servicio Civil de Carrera en México” en *Revista de Administración Pública* No. 104. INAP.

del **Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000**¹⁰, en el cual se señala expresamente lo siguiente:

“Se requiere fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad. (...) La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes se aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio profesional de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio a la sociedad.”

De este Plan Nacional de Desarrollo, se desprende como un programa sectorial, el **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995–2000**¹¹, el cual parte de un diagnóstico inicial que señala la *“carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos”*. De esto, a su vez, se derivó el subprograma denominado *“Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público”*, cuyo objetivo principal fue:

“Contar con un servicio profesional de carrera en la Administración Pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo”.

Sobre estas bases, se instruye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de la Unidad del Servicio Civil¹² para promover una iniciativa de ley para la creación del

¹⁰ México. *Plan Nacional de Desarrollo 1995–2005*. Talleres Gráficos de México. México, 1995.

¹¹ México. Diario Oficial de la Federación. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. 28 de mayo de 1996.

¹² Creada a partir del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1998. Para mayor detalle ver Martínez Puón, Rafael. *Servicio...* Op. cit. nota 1.

servicio civil en la administración pública federal en colaboración con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) por medio de la Unidad de Desarrollo Administrativo¹³.

En palabras de María del Carmen Pardo¹⁴ entre 1996 y 1997 la SHCP, específicamente la Unidad de Servicio Civil, elaboró un Modelo para la Instauración del Servicio Civil de Carrera y preparó el anteproyecto de la Ley del Servicio Civil de Carrera. Asimismo diseñó un Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos (SIARH), que consistió en integrar diversas actividades en un sistema único para automatizar funciones respecto a temas como: control presupuestal, administración de recursos humanos y pago de nómina. Sin embargo, esta iniciativa de Ley de Servicio Profesional de Carrera no logró su aprobación.

Por otra parte, en el periodo gubernamental del Presidente Vicente Fox Quesada (2000–2006) es cuando se impulsa la política pública de profesionalización del servicio público con mayor fuerza. Ésta se inscribe dentro de una política pública de mayor alcance de modernización administrativa que tiene su origen en el apartado “*Buen Gobierno*” del **Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006**¹⁵.

A su vez, como parte de la estrategia de implementación, esta política de modernización de la administración pública federal se lleva a cabo a través de dos programas principales, a saber:

Por un lado se encuentra el **Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001–2006** a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Este programa tiene como uno de sus

¹³ Creada en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995. Para mayor detalle ver Martínez Puón, Rafael. Op. cit. nota 1.

¹⁴ Pardo, María del Carmen. “*Viabilidad...*” Op. cit. nota 9.

¹⁵ México. Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, 2001.

objetivos “prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública”, del cual se desprende como una línea estratégica para su cumplimiento el “desarrollar los recursos humanos de la Administración Pública Federal”.

Asimismo, dentro de las acciones encaminadas en esta línea se establecen las siguientes:

1. Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la administración pública federal;
2. Formación y capacitación de servidores públicos;
3. Servicio profesional de carrera en la administración pública federal;
4. Inducción y adopción voluntaria del Código de Ética de los servidores públicos¹⁶.

Por otro lado, se publica el programa denominado la **Agenda de Buen Gobierno**¹⁷ cuya responsabilidad corresponde a la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. El diseño de la Agenda de Buen Gobierno se basa en principios gerenciales y rescata algunas de las principales ideas de la Nueva Gestión Pública¹⁸. Asimismo, se compone por seis grandes estrategias de utilidad común para toda la administración pública federal, a saber:

- *Gobierno eficiente*: es decir, que haga más con menos; que proporcione mejores servicios con menos recursos.
- *Gobierno de calidad total*: aquel que entrega productos, servicios e información con un valor agregado que pueda ser medido respecto de los beneficios para la sociedad, para las instituciones y para lo que se identifica como avances hacia la cultura de calidad.
- *Gobierno profesional*: este eje está vinculado a la puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera, el cual tiene como propósito el atraer, reclutar, motivar,

¹⁶ Martínez Puón, Rafael. *Servicio...* Op. cit. nota 1.

¹⁷ México. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*. México, 2001.

¹⁸ Pardo, María del Carmen. “Agenda de Buen Gobierno y Profesionalización: dos temas de la propuesta del Gobierno Fox para modernizar la Administración Pública” en *Memorias: Desafíos de la Nueva Gestión Pública: Por un Gobierno con Resultados*. Monterrey, N. L. Diciembre de 2005.

desarrollar y retener a los mejores funcionarios a fin de proveer servicios públicos de manera oportuna y eficaz a la ciudadanía.

- *Gobierno digital*: considera aprovechar al máximo las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, no sólo para reducir la corrupción y transparentar la función pública, sino también para hacerla más eficiente y proporcionar servicios de mayor calidad. Esta estrategia toma forma en el programa “e-gobierno”.
- *Gobierno con mejora regulatoria*: es decir, un gobierno que elimine el exceso de trámites y flexibilice las disposiciones normativas, sin abandonar sus responsabilidades.
- *Gobierno honesto y transparente*: sólo procediendo siempre con honestidad, podremos derrotar a la corrupción, desterrar la prepotencia y el favoritismo en la toma de decisiones, y lograr que la ciudadanía confíe en su gobierno¹⁹.

Como podemos observar, con estos dos programas se va perfilando una política pública de profesionalización del servicio público. Sin embargo, el establecimiento del servicio profesional de carrera (SPC) en la Administración Pública Federal se vio mermado a causa de los conflictos que surgieron entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Las diferencias se centraron en la concepción del SPC, en la distribución de responsabilidades, en las restricciones presupuestales y sobre todo en la disputa por la dirección y control de todo el proceso.

Ante el conflicto entre estas dependencias, el Congreso de la Unión se convirtió en el principal impulsor del establecimiento del SPC a través de la presentación de diferentes iniciativas²⁰. De estas iniciativas destacan: 1) el proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal presentada por el senador Carlos Rojas Gutiérrez a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario

¹⁹ Muñoz Gutiérrez, Ramón. “Experiencia mexicana en la construcción de un Servicio Profesional de Carrera”, en *Revista Servicio Profesional de Carrera*. Vol. II, núm. 3, México, primer semestre de 2005.

²⁰ Martínez Puón, Rafael. *Servicio...* Op. cit. nota 1.

Institucional²¹; y 2) el proyecto de decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal presentada por el senador César Jáuregui Robles del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional²².

Cabe destacar que en ese momento en el Congreso de la Unión existía una pluralidad partidista, en donde el partido de mayoría relativa era diferente al que llevó al poder al Presidente de la República. Con ello se manifiesta la exigencia por parte del Congreso de la Unión, como representantes directos de la sociedad, por contar con un cuerpo profesionalizado de servidores públicos que se vea reflejado en mejores servicios públicos y una mejor atención a la ciudadanía. De esta forma, se recupera una de las atribuciones del Poder Legislativo que por muchos años se había dejado al Poder Ejecutivo, que es la capacidad de iniciativa en las políticas públicas y así se fortalece el sistema de control sobre el Poder Ejecutivo.

Como resultado de la fusión de las dos iniciativas antes mencionadas, se aprobó y publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal²³. Con esta ley, la SECODAM se transformó en la Secretaría de la Función Pública (SFP) como responsable de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del SPC a través de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización creada para tal efecto.

Por otra parte, el actual Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012) se ha propuesto dar continuidad a la política pública de profesionalización impulsada en el sexenio anterior. Esto se establece en el Eje 5 del **Plan Nacional de Desarrollo 2007–**

²¹ Presentada en sesión el 24 de octubre de 2000 en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

²² Presentada en sesión el 30 de abril de 2002 en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

²³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003. Reformada: mediante Decreto por el que se reformó su artículo 8, publicado el 1 de septiembre de 2005 en el D.O.F. Reformada y adicionada por Decreto publicado el 9 de enero de 2006 en el D.O.F.

2012²⁴ denominado “*Democracia efectiva y política exterior responsable*”, el cual señala como uno de sus objetivos:

“Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras de la Administración Pública Federal. (...) Para implementar esta estrategia, se requiere profesionalizar a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones a través de programas de actualización y capacitación, mecanismos de evaluación e incentivos asociados al desempeño. Asimismo, es necesario consolidar el servicio profesional de carrera apegado estrictamente al cumplimiento de la ley vigente.”

En este marco, la Secretaría de la Función Pública ha establecido el **Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012**²⁵, en el cual uno de sus objetivos es “*incrementar la efectividad de las instituciones*”. De este objetivo se desprende como una estrategia a seguir el “*fortalecer el desarrollo de los recursos humanos en la Administración Pública Federal para facilitar el logro de objetivos institucionales*”.

De este recorrido por los periodos de gestión de los cuatro últimos Presidentes de la República en este contexto de pluralidad democrática y equilibrio en los poderes públicos, podemos concluir que el tema de la profesionalización del servicio público ha estado presente en las cuatro agendas gubernamentales en el ámbito federal y que se ha constituido en parte importante de las políticas de modernización de la administración pública federal impulsadas en cada uno de los periodos, independientemente de los resultados obtenidos.

²⁴ México. Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, mayo de 2007.

²⁵

http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/templates/32/3/images/programa_especial_mejora_gestion_2008-2012.pdf Consulta: 9 de agosto de 2009.

1.2. La política pública de profesionalización en las Administraciones Públicas Estatales

El tema de la profesionalización del servicio público, no ha sido un tema exclusivo de la administración pública federal, sino que se ha trasladado al ámbito estatal en donde ha logrado instalarse con gran fuerza. Principalmente, como objeto de estudio y análisis de prácticas emergentes de profesionalización.

Existen indicios del interés por introducir esquemas de gestión de recursos humanos de tipo cerrado, es decir, de servicio civil de carrera en las administraciones públicas estatales y municipales. Estos indicios aparecen en 1999, a través de la solicitud de algunos estados y municipios al Programa Franco Mexicano de Cooperación Municipal (PFMCM), de apoyo y principalmente de asistencia técnica para construir sus propios sistemas. Quienes iniciaron este proceso fueron Aguascalientes, Chiapas, Distrito Federal, Hidalgo, Querétaro, Tlaxcala, Zacatecas, Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí y Yucatán.

Esta dinámica se ha reflejado en acciones tendientes a implementar la profesionalización en las administraciones públicas de las entidades federativas, iniciando con la aprobación de Leyes de Servicio Civil o Servicio Profesional de Carrera²⁶, tal es el caso de los estados de Aguascalientes²⁷, Distrito Federal²⁸, Quintana Roo²⁹, Veracruz³⁰ y Zacatecas³¹.

²⁶ Para profundizar en el análisis de estas leyes de servicio civil o servicio profesional de carrera en las entidades federativas se recomienda el trabajo realizado por el Dr. Rafael Martínez Puón en su libro *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?* Editorial Porrúa. México, 2005, así como su artículo "El Servicio Profesional de Carrera en las Entidades Federativas de la República Mexicana" publicado en la *Revista Servicio Profesional de Carrera* Vol. II, núm. 3, México, primer Semestre de 2005. Al respecto se señala en un estudio reciente que "la Ley del Servicio Profesional de Carrera fue acompañada por la aprobación de leyes similares en muchos de los 31 estados de México, incluyendo el Distrito Federal (D.F.), y los estados de Sinaloa, Guanajuato, México y Quintana Roo (Ley 2002). Esto es extraordinario, dado que la administración pública mexicana ha sido tradicionalmente muy centralizada. El apoyo de las entidades ha surgido en gran medida por el cambio de régimen en 2000 y el apoyo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal". Klingner, Donald E. y Arellano Gault, David. "La ley del Servicio Profesional de Carrera en México: Gobernanza, Cultura Política y Reforma de la Administración Pública" en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, Vol. III, núm. 6, México, segundo semestre de 2006.

²⁷ Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes. *Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes*. 12 de enero de 2002.

²⁸ Gaceta Oficial del Distrito Federal. *Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal*. 13 de junio de 2000.

En adición, el interés por parte de las administraciones públicas estatales se ha fortalecido con las acciones coordinadas a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) con el objeto de crear un espacio para la reflexión, análisis e intercambio de experiencias que contribuyan al desarrollo de sistemas de profesionalización y servicio profesional de carrera como un instrumento fundamental para transitar a nuevas formas de gestión orientadas hacia el mejoramiento del servicio público.

Como parte de estas acciones, en marzo de 2001 se constituyó el Foro Nacional Permanente para la Profesionalización y el Servicio Público de Carrera en Gobiernos Locales, integrado por los responsables de la implementación de la profesionalización en las administraciones públicas de más de veinte entidades federativas. Dicho Foro Nacional, visto desde una perspectiva de redes de gestión y colaboración, ha realizado una labor muy activa a través de Foros, Seminarios y Talleres Nacionales³² cuya misión ha sido impulsar la profesionalización y el desarrollo humano de los servidores públicos de los Gobiernos Locales, para servir a la sociedad con la mayor eficiencia, eficacia, transparencia y legitimidad³³.

En estos foros se han abordado los temas³⁴ de mayor relevancia en la construcción de sistemas de profesionalización y se han presentado las experiencias de las diferentes

²⁹ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo. *Ley del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo*. 6 de febrero de 2002.

³⁰ Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. *Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. 10 de octubre de 2003.

³¹ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas. *Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas*. 10 de junio de 2003.

³² Para mayor detalle sobre la temática y los trabajos específicos realizados en cada uno de estos foros, seminarios y talleres, se recomienda Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. *La Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas Estatales. Aprendizajes y retos*. Secretaría de Gobernación – INAFED. México, 2006.

³³ Ídem.

³⁴ Estos temas van desde la definición conceptual de profesionalización, los componentes de un sistema de profesionalización, la integración de instrumentos administrativos tales como el catálogo de puestos,

entidades que participan en el Foro. Asimismo, se ha contado con la participación, no sólo de los representantes de los diferentes estados, sino también de académicos, funcionarios y expertos de organizaciones nacionales e internacionales.

De todo ello, se han generado diversas investigaciones que han abonado a la Política de Profesionalización. Como resultado de estas actividades del Foro, destaca en primer lugar, la firma de la Carta Mexicana del Servicio Profesional de Carrera para las Entidades Federativas y sus Municipios³⁵ como un referente en el cual se declaran los principios y estrategias que contribuyen a la institucionalización de la profesionalización en las administraciones públicas estatales.

En segundo lugar, la integración de un *Catálogo de Puestos Tipo para las Administraciones Públicas Estatales* en el cual se incluyen a su vez los perfiles de competencias para cada puesto, el cual ha sido adoptado como referente en las administraciones estatales. En tercer lugar, se realizó una *Encuesta Nacional sobre Prácticas en la Gestión de Recursos Humanos en las Entidades Federativas*³⁶ a manera de diagnóstico sobre el estado actual del empleo público en las administraciones públicas estatales.

En adición a lo anterior, se realizó un trabajo de investigación posterior elaborado por Arturo Pontifes y coordinado por el INAFED, con la participación de 21 entidades de la República³⁷ para la integración de un *Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas*³⁸, en el cual se destaca lo siguiente:

catálogo de competencias, el desarrollo de sistemas de evaluación del desempeño, el instrumentación de un modelo de competencias, la certificación de competencias, entre otros.

³⁵ Publicada en la *Revista Servicio Profesional de Carrera*. Vol. I, núm. 2, México, segundo semestre de 2004.

³⁶ Los resultados de esta encuesta se encuentran en la publicación del INAFED. *La Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas Estatales. Aprendizajes y retos*. Op. cit.

³⁷ Estas entidades federativas son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

³⁸ Para mayor información al respecto sobre la situación que guarda la profesionalización en las entidades federativas, se recomienda el estudio del *Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas* elaborado por Arturo Pontifes y coordinado por el INAFED, presentado el 6 de

Existe una diversidad de normas en materia de profesionalización. Por una parte, las Leyes de los Trabajadores al Servicios del Estado o Leyes de Servicio Civil de Carrera, presentes en 17 estados, así como las Leyes de Servicio Profesional antes mencionadas. Por otra parte, se señala que la capacitación está prevista fundamentalmente como parte de los medios de la previsión social en normas laborales y como factor de promoción en sistemas escalafonarios y de carrera.

Sin embargo, el tema de la profesionalización según afirma Pontifes, no se ha tratado como una política legislativa de Estado, en tanto que no se ha reportado ninguna ley reguladora específica de algún Sistema de Profesionalización. Los reglamentos existentes se vinculan con reglamentos de escalafón, y únicamente una entidad, da cuenta de un reglamento de capacitación y desarrollo. Las normas adicionales que podemos encontrar son las siguientes:

- Estatutos de Institutos de Profesionalización
- Programas Institucionales de Capacitación
- Manual de Políticas de Recursos Humanos
- Manual de Organización
- Manual de Lineamientos y Políticas Generales para el Control de Recursos
- Manual de Lineamientos y Políticas de Gestión del Capital Humano
- Manuales de procedimientos de administración de personal
- Manual de procedimientos de la Norma ISO 9000
- Normas Técnicas de Competencias
- Normas y Políticas para el análisis y descripción de puestos
- Normas y políticas para el reclutamiento y selección
- Normas y políticas para la evaluación del desempeño
- Normas y políticas para la capacitación

- Normas y políticas para la evaluación y certificación de competencias
- Lineamientos para la evaluación de eventos de capacitación especializada
- Lineamientos de austeridad y disciplina presupuestal
- Guía Técnica de operación del Sistema Integral de Recursos Humanos
- Guía Técnica del Servicio Civil de Carrera

En la mayoría de los estados participantes se incluye a la profesionalización dentro de programas de modernización administrativa de mayor alcance, y de esta forma se inscribe en objetivos y líneas estratégicas de los planes y programas impulsados por los gobiernos estatales. Entre ellos se destacan:

- Plan Estatal de Desarrollo
- Programa Estatal de Administración
- Programa Estatal de Modernización e Innovación Gubernamental
- Políticas de Reforma Administrativa
- Programas de Gobernabilidad, de Desarrollo Administrativo, de Modernización, de Innovación y Calidad, de Administración, de Profesionalización de Servidores Públicos, de Desarrollo Humano, y de Servicio Profesional de Carrera.

En algunas entidades se han creado órganos rectores de la profesionalización en las administraciones públicas que van desde unidades administrativas, coordinaciones, direcciones, direcciones generales hasta órganos desconcentrados y organismos descentralizados. Actualmente existen los siguientes órganos con diferente rango organizacional:

- Unidad administrativa equivalente a Departamento, 4 entidades.
- Unidad administrativa equivalente a Subdirección, 1 entidad.
- Coordinación, 1 entidad.
- Dirección de área, 7 entidades.
- Subdirección General, 2 entidades.
- Dirección General o equivalente, 1 entidad.

- Órgano desconcentrado, 3 entidades.
- Organismo descentralizado, 1 entidad.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, estos esquemas de gestión estratégica de recursos humanos, no se han logrado consolidar como una política pública. Según se señala en la parte del diagnóstico realizado en esta investigación, que esto se debe en gran parte a lo siguiente:

“la alta asimetría en sus capacidades organizacionales, derivadas de un marco jurídico que no provee para muchas áreas un adecuado rango normativo y de rectoría técnica; la falta de mayor presencia de las áreas en el proceso de planeación, programación y presupuestación; el manejo discrecional de las dependencias y organismos en la programación de sus propios medios de capacitación; así como la deficiente infraestructura de enlaces especializados en capacitación en el seno de las coordinaciones, delegaciones y órganos equivalentes al interior de las dependencias y organismos y que son contraparte de las áreas de profesionalización”³⁹.

Por tal motivo, el aspecto de mayor relevancia de este trabajo es la propuesta que se genera por la necesidad de edificar a nivel de las entidades federativas una política pública que asegure que los servidores públicos posean las competencias requeridas para un desempeño eficaz y con ello se favorezca el desarrollo de una vocación de servicio público y de un plan de vida para quienes brindan su contribución en las administraciones públicas estatales.

En esta misma línea, en la Carta Mexicana del Servicio Profesional de Carrera para las entidades federativas y sus municipios se establece como una de las declaratorias que “la instauración de servicios de carrera y prácticas de profesionalización sistemática requieren tratarse como políticas públicas a efecto de lograr consolidar la base institucional y social que las respalde de manera definitiva”.

³⁹ “Valoración de los sistemas de profesionalización vigentes (Reporte–Diagnóstico)” en *Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas* elaborado por Arturo Pontifes y coordinado por el INAFED presentado el 6 de Noviembre de 2007 en el Seminario – Taller Internacional de Profesionalización bajo el modelo de Competencias. p. 72.

Por su parte, la Conferencia Nacional de Gobernadores ha recogido el tema de la profesionalización como un instrumento fundamental para fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos estatales. Como primer paso, en la V Reunión Extraordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), celebrada Metepec, Estado de México, el 25 de abril de 2008 se acuerda la creación de la Comisión de Modernización y Simplificación Gubernamental.

Adicionalmente, el 11 de febrero de 2009, en reunión de la Comisión de Modernización y Simplificación Gubernamental, se aprueba la agenda de trabajo y se crea el Grupo de Trabajo de Profesionalización, el cual se integra, de alguna manera, por los participantes del anterior Foro Nacional Permanente de Profesionalización.

Hasta ahora, hemos visto que existe un movimiento en las entidades federativas que ha contribuido a la institucionalización de la profesionalización como una política pública. Tal es el caso del Estado de Nuevo León quien ha puesto en marcha un Sistema de Profesionalización para la Administración Pública Estatal con la orientación de una política pública, lo cual se revisará a continuación.

2.3. La política pública de profesionalización en la Administración Pública del Estado de Nuevo León

En el Estado de Nuevo León se ha seguido esta misma línea introduciendo el tema de la profesionalización del servicio público en la agenda gubernamental y desarrollando acciones concretas. Prueba de ello se encuentra en el nuevo modelo de gestión pública del Estado, con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal⁴⁰ que

⁴⁰ Periódico Oficial del Estado de Nuevo León. *Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León*. 9 de octubre de 2003, reformada el 2 de marzo de 2007.

establece en su artículo 31, fracción VII *“llevar a cabo programas y acciones... relativos a establecer la profesionalización del servicio público en el Estado”*.

Cabe señalar que la Ley orgánica publicada originalmente el 9 de octubre de 2003, en su artículo 33, otorgaba ésta última atribución a la Coordinación de Innovación y Competitividad Gubernamental, las cuales con las reformas del 6 de noviembre de 2006, se transfirieron a la Coordinación de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental en su artículo 31.

De lo anterior, se deriva el **Plan Estatal de Desarrollo 2003–2009**⁴¹ estableciendo lo siguiente:

“El Estado requiere de una administración pública bien organizada y moderna; responsable y honesta; con un alto sentido ético de su misión social. En igual forma requiere de un sistema que propicie la profesionalización del servicio público”, para ello, establece en su objetivo “Legalidad, ética y vocación de servicio en la acción pública” como estrategia el “impulso a la profesionalización de los servidores públicos para brindar una mejor atención a la ciudadanía, en un marco de ética, respeto absoluto a la ley y relaciones laborales estables” y como línea de acción “establecer un sistema integral para la profesionalización de la Administración Pública con base en sistemas de selección, reclutamiento, formación, evaluación del desempeño y retiro”.

De este Plan de Desarrollo se desprende el **Programa Sectorial de Modernización y Competitividad Gubernamental 2003–2009**⁴², el cual a su vez, señala objetivos estratégicos, estrategias y líneas de acción con el propósito de:

“Ofrecer a los ciudadanos servicios públicos de excelencia mediante el establecimiento y operación de un Sistema Integral para la Profesionalización de la Administración Pública con base en subsistemas de selección, reclutamiento, inducción, formación, evaluación del desempeño y de la certificación continua de competencias de los servidores públicos de la administración pública estatal”.

⁴¹ Gobierno del Estado de Nuevo León. *Plan Estatal de Desarrollo 2003–2009*. s/f.

⁴² Gobierno del Estado de Nuevo León. *Programa de Modernización Administrativa y Competitividad Gubernamental 2003–2009*. s/f.

A efecto de formalizar e institucionalizar la profesionalización, se publicó el **Decreto que establece el Estatuto de Profesionalización para el Servicio Público del Estado de Nuevo León**⁴³, en el cual se establece el marco jurídico básico que regula el Sistema de Profesionalización de la Administración Pública de Nuevo León.

Con ello, se crea el Instituto de Profesionalización como órgano administrativo desconcentrado de la Oficialía Mayor de Gobierno, con autonomía técnica y de gestión. Además cuenta con presupuesto asignado para la capacitación de los servidores públicos. Es responsable de la administración, operación y desarrollo del sistema de profesionalización. Su objetivo principal es ofrecer a los servidores públicos condiciones propicias para que desarrollen sus conocimientos, habilidades, destrezas y actividades, que les permitan desempeñar eficientemente las responsabilidades que su puesto demanda.

Una de sus funciones principales es operar el subsistema de desarrollo profesional, es decir, llevar a cabo el proceso de formación, desarrollo y actualización de los servidores públicos con base en un enfoque de competencias, con el propósito de que éstos desempeñen la función pública a su cargo de manera competitiva, eficiente y eficaz, en beneficio de la población.

Con estas acciones concretas se va dando una orientación hacia una política pública de profesionalización del servicio público en el Estado de Nuevo León. Sin embargo, por el carácter científico de esta investigación, es necesario contrastar los hechos reales y verificarlos a la luz de referentes teóricos, mismos que se presentan en los siguientes capítulos.

⁴³ Periódico Oficial de Nuevo León. *Decreto que Establece el Estatuto de Profesionalización para el Servicio Público del Estado de Nuevo León*. 22 de agosto de 2007.

CAPÍTULO 2. ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE UN ENFOQUE DE SISTEMAS

Este capítulo tiene el propósito de dar una mayor claridad conceptual y definir las bases teóricas que le darán sustento a la investigación. Primero, se hace una revisión general de las *ciencias de políticas*, comenzando por el origen del enfoque de políticas y después mostrando las diferentes perspectivas y aportaciones que este enfoque ha recibido.

Segundo, se trata de centrar el tema de investigación dentro del ámbito de las ciencias políticas, partiendo de una concepción sistémica de las políticas públicas como un producto del sistema político. Adicionalmente, se analizan diferentes posiciones sobre el concepto de políticas públicas. Después, se hace un análisis comparativo de los elementos que conforman una política pública. Enseguida, se presentan las etapas que conforman el proceso de políticas públicas a fin de delimitar el objeto de estudio.

De esta forma se intenta dar respuesta a las siguientes preguntas de investigación: ¿cómo se inserta el estudio de las políticas públicas en el campo de las ciencias políticas? ¿cómo se originó el enfoque de políticas públicas? ¿en qué consiste el enfoque de políticas públicas? ¿qué es una política pública? ¿qué elementos integran una política pública? ¿cuáles son las etapas del proceso de política pública?

2.1. Las Ciencias de Políticas⁴⁴: origen y perspectivas

Los antecedentes del enfoque de políticas públicas como desprendimiento de la teoría de la administración pública tradicional podemos ubicarlos en Estados Unidos de Norteamérica. Como consecuencia de la Primera y de la Segunda Guerra Mundial el Estado ha evolucionado, y con él la forma de legitimar su discurso. Esta nueva forma de legitimación se logra sólo a través de sus políticas públicas. Con ello, se intenta dotar de una mayor racionalidad a la toma de decisiones y originar una importante evolución de las ciencias sociales⁴⁵ a través de un proceso de integración de sus diferentes disciplinas.

Hasta ese momento, las ciencias sociales estaban ubicadas en un plano meramente teórico con poco impacto en el terreno práctico, de tal manera que su aportación a la toma de decisiones era muy limitada y las disciplinas sociales (como la economía, la sociología, las ciencias políticas, la psicología, etc.) de forma aislada no lograban dar soluciones integrales a los problemas públicos. Es así que se intenta adoptar herramientas utilizadas en el sector empresarial para mejorar la efectividad del proceso de toma de decisiones para los asuntos públicos.

De ahí que el proceso de integración multidisciplinaria del enfoque de políticas públicas toma mayor importancia. Sin embargo, además de ello, era necesario desarrollar un

⁴⁴ Se hace la aclaración de que el término de *ciencias de políticas* se refiere al estudio específico de las políticas públicas, a diferencia del término de *ciencias políticas*, que se refiere al estudio de los fenómenos y de las estructuras políticas. La razón de que el término *ciencias de políticas* esté en plural obedece a que tiene un carácter multidisciplinario y se apoya en diferentes disciplinas de las ciencias sociales. De esta forma en este trabajo se utilizará el término de *Ciencias de Políticas* que ha sido desarrollado y adoptado por los estudiosos en políticas públicas en tanto que éste constituye el tema central de esta investigación. Para mayor referencia ver: Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública. Primera Antología. 3ª edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 2007. Así como Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. *Diccionario de Política A – J*. Redacción de Gianfranco Pasquino. Siglo Veintiuno. México, 1998.

⁴⁵ Para mayor referencia sobre este proceso, ver Lasswell, Harold D. “La orientación hacia las políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública. Primera Antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007, así como Parsons, Wayne. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso-México y Miño y Dávila. Argentina, 2007.

método que permitiera trasladar las grandes teorías del conocimiento a modelos y técnicas que pudieran ayudar en el proceso de políticas públicas.

En este sentido las disciplinas que por sí mismas ya contaban con un método fueron las que tomaron mayor auge y tuvieron gran influencia en ese momento. De esta forma la economía, por ser una de las disciplinas que contaba con un método (el cuantitativo), logró una de las mayores contribuciones a través de la utilización de modelos matemáticos y estadísticos. Este desarrollo de la economía se vió favorecido por la necesidad norteamericana de reorientar su fuerza productiva a satisfacer las demandas ocasionadas por las guerras.

Por su parte, en este contexto militar, la psicología tuvo también grandes aportaciones con las pruebas de inteligencia aplicadas al equipo de las fuerzas armadas estadounidenses. Dichas aportaciones, a su vez se fortalecieron al aplicar en los estudios, los modelos cuantitativos que aportó la economía.

Con ello, podemos ver que estos modelos de tipo cuantitativo aportados por las ciencias sociales, y principalmente por la economía se utilizaron para explicar y dar solución a los problemas públicos. En un primer momento se utilizaron en las políticas económicas y de defensa, y posteriormente, se fueron ampliando hacia otras áreas prioritarias tales como vivienda, salud, entre otras.

En la etapa de postguerra, cuando comienza la reconstrucción del sistema social en su conjunto, surgen nuevas demandas de la ciudadanía, exigiendo al gobierno que se responsabilizara de los problemas sociales y económicos que los conflictos bélicos y la depresión económica acarrearón. De esta forma, el gobierno tuvo que intervenir para dar solución a dichos problemas de forma inteligente y racional mediante el auxilio de las ciencias sociales y a través del uso de los métodos antes mencionados.

Así, fue tomando forma un nuevo orden político–administrativo que insiste en la cientificidad, la especificidad y la practicidad de las políticas; así como en la introducción de formas de evaluación para garantizar la efectividad de las mismas con una base ética sólida, ya que esto implica la rendición de cuentas de los actores políticos.

En este contexto, Harold D. Lasswell desarrolla su modelo teórico de las **ciencias de políticas**, cuyo principio es el estudio de las políticas públicas bajo una perspectiva multidisciplinaria inspirada por la Escuela de Chicago.

Con ello Lasswell, sienta las bases para la construcción de las *ciencias de políticas* consideradas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado⁴⁶.

De esta forma, las ciencias de políticas tratan de conciliar las diferencias y enriquecer esta nueva ciencia a través de las valiosas aportaciones de las distintas disciplinas sociales para darle un carácter integral y multidisciplinario a las decisiones que a partir de ella se desarrollen.

Se utiliza el término *ciencias de políticas (policy sciences)* a fin de designar el contenido específico que la “orientación hacia las políticas” alcanza en un momento determinado. Las ciencias de políticas incluyen⁴⁷:

- Los métodos de investigación del proceso de la política.
- Los resultados de los estudios de las políticas.
- Los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento.

⁴⁶ Lasswell, Harold D. “La orientación hacia las políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública. Primera Antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007. p. 47.

⁴⁷ *Ibídem* p. 81.

De acuerdo con Lasswell⁴⁸, la orientación hacia las políticas públicas tiene una doble dimensión: por una parte se interesa en el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de este proceso. La tarea de la primera busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología.

La tarea de la segunda busca mejorar el contenido concreto de la información e interpretación disponible para los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología. Esta orientación aspira a desarrollar el estudio científico de las políticas.

Esta propuesta de *Policy Sciences* (1951), “el conocimiento *del* proceso de la política y *en* el proceso de la política”, busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno⁴⁹. Estas dos actividades de conocimiento son interdependientes y complementarias, además de interdisciplinarias y contextuales, “orientadas a problemas”, vigilantes del proceso decisorio y atento a las tendencias del contexto histórico y sociopolítico mayor⁵⁰.

De esta forma, esta disciplina contribuye a la elaboración de decisiones públicas más eficaces, que sean capaces de ir abordando oportuna, sistemática y racionalmente los desafíos públicos de tal manera que las decisiones sean objetivas evitando tendencias particulares, logrando con ello una mayor legitimidad del quehacer gubernamental y de las instituciones públicas.

Cabe señalar que Lasswell no fue el único que se interesó por este tema, fueron muchas las aportaciones que tuvo el enfoque de políticas públicas, como veremos a continuación.

⁴⁸ *Ibíd.* p. 80.

⁴⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública. Primera Antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007. p. 39.

⁵⁰ *Ibíd.* p. 53.

Por un lado, Herbert Simon tuvo particular interés en la toma de decisiones humanas centrado en la idea de una racionalidad “limitada”, pero con capacidad para mejorar. Ha analizado el tema de las políticas públicas con una perspectiva teórica y experimental.

La idea de Simon de analizar la toma de decisiones como una secuencia de etapas racionales (inteligencia, diseño y elección) se ha convertido en un elemento central en el análisis de las políticas públicas.

Por su parte, David Easton hizo una valiosa aportación al enfoque de políticas públicas con su modelo de “caja negra” o “de sistemas”, con el cual se puede conceptualizar la relación entre la formulación de políticas públicas, los resultados de las mismas y su entorno más amplio⁵¹.

En otra perspectiva, Charles Lindblom se ha orientado hacia el proceso de la formulación de políticas públicas. Hace una fuerte crítica a Lasswell, Simon y a Easton en cuanto a los modelos por etapas del proceso de políticas públicas. Él señala que la elaboración de políticas públicas es mucho más compleja y no puede supeditarse a modelos rígidos que no corresponden con una realidad dinámica.

Para Lindblom, el estudio del proceso de políticas públicas debe considerar todas las fuerzas que estructuran el sistema político, actores tales como los partidos políticos, a los políticos mismos, a los grupos de interés, entre otros, así como los factores que intervienen en la implementación, como los aparatos burocráticos y los recursos disponibles. Si bien es cierto que es un enfoque más flexible y considera aspectos importantes, al carecer de un marco de referencia puede dificultar el análisis de las políticas públicas.

⁵¹ Parsons, Wayne. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso-México y Miño y Dávila. Argentina, 2007.

Por su parte, Yehezkel Dror propone una nueva ciencia de las políticas con un “nuevo paradigma” más allá de los propósitos de Lasswell. La nueva ciencia integra “las varias ciencias sociales y las disciplinas de decisión”, así como las otras ramas de conocimiento, en la unidad de una “superdisciplina que se enfocará al estudio del *public policy-making* y, más específicamente, al estudio de las metapolíticas, es decir, las políticas de políticas”⁵².

Dror señala la necesidad de desarrollar las habilidades⁵³ del capital humano responsable de la elaboración y del análisis de políticas públicas, es decir, de la formación de profesionales con nuevas capacidades y sensibilidad para desempeñar esta difícil tarea, lo cual implica la capacidad de construir puentes entre el conocimiento abstracto y los hechos concretos, a su vez, entraña la síntesis entre la teoría y la práctica, con énfasis en la transformación de la ciencia y otras clases de conocimiento sistemático en acción⁵⁴.

Por otro lado, la propuesta que hace a la ciencia de políticas Giandomenico Majone es importante para efectos de este trabajo, en el sentido de que recupera y enfatiza el elemento cualitativo en el estudio de las políticas públicas, aunque reconoce la necesidad de complementar el análisis con modelos matemáticos, pero sin que éstos últimos tomen el sitio principal.

Señala que en el proceso de política, hay algo más que decisiones, hay también actividades de argumentación explicativa (empírica) y justificatoria (valorativa) para ofrecer al público ciudadano las razones por las que un gobierno decidió hacer una cosa y no otra, al escoger ciertos objetivos, metas e instrumentos y no otros. Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren explicarse, argumentarse,

⁵² Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio...* Op. cit. nota 49, p. 57.

⁵³ Ver Dror, Yehezkel. “Prolegómenos para las ciencias de políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio...* Op. cit.

⁵⁴ Para profundizar en este sentido, se recomienda Dror, Yehezkel. “El profesionalismo en el arte de gobernar” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 1. Caracas, Enero, 1994.

difundirse entre el público y, además ser convincentes, tener la capacidad de replicar a sus opositores, vencer el escepticismo y despertar el consenso entre los ciudadanos⁵⁵.

Aún con todos estos avances, esta nueva disciplina tuvo que enfrentarse a la dicotomía política–administración⁵⁶, al encontrarse entre el campo disciplinario de las ciencias políticas y la administración pública. Esto se debe, por una parte a que la elaboración de políticas públicas se ubica en el área de las ciencias políticas en tanto es un producto del sistema político. Por otra parte, a que la operación se encuentra en el terreno de la administración pública.

Esta situación causó algunos conflictos, ocasionando que ante la falta de consenso con respecto a su ubicación conceptual, su estudio quedara un poco rezagado. Sin embargo, lo ha ido superando gradualmente mediante el enriquecimiento del conocimiento y sobre todo de su aplicación a casos prácticos.

A pesar de que la ciencia de políticas es un producto de los Estados Unidos creado para un contexto particular, este enfoque ha sido adoptado por autores de otros países que han realizado la labor de adaptarlo a cada contexto particular⁵⁷. Esto es posible ya que desde la perspectiva de Lasswell, una de las características de la ciencia de políticas es precisamente la contextualidad.

En Latinoamérica la incorporación de este enfoque, tanto en la teoría como en la práctica, apenas se produce en la década de 1980 con los procesos de reforma de los diversos países y con la introducción de técnicas de corte gerencial en las administraciones públicas

⁵⁵ Majone, Giandomenico. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. Fondo de Cultura Económica. México, 2005.

⁵⁶ Para mayor detalle se recomienda Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las políticas*. Colección Antologías de Política Pública. Segunda Antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007. P. 15 y ss.

⁵⁷ Se recomienda el artículo de Cabrero Mendoza, Enrique. “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes” en *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, año/vol. IX, número 002. Centro de Investigación y Docencia Económica, D.F., México, 2000, en donde hace algunas recomendaciones con respecto a la aplicación de este enfoque en contextos diferentes.

que han impulsado una orientación por resultados, la eficiencia y la eficacia de la acción gubernamental, así como la demanda de sistemas de responsabilidad de los tomadores de decisiones, lo cual ha obligado a estudiar los procesos de toma de decisiones, es decir, la elaboración y la ejecución de políticas públicas.

En lo que concierne específicamente a su inserción en nuestro país, México sufrió grandes transformaciones en su entorno político, económico y social, pues a partir de los años 80's, a raíz de la crisis del Estado de bienestar que hizo insostenible el enorme aparato gubernamental por su enfoque intervencionista comprometiendo seriamente las finanzas públicas, tuvo que iniciar su propio proceso de reforma como una solución a las consecuencias reflejadas en una crisis no solo administrativa, sino fiscal e inclusive de gobernabilidad.

La crisis de gobernabilidad afectó tanto la capacidad de los poderes públicos para dar respuestas eficaces y eficientes a las nuevas demandas y nuevos retos sociales, como a los fundamentos mismos de la legitimidad democrática del país.

Adicionalmente, los organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁵⁸ y el Fondo Monetario Internacional (FMI) influyeron en gran medida en la introducción del modelo de la “nueva gestión pública” en la acción gubernamental.

De esta forma se comienza a dar un giro a la función pública, lo cual a su vez implica una nueva forma de gestionar los asuntos públicos en un contexto de globalidad, crisis, incertidumbre, pluralidad y participación. Asimismo, implica el establecimiento de nuevas relaciones con una ciudadanía más exigente y participativa.

⁵⁸ Para mayor referencia ver OCDE. *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. MAP. Madrid, 1998.

En este escenario, surge como un reclamo de la ciudadanía la necesidad de racionalizar la toma de decisiones públicas, ya que la forma de recuperar la legitimidad de las instituciones gubernamentales es a través de políticas públicas efectivas, que atiendan a las demandas ciudadanas y mejoren su calidad de vida.

Con todo lo anterior se reactiva la necesidad de una mayor “relevancia práctica” de las ciencias sociales y se invita a un mayor rigor analítico en las decisiones públicas, aunque ahora con una visión más madura y realista acerca de las posibilidades del análisis científico.

En este sentido, a fin de darle este carácter científico a la investigación, debemos comenzar por ubicar a nuestro objeto de estudio, es decir, las políticas públicas dentro del campo disciplinario de las ciencias políticas y adoptar un método de análisis, lo cual se tratará a continuación.

2.2. La política pública desde un enfoque sistémico

Entre las teorías sociológicas del Estado, según Norberto Bobbio⁵⁹, en Norteamérica, la teoría funcionalista ha sido considerada como la ciencia política por excelencia⁶⁰. En esta línea, una de las aportaciones más importantes es la de Talcott Parsons⁶¹, quien al igual que David Easton⁶² concibe, al sistema político como un subsistema de un sistema integral más amplio, que es el Sistema Social, según se muestra en la siguiente figura.

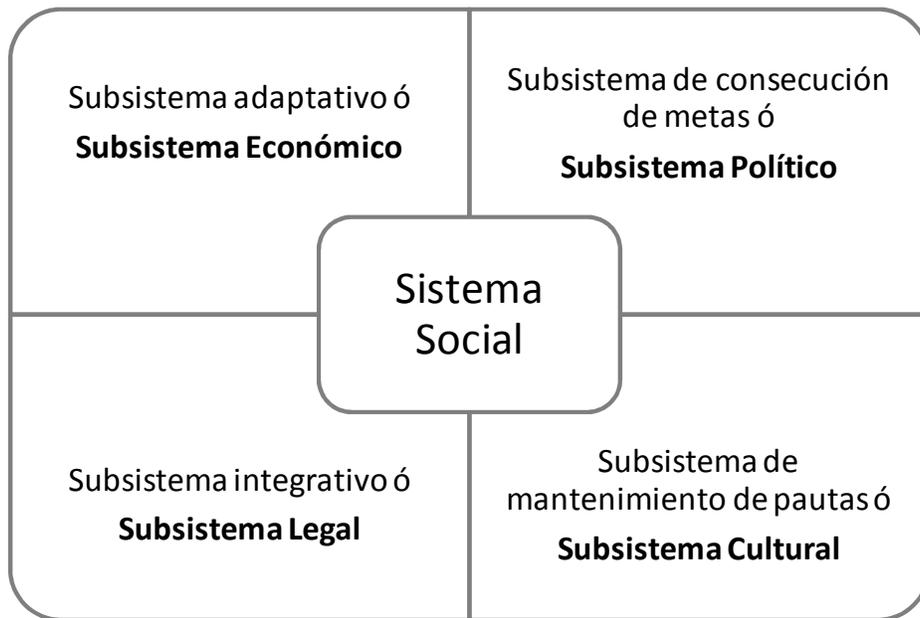
⁵⁹ Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Primera edición en español. Traducción de José F. Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica. México, 2006. p. 75.

⁶⁰ Esto toma sentido, en tanto que en Norteamérica es en donde surgen las *ciencias de políticas* enfocadas al estudio específico de las políticas públicas. Supra p. 20 y ss.

⁶¹ Ver Parsons, Talcott. “El aspecto político de la estructura y el proceso sociales” en Easton, David (comp.). *Enfoques sobre teoría política*. Primera edición en castellano. Traducción de José Rovira Armengol. Amorrortu. Argentina, 1997.

⁶² Ver Easton, David. *Esquema para el análisis político*. Segunda edición. Traducción de Aníbal C. Leal. Amorrortu. Argentina, 2006.

Figura 1. Sistema Social



Fuente: Elaboración propia con base en la Teoría de Talcott Parsons.

En este sentido, Talcott Parsons establece que el sistema social se integra por cuatro subsistemas, según se explica a continuación:

1. Subsistema Adaptativo ó Subsistema Económico. Este subsistema se refiere a la gestión de los recursos disponibles con el propósito de potenciar la capacidad del sistema para enfrentar los problemas que se presenten en interacción con su ambiente.

2. Subsistema de Consecución de Metas ó Subsistema Político. Este subsistema consiste en el conjunto de acciones colectivas coordinadas para alcanzar un propósito común, lo cual implica al mismo tiempo, el establecimiento de relaciones entre el sistema y su ambiente. De acuerdo con Parsons, el subsistema político “está concebido analíticamente como el aspecto de toda acción concerniente a la función de la búsqueda colectiva de metas colectivas”.

3. Subsistema Integrativo ó Subsistema Legal. Este subsistema pretende salvaguardar el orden del sistema a través de regulaciones y ajuste de las relaciones que se dan entre las

unidades que forman parte del sistema a fin de lograr que exista equidad en la asignación de ventajas y desventajas para cada una de las partes que intervienen en la relación o intercambio.

4. Subsistema de Mantenimiento de Pautas ó Subsistema Cultural. Este subsistema implica la protección y defensa de los principios fundamentales para mantener el orden del sistema y el compromiso de las unidades que integran el sistema con respecto al cumplimiento de dichos principios.

Estos subsistemas, se caracterizan por las funciones que cada uno desempeña para la conservación del equilibrio social y que a su vez están en constante interrelación, en tanto que deben articularse de manera sistemática con los demás subsistemas en un nivel de igualdad de niveles entre las funciones.

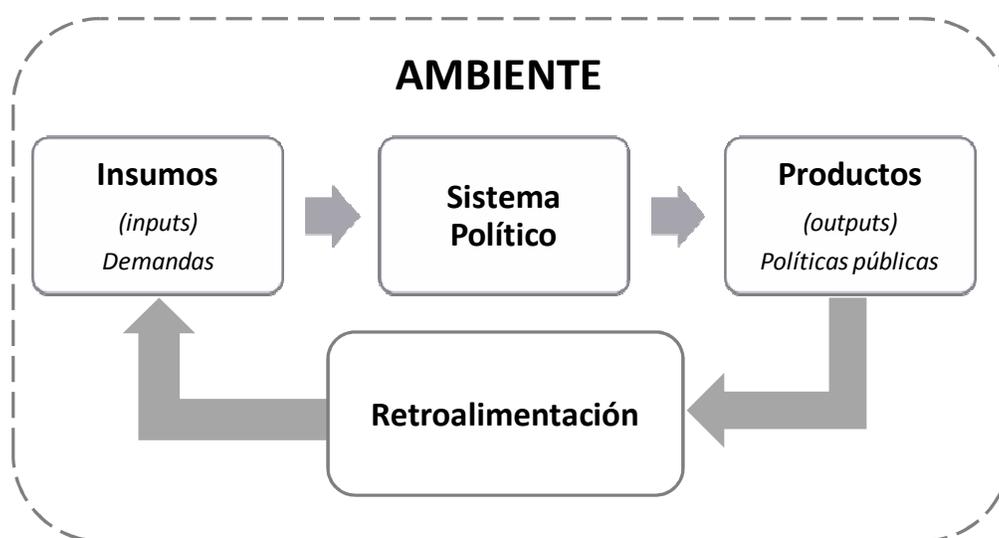
De esta forma se constituyen como sistemas abiertos manteniendo un intercambio con los demás subsistemas y al igual que lo concibe Easton, también con otros factores del ambiente que influyen directamente en el proceso político, ocasionando una reacción del sistema como respuesta.

En este sentido, la relación entre las unidades estructurales implica un doble intercambio, por un lado, las unidades requieren de insumos para su funcionamiento que obtienen de otras unidades; y por otro lado, generan productos que proveen a otras unidades que los requieren.

El enfoque de sistemas aplicado al análisis del sistema político obedece en gran medida a la creciente necesidad de vincular la teoría y la investigación empírica para fortalecer a la ciencia política, dando la oportunidad de verificar su utilidad práctica. Con esto se da paso como una nueva unidad de análisis en la investigación política a la toma de decisiones.

Se destaca la utilidad del enfoque sistémico en tanto que centra el análisis en el funcionamiento del sistema político, en donde el Estado es únicamente un actor que participa en el proceso político por medio del cual se obtienen determinados productos. El *análisis sistémico* propuesto por David Easton permite analizar a través de un sencillo modelo empírico, el funcionamiento de las instituciones políticas a través de una relación demanda (*input*) – respuesta (*output*) y su interacción con los factores del ambiente externo, según se muestra en la siguiente figura.

Figura 2. Sistema Político



Fuente: Elaboración propia con base en Easton, David. *Esquema para el análisis político*. Amorrortu Editores. Segunda edición. Argentina, 2006. P. 156.

En palabras de Easton⁶³, el diagrama del funcionamiento de un sistema político sugiere que lo que sucede en el ambiente lo afecta a través de las influencias que se mueven hacia él. Mediante sus estructuras y procesos, el sistema opera entonces sobre estos insumos de modo tal que se convierten en productos, o sea, las decisiones autoritarias y su ejecución. Los productos se vuelven a los sistemas del ambiente o, en muchos casos, al sistema mismo, directamente y sin intermediarios. Así se puede identificar un flujo continuo de retroalimentación.

⁶³ *Ibíd*em, p. 155.

Para propósitos de este trabajo, esto toma sentido cuando desde la perspectiva sistémica no sólo de Easton, sino también de Karl Deutsch⁶⁴ y Manuel Alcántara⁶⁵ las **políticas públicas se conciben como un producto del sistema político**. Siendo este aspecto específico del marco teórico en el cual se inscribe nuestro objeto de estudio general que es la política pública de profesionalización.

De Easton se destaca la importancia que le da a los productos como un medio no únicamente para garantizar su permanencia en el tiempo, sino también para mejorar de forma continua, la toma de decisiones y la forma en la que se actúa frente a las tensiones del ambiente.

Por su parte, Karl Deutsch⁶⁶ pone énfasis en el gobierno como dirección de las grandes comunidades humanas a través de la política como toma de decisiones, vista como un medio de control. Manuel Alcántara centra su atención en el rendimiento de las políticas públicas en la medida en que pueden contribuir a la resolución de problemas reales de la sociedad retroalimentando la legitimidad del sistema y para determinar finalmente, el grado de gobernabilidad.

A pesar de los diferentes enfoques que obedecen en gran medida a la concepción del sistema político, se observa una clara atención en la eficacia de los resultados, es decir, de las políticas públicas. Sin embargo, se reconoce que esta eficacia no depende únicamente de la elaboración de la política, sino que requiere una adecuada ejecución (implementación). De esta separación de funciones surge la dicotomía entre política y administración. Política entendida como toma de decisiones y administración como el

⁶⁴ Deutsch, Karl. *Política y Gobierno*. Primera edición en español. Fondo de Cultura Económica. México, 1998. P. 15 y ss.

⁶⁵ Alcántara Sáenz, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Fondo de cultura económica. México, 1995.

⁶⁶ Deutsch, Karl. Op. Cit. nota 64, p. 20.

proceso mediante el que se llevan a cabo las decisiones y políticas⁶⁷ públicas, es decir, la política en acción.

Por esta razón y de acuerdo con la delimitación que se ha realizado del objeto de estudio, en el cual se analizará de forma específica la etapa de implementación de la política pública de profesionalización, el análisis se traslada al ámbito de gestión pública, más que al ámbito político, es decir, al ámbito material y no formal de la política, aunque no por ello se pierde de vista su inserción en éste último, así como la interacción que existe entre los dos ámbitos.

De esta forma, continuando con el carácter científico de la investigación, y una vez que hemos ubicado a nuestro objeto de estudio en el campo de las ciencias políticas, debemos definir conceptualmente qué es una política pública, a partir del análisis de diversos referentes teóricos en la materia, según se describe en el siguiente apartado.

2.3. Política pública: una clarificación conceptual

Con el propósito de ir perfilando los conceptos del enfoque de políticas públicas sobre el cual se sustenta el presente trabajo, en este apartado se da una revisión general de algunas conceptualizaciones del término *política pública* a fin de lograr una mayor claridad conceptual.

Debemos comenzar señalando que *política pública* es un término al que se le atribuyen diversos significados. Esto lo podemos observar con Joan Subirats⁶⁸ quien presenta diferentes connotaciones del término de *política*, el cual puede tener los siguientes significados: como etiqueta de un campo de actividad; para describir una propuesta

⁶⁷ Alcántara Sáenz, Manuel. Op. Cit. nota 65, p. 109.

⁶⁸ Subirats, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ministerios para las Administraciones Públicas. Madrid, 1992. p. 40 y ss.

general o una perspectiva deseada; como medio para alcanzar fines; como sinónimo de las decisiones del gobierno; como sinónimo de la norma o conjunto de normas que existen sobre determinada problemática; como conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en tal campo; como resultado final, como *output*, como producto; como *outcome*, como impacto real sobre la realidad; como modelo teórico aplicable, como explicación causal de la evolución de los hechos; y como proceso, como secuencia de hechos y decisiones que implican un cierto avance o modificación de la realidad. Si bien esta lista nos da una visión amplia sobre el concepto de política, en este trabajo nos interesa particularmente la concepción de la política como proceso, debido al enfoque sistémico que se ha adoptado en el estudio.

En esta línea Luis F. Aguilar⁶⁹, propone una definición de política pública con un carácter institucional y compuesta por tres elementos, a saber: 1) el diseño de una acción colectiva intencional; 2) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta; y 3) los hechos reales que la acción colectiva produce. Estos elementos pueden considerarse como etapas sucesivas de un proceso que muestran: el diseño de la política, su implementación y finalmente, sus resultados.

Por otra parte, interesa el carácter institucional de la política pública, del cual, por su naturaleza, no puede sustraerse. Desde esta perspectiva tenemos el planteamiento de Josep M. Vallès⁷⁰ que define a la política pública como un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados.

⁶⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las políticas*. Op. Cit. nota 56, p. 26.

⁷⁰ Vallès, Josep M. *Ciencia Política: una introducción*. 2ª Edición. Editorial Ariel. Barcelona, España, 2002.

En esta misma línea, Enrique Cabrero⁷¹ señala que las políticas públicas han sido entendidas como acciones inducidas fuertemente por el Estado, quien es el actor dominante en la escena de los agentes participantes.

En relación a lo anterior, Luis Aguilar⁷², afirma que existe un consenso en reconocer e incluir el aspecto institucional en la definición de política, afirmando que se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos, entre otros. Sin embargo, las diferencias de componentes y énfasis en la definición se ponen de manifiesto apenas se incorporan los aspectos políticos, administrativos, conductuales, que resultan de otras maneras de ver la política, más allá de jurisdicciones formales, reglamentos y órdenes.

En palabras de Giovanna Valenti⁷³, el concepto de política pública supone por una parte, la idea de lo público como una dimensión de la actividad humana regulada e intervenida por la acción gubernamental. Por otra parte, el significado moderno de *policy* se vincula a la capacidad del gobierno para intervenir racionalmente en la solución de los problemas públicos. De las definiciones de Aguilar y Valenti destaca el énfasis en el despliegue de capacidades institucionales que entran en juego en el proceso de la política pública, que aluden de alguna manera a los medios públicos a los que hace referencia Karl Deutsch.

Con base en todo lo anterior, y por lo que a esta investigación concierne, se adoptará la definición de Karl Deutsch⁷⁴, por lo que se entenderá por *política pública* la toma de decisiones por medios públicos. Sin perder de vista que se trata de un proceso en el que se toman decisiones racionales que tienen un carácter formal en tanto que se desarrollan

⁷¹ Cabrero Mendoza, Enrique. "Usos..." Op. Cit. nota 57, p. 194.

⁷² Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura...* Op. Cit. nota 56, p. 22.

⁷³ Valenti Nigrini, Giovanna. "Presentación a la edición en castellano", en Parsons, Wayne. *Políticas Públicas*. Op. Cit. nota 24.

⁷⁴ Deutsch, Karl W. Op. Cit. nota 64, p. 15.

en el marco de instituciones públicas y mediante la combinación adecuada de sus capacidades para dar solución a determinados problemas públicos.

A partir de esta definición conceptual de la política pública que se estudiará en esta investigación, estamos en condiciones de definir cuáles son los elementos fundamentales que integran esta política en particular.

2.4. Elementos fundamentales de una política pública desde una perspectiva comparada

A continuación haremos una revisión de cinco posturas acerca de los componentes que debe contener una política pública. En la literatura revisada, se puede apreciar que cada una de las perspectivas tiene orientaciones y propósitos distintos, sin embargo, en el análisis comparativo se detectaron algunos puntos de encuentro (ver Tabla 1).

Tabla 1. Comparativo de los elementos que conforman una política pública

	Harold D. Lasswell	Luis F. Aguilar V.	Aguilar, Galíndez y Velasco	Eugenio Lahera	Joan Prats i Català	Quim Brugué y Joan Subirats
					1) <i>Funciones de orden superior</i>	
	Orden jurídico	Lícita	Corresponder a las tareas de gobierno	Clarificar la responsabilidad del sector público	Responder a un razonamiento moral y a la afirmación de valores	
				Tener la gestión más adecuada a su propósito: transparencia y responsabilidad	Tomar en cuenta como objetivo prioritario las instituciones y su evolución: el derecho	
	Apoyo político	Políticamente viable	Apoyo político	Representativa	Responder a una priorización de cuestiones críticas	Apoyo que despierta el tema
Orientación hacia problemas					Debe atender a la gestión de las crisis	Significado social
Diversidad	Viabilidad administrativa	Racional	Viabilidad		Vincular las políticas a largo plazo y las decisiones inmediatas	Viabilidad de una posible solución
			Especificada en un diseño claro e integrado		Responder a un enfoque de sistemas, a una visión integrada	
	Racionalidad económica	Factible			Tener en cuenta los recursos en sentido amplio	
Contextualidad	Pluralidad		Representativa		Debe enmarcarse en una estrategia nacional de convergencia con las naciones más avanzadas, pero responder a la vez a una visión realista	Significado social
			Estar integrada con otras políticas		Responder a un conocimiento realista y preciso de la diversidad de entornos sociales en que debe ser aplicada	
	Participación ciudadana		Permitir una fluida relación del sector público con la comunidad		Participación intelectual de la sociedad sobre una base pluralista	
			Considerar cómo realizar su evaluación. Ser objeto de controles internos y externos. Ser evaluada		Debe concluir con un reconocimiento de la necesidad de organizar un aprendizaje constante: evaluación sistemática	
					Asegurar que el ente formulador tiene la capacidad para la mejora continua de la política	

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al *carácter jurídico y normativo de la política*, Luis Aguilar⁷⁵ señala por un lado que la política debe ser susceptible de fundamento legal y que además debe observar los principios de transparencia, rendición de cuentas y legalidad; y en un estudio más reciente que realiza en colaboración con Cristina Galíndez y Ernesto Velasco⁷⁶, va un poco más allá al señalar no sólo que la política debe ser lícita, en el sentido de no contravenir ninguna disposición legal vigente, sino en el énfasis en no vulnerar los derechos básicos de los ciudadanos.

Por su parte, Eugenio Lahera más allá del respeto a los instrumentos normativos, pone énfasis en la actuación de los actores que intervienen en el desarrollo de la política y en las consecuencias de dicha actuación. En este sentido, apunta que la política debe corresponder a las tareas propias del gobierno⁷⁷, también debe clarificar la responsabilidad del sector público, estableciendo mayores responsabilidades en los ejecutores, sumada a mayor transparencia y rendición de cuentas, lo cual está formalmente establecido en el marco jurídico correspondiente.

Joan Prats I Català⁷⁸ nos ofrece una perspectiva más amplia y descriptiva al señalar que de acuerdo a las funciones de orden superior, la política debe tomar en cuenta como objetivo prioritario las instituciones y su evolución, incluidas las estructuras, los procesos, el personal, los sistemas de incentivos, el medio cultural, etc., así como también debe responder a un razonamiento moral y a la afirmación de valores, con la finalidad de incrementar el nivel de compromiso y de cultura cívica. En este sentido, el derecho reviste particular interés debido a su doble función de marco constrictivo de las políticas y de principal instrumento de las mismas.

⁷⁵ Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio...* Op. cit. nota 49, p. 36.

⁷⁶ Aguilar, Luis F., Galíndez, Cristina y Velasco, Ernesto. "Política pública y desarrollo de los recursos humanos" en *Servicio Profesional de Carrera*, Vol. II, núm. 3, México, primer semestre de 2005. p. 27.

⁷⁷ Lahera P., Eugenio. "Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 16. Caracas, Febrero, 2000. p. 1.

⁷⁸ Prats I Català, Joan. *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2005. p. 40 y ss.

En lo que respecta a la *voluntad y apoyo político* Luis Aguilar señala que debe existir voluntad expresa de los actores políticos dentro de contextos políticos plurales, de libertad y respeto⁷⁹; adicionalmente, en su segunda contribución destaca el énfasis que pone en los actores sociales, en cuanto a que la política pública tenga la posibilidad de superar los ataques e intentos de bloqueo por parte de los ciudadanos o grupos de interés⁸⁰. Eugenio Lahera por su parte, reafirma lo anterior al enfatizar la necesidad del apoyo político sostenido para los programas de gobierno, en la medida en que predomine la racionalidad en los sistemas políticos⁸¹.

Con respecto al *propósito* de la política pública, Harold Lasswell desde un enfoque científico señala que una política pública debe tener una orientación hacia problemas, refiriéndose al papel de los científicos de políticas quienes deben esclarecer las metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas⁸² para delinear soluciones a problemas a través de las políticas públicas.

Eugenio Lahera comparte de alguna manera el propósito de las políticas públicas, sin embargo, lo hace desde una perspectiva diferente, al señalar que las políticas públicas deben ser representativas, esto es, que deben corresponder a un punto de la agenda pública y satisfacer una demanda social prioritaria⁸³.

Joan Prats I Català⁸⁴ al igual que Eugenio Lahera, van un poco más allá al poner énfasis no sólo en la solución de problemas en general, sino en la capacidad para detectar y atender los problemas prioritarios. Desde esta óptica, las políticas deben responder a una

⁷⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio...* Op. cit. nota 49, p. 36.

⁸⁰ Aguilar, Luis F., et. al. "Política pública..." Op. cit. nota 76, p. 27.

⁸¹ Lahera P., Eugenio. Op. cit. nota 77, p. 1.

⁸² Lasswell, Harold D. "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública. Primera Antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007. p. 110.

⁸³ Lahera P., Eugenio. Op. cit. nota 77, p. 1.

⁸⁴ Prats I Català, Joan. Op. cit. nota 78, p. 40 y ss.

priorización de las cuestiones críticas, salvando el riesgo de desviación a lo urgente, lo cual implica también atender a la gestión de las crisis, por lo que uno de los objetivos ha de consistir en mejorar la adopción de decisiones relacionadas con las crisis, contando siempre con la improvisación, pero tratando de detectar las esferas más propensas a la crisis y mejorando la capacidad de las instituciones y el personal encargados de la gestión de las mismas. De las últimas tres contribuciones mencionadas destaca también, la importancia de alinear todos los factores y la toma de decisiones hacia la solución de problemas públicos.

Otro de los elementos fundamentales de una política pública es la *viabilidad administrativa*. Harold Lasswell⁸⁵ trata este aspecto desde un punto de vista procedimental, a través del concepto de diversidad, refiriéndose a la multiplicidad de métodos para el desarrollo de la política. Por su parte, Luis Aguilar considera a la viabilidad administrativa como la capacidad institucional para llevar a cabo la política pública⁸⁶; y en un estudio posterior hace referencia al concepto de racionalidad, es decir, que los medios seleccionados gocen de una probabilidad alta para generar las metas y los objetivos deseados⁸⁷.

Desde otro punto de vista Eugenio Lahera⁸⁸ señala como un rasgo importante, la viabilidad de todas y cada una de las políticas, destacando también que deben ser especificadas en un diseño claro e integrado, esto es, que considere orientaciones sustantivas, pero también los respectivos aspectos institucionales y de recursos humanos y materiales.

Por otro lado, Joan Prats I Català con un enfoque más operativo, y haciendo referencia a las funciones de servicio, ejecución y gestión de los gobiernos, señala que se deben tomar en cuenta todas las cuestiones prácticas y operacionales implicadas en la

⁸⁵ Lasswell, Harold D. "La concepción...", Op. cit. nota 82, p. 110.

⁸⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio...* Op. cit. nota 49, p. 36.

⁸⁷ Aguilar, Luis F., et. al. Op. cit. nota 76, p. 27.

⁸⁸ Lahera P., Eugenio. Op. cit. nota 77, p. 1.

implementación⁸⁹. De las cinco posturas llama la atención que se hace referencia a diversos aspectos que van desde los métodos utilizados, hasta las capacidades y demás aspectos institucionales, incluyendo los diferentes tipos de recursos, que inciden en las políticas públicas.

Con respecto a la *eficiencia*, Luis Aguilar hace referencia a la racionalidad económica, la cual implica la evaluación del componente económico de las decisiones y operaciones, así como la búsqueda de las políticas que maximicen beneficios y disminuyan costos a los ciudadanos contribuyentes⁹⁰. En un estudio posterior, señala que las políticas deben ser factibles, es decir, que los instrumentos seleccionados no sean prohibitivamente costosos, en términos de recursos económicos, temporales y humanos⁹¹.

Por otra parte, Joan Prats I Català pone énfasis en el aspecto cuantitativo como una herramienta fundamental en la elaboración de políticas públicas. En este sentido, afirma que una formulación de políticas de calidad debe tener cabalmente en cuenta los recursos en sentido amplio, lo que implica mejorar la capacidad para efectuar cálculos de costos de las políticas y de establecer presupuestos al respecto⁹². Este elemento se refiere básicamente al análisis previo y durante el desarrollo de la política sobre la forma de uso y aplicación de los recursos.

En relación al *posicionamiento estratégico* de la política pública, Harold Lasswell señala el rasgo de contextualidad, es decir, que las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor⁹³. Por su parte, Eugenio Lahera afirma que las políticas deben estar integradas con otras políticas en un programa consistente, jerarquizado y financiable⁹⁴.

⁸⁹ Prats I Català, Joan. Op. cit. nota 78, p. 40 y ss.

⁹⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio...* Op. cit. nota 49, p. 36.

⁹¹ Aguilar, Luis F., et. al. Op. cit. nota 76, p. 27.

⁹² Prats I Català, Joan. Op. cit. nota 78, p. 40 y ss.

⁹³ Lasswell, Harold D. "La concepción...", Op. cit. nota 82, p. 110.

⁹⁴ Lahera P., Eugenio. Op. cit. nota 77, p. 1.

Joan Prats I Català⁹⁵ desde la perspectiva de las políticas públicas como funciones de orden superior, señala que deben enmarcarse en una estrategia nacional de convergencia con las naciones más avanzadas, pero deben responder a la vez a una visión realista; para ello es necesario vincular mejor las políticas a largo plazo y las decisiones inmediatas con la finalidad de suscitar credibilidad y movilización de apoyo. Además, afirma que la formulación ha de responder a un enfoque de sistemas, a una visión integrada que atienda a la interacción entre las distintas decisiones sectoriales.

Con esto último, de alguna forma se relaciona con el elemento de orientación hacia problemas que se ha descrito anteriormente. Todo lo anterior es interesante en tanto que se observa que las políticas públicas no existen en el vacío, sino que responden a un entramado de políticas públicas de orden superior, es decir, a las metapolíticas ó políticas de políticas, y que además esta integración se puede dar a nivel internacional.

En lo que corresponde a la *participación ciudadana*, Luis Aguilar⁹⁶ considera dos aspectos, por una parte, la participación de los privados a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, etc., de forma que proyecten de manera unánime y normalmente mayoritaria los asuntos de interés general; y por otra parte, la pluralidad, en relación con el carácter de las demandas y la forma posible del consenso ciudadano permitiendo un mayor grado de especificidad del tipo de política.

Por otro lado, Eugenio Lahera⁹⁷ hace hincapié en permitir una fluida relación del sector público con la sociedad, lo cual implica abrir la participación de la comunidad y del sector privado en cada una de las etapas del proceso de políticas públicas.

⁹⁵ Prats I Català, Joan. Op. Cit. nota 78, p. 40 y ss.

⁹⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio...* Op. Cit. nota 49, p. 36.

⁹⁷ Lahera P., Eugenio. Op. Cit. nota 77, p. 1.

Adicionalmente, Joan Prats I Català⁹⁸ enfatiza el tipo y calidad de la participación y afirma que el éxito de la formulación de políticas depende en gran medida de la participación intelectual de la sociedad sobre una base pluralista. Además, desde un enfoque operativo, señala la necesidad de garantizar que la política sea bien entendida por todos los actores que tienen algún rol en su puesta en práctica.

De esta forma, una vez que se ha realizado este análisis comparativo, y para dar cumplimiento a uno de nuestros objetivos planteados, se puede concluir que para efecto de este trabajo, los elementos que debe contener una política pública son los siguientes:

2.4.1. Posicionamiento estratégico

Si nos remitimos al enfoque sistémico de la política pública que se ha abordado en el apartado 2.2 de este capítulo, podemos observar que la política pública se concibe como un producto del sistema político, y a su vez, el sistema político se concibe como un subsistema de un gran sistema, que es el sistema social⁹⁹.

En este sentido, una política pública forma parte de un sistema social mayor, en el cual existe un entramado de políticas de mayor o menor magnitud con las cuales debe estar integrada a pesar de las diferencias contextuales a las cuales obedece cada una.

Por tal motivo, y aludiendo a Joan Prats, la política pública debe enmarcarse en una política pública de mayor alcance (metapolítica), es decir en una estrategia nacional de convergencia con otras naciones, pero sin perder de vista el contexto real en el cual se desarrolla. Con ello no sólo se asegura que la política obedezca de alguna manera a la agenda internacional, sino que también se fortalece con la unión de esfuerzos y el intercambio de prácticas exitosas.

⁹⁸ Prats I Català, Joan. Op.Cit. nota 78, p. 40 y ss.

⁹⁹ Supra p. 28 y ss.

2.4.2. Legalidad

Desde la definición conceptual de política pública que se ha realizado en el apartado 2.3 de este capítulo, se reconoce que la política pública tiene un carácter formal en tanto que se desarrolla en el marco de instituciones públicas¹⁰⁰. Este carácter formal de la política y de las instituciones públicas, se da a través de un marco legal.

En este sentido, este elemento implica que la política pública debe tener un fundamento legal y normativo que le sirva no sólo como un marco que determine su existencia y restrinja la actuación de los actores involucrados, sino también como el principal instrumento para su operación, observando los principios de transparencia y rendición de cuentas.

2.4.3. Viabilidad política

Si bien es cierto que partimos de la concepción de la política pública como producto del sistema político, y que su sola existencia debe ser producto del consenso de los actores políticos, es necesario que exista el apoyo político durante todo el proceso de la política. Es necesario considerar que durante el desarrollo de la política se van incorporando otros actores políticos de los cuales es preciso contar con su voluntad expresa.

Adicionalmente debemos considerar sobre todo en esta etapa de consolidación democrática por la que atraviesan los países de América Latina, que una política pública se desarrolla en contextos políticos plurales, por lo que este aspecto es de gran importancia.

2.4.4. Viabilidad administrativa

¹⁰⁰ Supra p. 36.

Este es un elemento fundamental, ya que de ello depende la puesta en marcha de la política pública, es decir, que la política pase de ser un ideal y sea una realidad. La viabilidad administrativa está más relacionada con la implementación de la política pública, por lo que se consideran elementos administrativos y de gestión.

Por un lado, implica contar con la capacidad institucional para llevar a cabo la política pública, incluyendo suficientes recursos económicos, humanos, materiales, tecnológicos, entre otros. Por otro lado, implica la utilización de los métodos más apropiados para su desarrollo, considerando las cuestiones prácticas y operacionales implicadas en la implementación. Esto tiene sentido en tanto que desde nuestra perspectiva, la política pública es la toma de decisiones por medios públicos, dentro de los cuales se incluye la capacidad institucional y los diferentes recursos.

2.4.5. Participación

La participación es un rasgo fundamental de las democracias modernas, razón por la cual debe estar presente en las políticas públicas como acciones institucionales que se desarrollan en los países con sistemas democráticos. Desde esta perspectiva es importante permitir la participación de los actores que tienen algún rol en el proceso de la política, así como de los privados a través de los diversos canales de participación.

Cabe aclarar que a pesar de que las posturas analizadas estaban orientadas hacia la participación ciudadana, en este modelo se incluye dentro de dicho elemento, la participación de los actores que intervienen en la puesta en práctica de la política de profesionalización, que por las características del problema resulta fundamental. Asimismo, el carácter participativo de la ciudadanía puede concebirse a partir del beneficio que ofrece al usuario, la profesionalización de los servidores públicos.

2.4.6. Eficiencia

Este elemento tiene que ver con la forma en que se utilizan y aplican los recursos públicos. Implica maximizar los beneficios y minimizar los costos mediante una evaluación permanente del componente económico de las decisiones y operaciones mediante cálculos de costos y beneficios de las políticas y de establecer presupuestos al respecto.

Si bien es cierto que se guarda una preferencia hacia la propuesta desarrollada por Luis F. Aguilar Villanueva, se adiciona la condición de que la política debe enmarcarse en una política de mayor alcance, misma que se considera fundamental en el caso de la política pública de profesionalización que se contempla por lo general en una política de modernización administrativa de mayor alcance. Otra de las diferencias es que no se incluye el aspecto de la pluralidad que alude a la especificidad del problema, en tanto que, en este caso particular, ya se trata de un problema específico.

Cabe señalar que para efecto de esta propuesta, el elemento de “orientación a problemas” no es considerado debido a que el problema por analizar ya está definido. Asimismo, más que una característica de la política pública, el elemento de evaluación que contempla Eugenio Lahera y Joan Prats, constituye una de las etapas del proceso de la política pública. Esto último se puede observar en el siguiente apartado en el cual se describe cada una de las etapas que integran el proceso de políticas públicas.

2.5. El proceso de políticas públicas

El “enfoque por etapas” o “ciclo de políticas públicas” es una herramienta que a pesar de las críticas que ha recibido, resulta de gran utilidad, ya que permite la construcción de modelos para analizar las políticas públicas, ya sea en todo o en parte de su proceso.

Este concepto ha sido ampliamente estudiado, lo que ha dado origen a una diversidad de opiniones con respecto a cuáles son o deberían ser las etapas que conforman una política pública. En este sentido, Wayne Parsons nos ofrece algunas definiciones de las etapas del proceso de políticas públicas más relevantes, como se muestra en el siguiente cuadro.

Definición de las etapas de las políticas públicas/decisión

H. A. Simon, *Administrative Behaviour*, 1947.

- Inteligencia
- Diseño
- Elección

H. D. Lasswell, *The Decision Process*, 1956.

- Inteligencia
- Promoción
- Prescripción
- Invocación
- Aplicación
- Impacto
- Evaluación

R. Mark, *Planning and Uncertainty*, 1971.

- Decidirse a decidir: reconocimiento del problema
- Formular alternativas y criterios
- Ajustar la decisión
- Llevar a efecto
- Corregir y complementar

R. Rose, "Comparing Public Policy", 1973.

- Reconocimiento público de la necesidad de contar con una política pública
- Cómo se establecen las problemáticas en la agenda de la controversia pública
- Cómo se presentan las demandas
- Forma de gobierno implicada en la formulación de políticas públicas
- Recursos y limitaciones
- Decisiones de políticas públicas
- Qué determina la elección gubernamental
- La elección en su propio contexto
- Implementación
- Resultados (outputs)
- Evaluación de las políticas públicas
- Retroalimentación

W. Jenkins, *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*, 1978.

- Iniciación
- Información
- Consideración
- Decisión
- Implementación
- Evaluación
- Terminación

B. W. Hogwood y L. A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, 1984.

- Decidirse a decidir (búsqueda de problemáticas o definición de la agenda)
- Decidir cómo decidir (filtración de problemáticas)
- Definir problemáticas
- Pronóstico
- Establecer objetivos y prioridades
- Analizar opciones
- Implementación, seguimiento y control de las políticas públicas
- Evaluación y revisión
- Mantenimiento, sucesión y terminación de las políticas públicas.

FUENTE: Tomado de Parsons, Wayne. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso-México y Miño y Dávila Editores. Argentina, 2007. p. 112-113.

De lo anterior se observan perspectivas muy variadas, que en algunos casos presentan un amplio grado de desagregación que si bien nos muestra lo extenso que puede ser el proceso de políticas públicas, también puede llegar a dificultar la diferenciación entre cada una de las etapas y de su análisis, no obstante, se puede distinguir la presencia de cuatro etapas fundamentales que coinciden con el modelo de Enrique Cabrero.

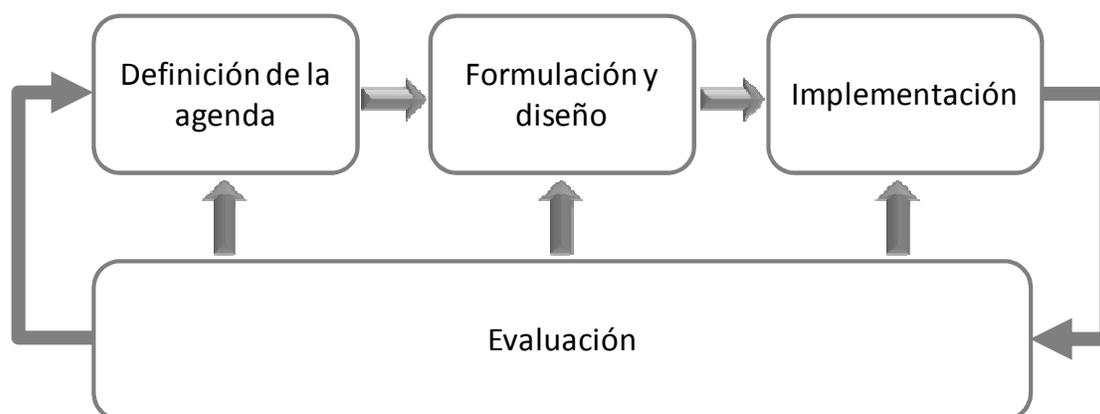
En este sentido, consideramos que la propuesta de Enrique Cabrero¹⁰¹, que define únicamente cuatro etapas del proceso de una política pública (ver figura 3) es pertinente y de gran utilidad. De cierta forma, agrupa las diferentes etapas que se han mencionado anteriormente y nos permite identificar claramente cada una de las etapas, simplificando

¹⁰¹ Ver las aportaciones de Cabrero Mendoza, Enrique. *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. Primera edición. Centro de Investigación y Docencia Económicas–Miguel Ángel Porrúa. México, 2007. P. 17; así como “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”. Op. Cit. nota 57, p. 199 y ss.

con ello el análisis. Desde esta perspectiva, el proceso de la política pública se integra como sigue:

1. Definición de la agenda;
2. Formulación y diseño de la política pública;
3. Implementación de la política pública; y
4. Evaluación de la política pública.

Figura 3. Etapas del proceso de una política pública



Fuente: Elaboración propia con base en Cabrero, Enrique. “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes” en *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, año/vol. IX, número 002. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México, 2000.

2.5.1. Definición de la agenda

La definición de la agenda es la primera etapa del proceso de la política pública. Generalmente, esta etapa se ubica en el ámbito político, en el cual convergen diversos actores políticos o lo que llamaría Karl Deutsch la élite superior¹⁰², es decir, aquéllos actores que por su posición estratégica tienen influencia sobre la toma de decisiones de un país.

¹⁰² Deutsch, Karl. Op. Cit. nota 64, p. 58.

Según Enrique Cabrero¹⁰³, la construcción de la agenda de políticas es en sí un proceso complejo a través del cual se da entrada a un conjunto de problemas públicos que se consideran pertinentes para ser atendidos por los diversos actores que conducen la acción pública.

Por tanto, la definición de problemas es un primer paso en el que los diversos actores políticos, los actores sociales y diversos grupos de interés, despliegan su capacidad de influencia para posicionar de una determinada manera cada problema público, de esta forma, entre el conflicto y la negociación, se integran los diversos temas (*issues*) que integrarán la agenda.

En este sentido, Vallès señala que debemos reconocer que este proceso arranca a partir de una situación problemática, que provoca cierto grado de tensión o controversia. El problema entendido como cuestión controvertida, es una situación insatisfactoria para algún colectivo, en lo cual se da un desfase entre la situación percibida y la situación deseada¹⁰⁴.

Sin embargo, aunque para Aguilar, Galíndez y Velasco¹⁰⁵, esta etapa debería considerar de forma separada la elaboración de la agenda y la definición del problema, es posible integrarlas en esta etapa de definición de la agenda. Estos autores consideran que para la definición del problema y su posible integración en la agenda, es importante tomar en cuenta algunos factores claves.

Por una parte, es preciso determinar cuáles son los eventos o situaciones sociales que se consideran problemas públicos, es decir, asuntos que merecen la atención y la acción del gobierno. Por otra parte, se deben identificar los componentes, los efectos (cantidad de

¹⁰³ Cabrero Mendoza, Enrique. *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. Primera edición. Centro de Investigación y Docencia Económicas–Miguel Ángel Porrúa. México, 2007. p. 17.

¹⁰⁴ Vallès, Josep M. Op. Cit. nota 70.

¹⁰⁵ Aguilar, Luis F., et. al. Op. cit. nota 76, p. 24.

actores afectados, potencial para la propagación, severidad de los daños, entre otros) y las causas de un problema.

2.5.2. Formulación y diseño de políticas públicas

La formulación y diseño de políticas públicas es la segunda etapa del proceso. Esta etapa, a pesar de que se ubica en el ámbito político, debe tomar en consideración las aportaciones que puedan hacer los responsables de su implementación, a fin de elaborar una política lo más apegada a la realidad y que pueda ser fácilmente desarrollada, es decir, que pueda ser realizable.

Una vez incorporada una cuestión a la agenda política, interesa saber cómo se elaboran aquellas propuestas de reacción o proyectos de políticas públicas y qué determina la selección de unas y el descarte de otras¹⁰⁶. Esta fase se lleva a cabo entre los argumentos racionales y técnicos que funcionarios expertos en la materia proponen, y los intereses y preferencias de grupos sociales diversos¹⁰⁷.

La formulación de las políticas públicas incluye: el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos (alternativas) para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas.

En otro estudio¹⁰⁸ se divide esta etapa en formulación de opciones y adopción de la política. El primer elemento se refiere al proceso mediante el cual el gobierno elabora diferentes alternativas de política pública, las cuales siempre estarán influidas tanto por la definición que se le ha dado al problema, como por la cultura política y administrativa de la sociedad y el gobierno.

¹⁰⁶ Vallès, Josep M. Op. cit. nota 70.

¹⁰⁷ Cabrero Mendoza, Enrique. *Políticas públicas municipales*. Op. cit. nota 103, p. 17 – 18.

¹⁰⁸ Aguilar, Luis F., et. al. Op. cit. nota 76, p. 25.

Mientras que el segundo elemento se refiere a los medios para valorar y escoger entre las opciones disponibles. Se relaciona con los valores y los criterios técnicos que permiten priorizar y tomar la decisión final. De ahí la importancia de mantener una estrecha relación e intercambio entre el ámbito político y el ámbito administrativo.

2.5.3. Implementación de políticas públicas

La implementación de políticas públicas es la tercera etapa del proceso. Esta etapa se ubica básicamente en el ámbito administrativo, como la fase de la ejecución de las decisiones políticas. Es por ello, que en esta etapa particularmente se pone en funcionamiento el aparato administrativo gubernamental y se hace uso de instrumentos de gestión a efecto de adaptar a las circunstancias reales y poner en marcha la política pública.

Desde la perspectiva de Aguilar, Galíndez y Velasco¹⁰⁹, esta etapa consiste en el proceso por medio del cual la política se lleva a cabo, es decir, tiene que ver con las acciones encaminadas a transformar la realidad social para alcanzar una solución razonable del problema o, por lo menos, reducir sus efectos nocivos.

La implementación es el proceso de interacción entre los objetivos y los resultados. La implementación es un proceso, no un momento y, además, un proceso difícilmente distinguible de la decisión, puesto que en él se adoptan multitud de decisiones¹¹⁰. Por ello, la implementación de políticas al igual que las etapas anteriores, genera procesos de negociación y conflicto entre agencias y actores participantes¹¹¹, aunque a un nivel operativo, que es necesario considerar para no perder el control de la situación.

¹⁰⁹ Ídem. p. 25.

¹¹⁰ Tamayo Saez, Manuel. "Análisis de las políticas públicas" en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.). *La Nueva Administración Pública*. Alianza. Madrid, 1997.

¹¹¹ Cabrero Mendoza, Enrique. *Políticas públicas municipales*. Op. cit. nota 103, p. 18.

Desde un punto de vista de gestión pública, la etapa de implementación de la política pública, resulta de gran relevancia, ya que su efectividad es responsabilidad directa de las administraciones públicas. También hay que considerar que a pesar de que se ha señalado que la formulación de la política corresponde al ámbito político, al ámbito administrativo le corresponde de alguna manera participar en la formulación de la política a través de esta etapa de implementación, en tanto que durante este proceso es necesario adecuar o reformular la política a las circunstancias reales y a las prácticas administrativas institucionales.

2.5.4. Evaluación de políticas públicas

La evaluación es la última fase del proceso de la política pública y, puesto que el proceso es cíclico, es también la primera. El análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma¹¹².

Según Aguilar, Galíndez y Velasco¹¹³, esta etapa debe entenderse de dos maneras. Por una parte, como el diagnóstico de eficiencia, efectividad y calidad de implementación de la política con el fin de identificar sus logros, retrasos, desviaciones, modelos de operación, y realizar los ajustes necesarios.

Por otra parte, como la valoración final de la política implementada, poniendo el acento en la medición o identificación de sus efectos; por ejemplo, el desempeño del personal, atributos de calidad, impacto social. Los resultados, procesos y diseño de la política deben ser revisados para tomar una decisión acerca de su continuación, reforma o terminación.

¹¹² Tamayo Saez, Manuel. Op. cit. nota 110.

¹¹³ Aguilar, Luis F., et. al. Op. cit. nota 76, p. 25.

Hoy en día, la evaluación toma mayor sentido, ya que como bien apunta Manuel Tamayo¹¹⁴, en un sistema democrático, el gobierno tiene que rendir cuenta de sus actos, explicar sus decisiones a los ciudadanos, presentar los logros alcanzados en las distintas áreas en las que interviene y legitimar, con resultados, sus decisiones. La evaluación cumple la función política de ofrecer un mecanismo de justificación de las actuaciones ante los ciudadanos.

Cabrero¹¹⁵, refuerza esta idea al afirmar que ésta es la fase del proceso que finalmente legitima o condena la acción gubernamental. Aquí se reencuentran los dos componentes del campo de las políticas: por una parte, la necesidad de tener claro si las elecciones técnicas y/o científicas fueron las acertadas, es decir, si los impactos finales fueron los esperados, y, por otra, si la ciudadanía percibe como exitoso el programa, ya no desde los indicadores observados sino desde su bienestar y satisfacción.

No obstante que la evaluación se considera una etapa más de la política pública, según se muestra en la figura 3¹¹⁶, también puede estar presente en cada una de las etapas del proceso. Es por ello, que a partir de que se ha definido el proceso de la política pública, por lo que a esta investigación respecta, nos concentraremos en la evaluación de la etapa de implementación de la política pública como objeto de estudio.

Por tal razón, es preciso abordar de forma más específica y detallada la etapa de implementación, incluyendo los marcos de análisis para su estudio a fin de determinar cuáles son los factores que mayor incidencia tienen en la implementación de una política, lo cual se abordará en el siguiente capítulo.

¹¹⁴ Tamayo Saez, Manuel. Op. cit. nota 110.

¹¹⁵ Cabrero Mendoza, Enrique. "Usos..." Op. cit. nota 57, p. 208.

¹¹⁶ Supra, p. 49.

CAPÍTULO 3. LOS FACTORES DETERMINANTES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA COMO VARIABLES PARA SU ANÁLISIS: UNA PERSPECTIVA TEÓRICA

Una vez revisado el proceso de una política pública, en este capítulo se estudiará la etapa de implementación por ser el objeto de estudio de esta investigación. Para ello, en un primer momento, se revisará brevemente el origen y la evolución que ha tenido el estudio de la implementación de políticas públicas.

En un segundo momento, se analizarán las diferentes acepciones del término implementación a fin de llegar a una definición conceptual válida para efectos de esta investigación. Posteriormente, se estudiarán distintos modelos o marcos analíticos de implementación de políticas desarrollados en contextos y épocas diferentes como base teórica para finalmente, identificar los factores más relevantes que influyen en la implementación de una política pública como variables de análisis.

3.1. Origen y evolución del estudio de la implementación de políticas públicas

Muchos fueron los factores que contribuyeron al estudio de la implementación de las políticas públicas. Por un lado, a partir de los años cincuenta, las ciencias de políticas fueron tomando fuerza y tuvieron una gran influencia en la teoría y práctica en el contexto de las políticas de la época. No obstante, el estudio de las políticas públicas se concentró fundamentalmente en su etapa de formulación, ya que el propósito principal era dar una mayor racionalidad a la toma de decisiones.

Esto también fue producto de la falta de consenso para identificar claramente el estudio de las políticas públicas en un campo disciplinario específico. Las políticas públicas se enfrentaban al problema de la dicotomía entre política y administración, ubicando a la etapa de elaboración en el campo de las ciencias políticas y a la de implementación en el campo de las ciencias administrativas.

De esta forma, en tanto que el interés principal del estudio de las políticas públicas radicaba en la toma de decisiones, los estudios se concentraban en la hechura de las políticas, desde el ámbito político, por lo que se le consideraba una actividad de un nivel superior al de la implementación.

En la misma línea, otro de los elementos que influyó fue que se partía de la premisa de que una política bien elaborada, sobre bases científicas, tendría el éxito esperado si se implementaba siguiendo los lineamientos establecidos por los actores políticos y los científicos responsables de su elaboración. Con ello, los administradores y en general, el aparato administrativo no tenían más que implementar la política tal como había sido formulada, reduciendo su participación a la mera ejecución de instrucciones. Benjamín Revuelta aludiendo a Max Weber, afirma que la implementación es concebida como una consecuencia automática de los objetivos originales¹¹⁷.

Por otro lado, en los Estados Unidos de Norteamérica, donde surgieron las ciencias de políticas, la década de los años sesenta estuvo marcada por un proceso de reconfiguración nacional y de reconstrucción social. También surgió una emergencia de los derechos políticos y sociales. Es así como comienza la construcción de una ciudadanía que exigía el respeto de los derechos fundamentales, incluyendo el reconocimiento de los derechos civiles de los afroamericanos, así como el acceso a los servicios básicos tales como salud, nutrición, educación, vivienda, etc., de forma equitativa para toda la población. Con ello

¹¹⁷ Revuelta Vaquero, Benjamín. “La implementación de políticas públicas” en *Dikaion*, Año 21 – Núm. 16. Chía, Colombia. Noviembre de 2007. p. 142.

inicia también un gran auge de las políticas sociales impulsadas por los Presidentes de los Estados Unidos John F. Kennedy (1961 – 1963) y Lyndon B. Johnson (1963 – 1969).

Cabe mencionar que éstas políticas gozaban de gran apoyo y aceptación en tanto que presumían ser ejemplos de racionalidad y cientificidad en la toma de decisiones. Sin embargo, los estudios posteriores realizados sobre las políticas de la época, dan cuenta de que algunas de ellas no tuvieron el éxito previsto y resultaron ser un fracaso¹¹⁸.

Es así que la década de los setenta, se recibe con un desconcierto de la ciudadanía debido a las múltiples demandas sociales insatisfechas ante el evidente desacierto de las políticas públicas impulsadas los años anteriores. Por tal motivo, producto de este desánimo, comenzaron los estudios e investigaciones para determinar las razones por las cuales no se lograron los objetivos.

En virtud del enfoque prevaleciente de políticas públicas centrado en el análisis de la etapa de elaboración, había una tendencia a atribuir las causas del fracaso a los ejecutores, ante el supuesto de que la política no había sido puesta en marcha conforme a lo establecido al momento de su elaboración.

Esto obligó naturalmente a ampliar la perspectiva y campo de estudio de las políticas públicas, más allá de la hechura de las políticas, y de esta forma surgen los primeros estudios sobre la etapa de implementación en donde intervienen no sólo los aspectos políticos, sino también los aspectos administrativos.

En la literatura revisada, se puede observar la importante evolución que han tenido los estudios sobre la implementación de las políticas públicas. Al respecto, los autores han

¹¹⁸ Una referencia obligada al respecto es la obra *Implementation* de Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky realizado en 1973, cuyo subtítulo “*Cómo las grandes esperanzas de Washington son destrozadas en Oakland, o por qué es sorprendente que los programas federales puedan llegar a funcionar aunque sea sólo un poco*” nos da una idea de la situación de desencanto que prevalecía en ese momento con respecto a las políticas públicas. V. Subirats, Joan. Op. Cit. nota 68, p. 102.

detectado básicamente tres generaciones de estudios de acuerdo a las orientaciones que han seguido éstos a través del tiempo.

En la primera generación, los estudios se concentraron básicamente en identificar y definir los factores que determinaban el éxito o fracaso de las políticas públicas. Sin embargo, este propósito resultó ser muy complejo, ya que, en virtud de la novedad de los estudios, no se contaba con modelos que facilitaran el análisis empírico.

Por esta razón, en la segunda generación, hubo varios esfuerzos para conformar modelos analíticos genéricos que pudieran ser útiles para estudiar diversos tipos de políticas públicas. En este sentido, en la literatura se observa una clasificación de modelos que al parecer ha sido convenida por los especialistas de políticas públicas. En esta segunda generación, la clasificación integra básicamente dos tipos de modelos: el modelo *top-down*, también llamado de *arriba-abajo* y el modelo *bottom-up*, denominado también de *abajo-arriba*.

En este tipo de modelos se puede observar claramente la dicotomía política y administración¹¹⁹ que prevalecía en el estudio de las políticas públicas, ya que como veremos más adelante, el modelo *top-down* tiene un enfoque fundamentalmente político, mientras que el modelo *bottom-up* tiene un enfoque principalmente administrativo. A diferencia del modelo *híbrido* ó *mixto* desarrollado en la tercera generación, el cual combina ambos enfoques de acuerdo a las necesidades del estudio y del tipo de política a analizar.

Los primeros modelos o marcos analíticos corresponden al modelo *top-down*. Este tipo de modelos fueron desarrollados desde una perspectiva centralista y jerárquica, en donde aquellos que elaboran la política, tienen pleno control sobre los procesos organizacionales que intervienen en la implementación a través de la misma definición de los procesos

¹¹⁹ Supra p. 26.

como de la forma en que se deben desarrollar, dejando a los responsables de la implementación únicamente la obligación de seguirlos puntualmente.

Desde esta perspectiva, el estudio se construye de arriba hacia abajo, es decir, que el análisis comienza con la toma de decisiones¹²⁰, ya sea un ordenamiento legal o un programa gubernamental para después analizar el grado de cumplimiento de los objetivos conforme a las condiciones de tiempo y forma establecidas en dichos ordenamientos.

En esta lógica, de acuerdo con Luis Aguilar¹²¹, los problemas de la implementación se atribuyen a los desórdenes organizacionales, incluyendo el desempeño y actuación de los responsables de su operación, lo cual implica necesariamente la creación de múltiples mecanismos de control bajo un esquema jerárquico y sistémico a fin de asegurar el efectivo cumplimiento de la decisión conforme a los lineamientos establecidos.

Posteriormente se desarrollaron los marcos analíticos correspondientes al modelo *bottom-up*. Este modelo, a diferencia del enfoque jerárquico del modelo anterior, pone el énfasis en la burocracia y a partir de ahí trata de explicar las causas o los factores determinantes del éxito o fracaso de la implementación, ya que considera a los asuntos burocráticos como el centro del problema de la implementación.

Desde esta perspectiva, el estudio se construye de abajo hacia arriba, analizando en cada nivel de la organización, la capacidad para influir en el desarrollo de la política y la provisión de recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos previstos. Es por ello que el análisis comienza a partir del nivel más bajo del proceso de implementación, con los burócratas llamados “de primer piso” ó “burócratas de la calle” y quienes reciben

¹²⁰ Revuelta Vaquero, Benjamín. Op. Cit. nota 117, p. 145.

¹²¹ Aguilar Villanueva, Luis F. *La implementación de las políticas*. Colección Antologías de Política Pública. Cuarta Antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007. p. 79.

la política, fortaleciendo la comprensión de la organización como un elemento esencial para el análisis de la implementación¹²².

Al respecto, Joan Subirats¹²³ señala que el estudio parte del impacto producido para ir subiendo o avanzando de forma ascendente hasta el nivel en que se toma la decisión, considerando en primer lugar las interacciones entre los órganos administrativos y los actores externos a quienes impactan las políticas públicas. Además, se debe determinar cómo influye en el comportamiento de los responsables de la implantación ubicados en la última fase del proceso, el hecho de pertenecer al proceso. Asimismo, se debe identificar el grado en que el programa de implantación oficial se ha cumplido y cómo ha influido directamente en los resultados finales de la política.

Finalmente y refiriéndose a las diferencias entre ambos modelos, Joan Subirats afirma que *“lo que cambia esencialmente entre el modelo <<arriba-abajo>> y de <<abajo-arriba>> es el procedimiento de análisis. Se pasaría de un procedimiento inductivo a uno deductivo.”*¹²⁴

En la tercera generación se desarrollan los modelos *híbridos* ó *mixtos*. Este tipo de modelos resulta un poco más complicado de definir, en tanto que se adecúan a las necesidades particulares del tipo de política, así como a la finalidad y características de su análisis. Esto sucede debido a que son el resultado de una combinación de los dos modelos antes referidos: el modelo *top-down* y el modelo *bottom-up*.

Por esta razón, los modelos mixtos, generalmente son más complejos, ya que no sólo combinan elementos de ambos modelos, sino que integran nuevas variables a fin de realizar un análisis más integral, por lo que pueden realizar análisis más completos con una perspectiva más amplia. Es por ello, que estos marcos analíticos suelen atender a la

¹²² Ibídem, p. 146.

¹²³ Subirats, Joan. Op. Cit. nota 68, p. 113.

¹²⁴ Ibídem p. 115.

complejidad actual no únicamente de las políticas públicas, sino también del contexto y de las circunstancias en que se desarrollan.

Consideramos que el estudio de la implementación de las políticas públicas debe comenzar por definir a qué nos referimos cuando hablamos de implantación o de implementación de una política pública. Por ello, en el siguiente apartado trataremos de adoptar una definición conceptual que servirá de guía en esta investigación para evitar cualquier confusión o desviación en cuanto al sentido y propósito del trabajo.

3.2. ¿Implantación o implementación?: una definición conceptual

Antes de revisar los modelos o marcos de análisis de la implementación de políticas públicas, es preciso tener una mayor claridad sobre el concepto de implementación. Para ello, se ha realizado una revisión teórica de diversas definiciones de los términos implantación e implementación desde una concepción general, hasta una conceptualización más especializada y enfocada a las políticas públicas.

Desde una perspectiva y aplicación general, la Real Academia Española¹²⁵ ha aceptado ambos términos. Por una parte, al concepto *implantar* le da como significado “*establecer y poner en ejecución nuevas doctrinas, instituciones, prácticas o costumbres*”¹²⁶. Por otra parte, al concepto *implementar* como “*poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo*”¹²⁷. Con ello les da una dimensión diferente a los términos, ya que a la implantación le otorga un nivel más elevado, en cuestión de

¹²⁵ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima segunda edición en www.rae.es Consulta: 25 de septiembre de 2009.

¹²⁶ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima segunda edición en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=implantar Consulta: 25 de septiembre de 2009.

¹²⁷ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima segunda edición en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=implementar Consulta: 25 de septiembre de 2009.

ideologías y conceptos superiores, mientras que a la implementación le da un carácter más operativo, técnico o de gestión propiamente dicho. Tiene un sentido más práctico y por ello, más elemental.

A pesar de las diferencias en cuanto a su dimensión, para efectos de este trabajo, se utilizarán como sinónimos los términos implementación e implantación, a fin de presentar variantes y no presentar un texto muy repetitivo. Esto también en virtud de que en esta investigación se parte de una conceptualización que abarca las dos dimensiones, la filosófica–teórica de nivel superior y la parte operativa o de gestión.

Cabe destacar que esto se debe también a que, a pesar de utilizar ambos conceptos, el término más utilizado en la literatura especializada de políticas públicas es el de implementación. Esto obedece a la traducción del término en inglés *“implementation”*, aunque no había sido ampliamente reconocido por la lengua española hasta fechas relativamente recientes. Por este motivo, Joan Subirats¹²⁸ señala que la expresión *“puesta en práctica”* podría ser más operativa para los países de habla hispana, aunque desde nuestra perspectiva la implementación es un concepto de mayor alcance.

En la literatura sobre políticas públicas se observa que este concepto ha sido ampliamente estudiado y se le han dado diferentes significados como los que se presentan a continuación. Como veíamos en el capítulo anterior¹²⁹, Aguilar, Galíndez y Velasco señalan que la etapa de implementación consiste en *“el proceso por medio del cual la política se lleva a cabo”*¹³⁰.

David Arellano hace un estudio en el cual presenta las diferencias entre los términos implantación, instrumentación e implementación y decide adoptar el término implantación aunque le da el significado del concepto de implementación, en el sentido

¹²⁸ Subirats, Joan. Op. Cit. nota 68, p. 103.

¹²⁹ Supra. p. 52.

¹³⁰ Aguilar, Luis F., et. al. Op. Cit. nota 76, p. 25.

de *“crear condiciones para la realización de vínculos generales y concretos entre actores móviles y dinámicos a través de medios dirigidos a la ejecución”*¹³¹.

Esta decisión se basa en mayor medida en cuestiones lingüísticas, es decir, por la aceptación del vocablo en la lengua hispana, ya que argumenta que el término implantación es de uso común en el idioma español, en tanto que el término implementación es un concepto que todavía no es aceptado en nuestro lenguaje. De lo cual, en particular se difiere en tanto que como decíamos líneas atrás, ha sido aceptado por la Real Academia Española y es de uso común en el ámbito de las políticas públicas.

Por su parte, Eugene Bardach concibe a la implementación como *“el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa... que se encuentran en manos de diferentes partes que... son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control”*¹³².

Con base en todo lo anterior, y en función de la orientación de nuestro estudio, consideramos pertinente adoptar la definición de Pressman y Wildavsky, ya que en nuestra opinión incluye no solo los principales elementos de las propuestas revisadas, sino que es coherente con el enfoque que estamos siguiendo de esta investigación. Por tal motivo, para propósitos de este trabajo y de acuerdo con estos autores se concibe a la implementación como *“la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de la cadena causal a fin de obtener los resultados que se desean”*¹³³.

¹³¹ Webster Dictionary, NLB, EUA, s.a. citado por Arellano Gault, David. *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. Fondo de Cultura Económica. México, 2006. p. 211.

¹³² Citado por Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación...* Op. Cit. nota 121, p. 62.

¹³³ Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Primera edición en español de la tercera en inglés. Fondo de Cultura Económica. México, 1998. P. 56.

Esta definición, en palabras de Aguilar, se traduce en una *“secuencia programada de acciones (‘‘la cadena subsiguiente de causalidad’’) que conlleva muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios específicos producir el evento aspirado como fin’’*¹³⁴.

Esta definición es interesante en tanto que resalta los diferentes elementos que intervienen en el proceso de implantación, tales como la participación de diferentes actores, los medios, dentro de los cuales se pueden incluir los recursos o las capacidades necesarias para producir determinados productos o resultados específicos, los cuales constituyen los objetivos o propósitos perseguidos. Con todo ello, nos acerca a un ámbito más orientado a la gestión pública, que implica también, aspectos fundamentales como la persuasión y la negociación de la cual nos habla Bardach.

Según estos dos autores, la implementación, concebida desde un enfoque sistémico, tiene un doble sentido¹³⁵. Por una parte, es el proceso de convertir un mero enunciado o declaración en un curso de acción efectivo; y por otra parte, es el proceso de convertir algo que sólo es un deseo en un efecto probable, en una realidad efectiva. Con esto se acentúa no sólo el proceso de implementación, sino también el resultado o producto que se obtiene.

Si nos enfocamos en el marco conceptual relacionado con las políticas públicas que se ha presentado, podemos observar una clara preferencia por el enfoque de sistemas, en tanto que estos autores coinciden en concebir a la etapa de implementación como un proceso. En este sentido, la etapa de implantación obtiene una serie de insumos, los cuales procesa para obtener los productos previamente establecidos en la etapa de formulación de la política. De esta forma es como mantiene relación con las demás etapas del proceso de políticas públicas que se definieron en el capítulo anterior.

¹³⁴ *Ibíd*em, p. 46.

¹³⁵ Ésta representa la interpretación que hace Luis Aguilar de la definición conceptual de Pressman y Wildavsky. Ver Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación...* Op. Cit. nota 121, p. 47.

Con todo ello, podemos afirmar que continúa vigente el método sistémico que hemos adoptado en esta investigación. Asimismo destaca el énfasis en la participación de diversos actores en esta etapa, ya que como se señaló en el capítulo anterior, la participación es un elemento fundamental de una política pública.

En esta línea conceptual de la etapa de implantación de la política pública, es conveniente revisar los diferentes modelos o marcos de análisis existentes en esta materia para determinar su contribución al estudio y análisis que se realizará en esta investigación.

3.3. Marcos de análisis de la implementación de políticas públicas

El propósito de este apartado es identificar y revisar diferentes marcos analíticos o modelos como referentes teóricos cuyo objetivo es estudiar y analizar específicamente la etapa de implementación de políticas públicas. Esto nos servirá más adelante al momento de definir nuestro propio modelo para evaluar la etapa de implementación de la política pública de profesionalización¹³⁶.

Antes de comenzar con el estudio de los marcos analíticos, es conveniente hacer referencia al importante trabajo de Laurence J. O'Toole Jr.¹³⁷, en el cual presenta de manera muy resumida las variables que los investigadores consideran más relevantes para el estudio de la implementación. Este trabajo incluye las variables que aparecen como determinantes en más de cien estudios.

¹³⁶ Infra, p. 144 y ss.

¹³⁷ O'Toole, Laurence J. "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo" en Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las políticas. Colección Antologías de Política Pública*, Cuarta antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007. p. 413 y ss.

Afirma que la mayoría de los trabajos se limitan a identificar variables importantes y a presentarlas en forma de lista de verificación o como elementos de las discusiones teóricas en torno al proceso de implementación, sin ofrecer modelos acabados del proceso. Concluye diciendo que:

“Aproximadamente la mitad de los estudios publicados identifican como variables significativas las características de la política misma (especialmente, los rasgos concernientes a la claridad, especificidad y/o flexibilidad de las metas y los procedimientos y la validez de la teoría causal de la política); más o menos la misma proporción de estudios aducen que los recursos (tanto financieros como de otro tipo) son determinantes. Otras categorías de variables identificadas con frecuencia incluyen: los actores responsables de la implementación o de las estructuras que abarcan a una multiplicidad de actores, el número de actores involucrados, las actitudes y percepciones del personal responsable de la implementación, las simpatías políticas del electorado y la oportunidad con la que se realiza el proceso – incluyendo la capacidad de aprendizaje de los responsables–”.¹³⁸

Si bien se reconoce la existencia de múltiples marcos analíticos de la implementación de políticas públicas, se han elegido únicamente seis modelos por los siguientes motivos:

- Comparten un enfoque de sistemas que facilita el análisis.
- Proporcionan una explicación más amplia sobre los factores determinantes de la implementación, lo cual es fundamental para comprobar la hipótesis de nuestra investigación.
- Son flexibles y dan la posibilidad de aplicarse al caso específico de la política de profesionalización.
- Tienen factores ó variables en común que permiten establecer los nexos de comparación, que se utilizarán para el análisis comparativo que se realizará en el apartado 3.4¹³⁹.
- Los factores ó variables de análisis que los integran son susceptibles de medición.

¹³⁸ Ibídem, p. 427 y 428.

¹³⁹ Infra, p. 74 y ss.

3.3.1. Modelo de Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn

Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn¹⁴⁰ desarrollaron un modelo para analizar la ejecución de las políticas públicas basado en un enfoque sistémico, razón por la que resulta de interés a esta investigación, en la cual se ha adoptado este enfoque. Cabe señalar que nuestra concepción de sistema está más cercana a la propuesta de David Easton que resulta más sencilla y de fácil aplicación para el análisis de varios aspectos de la investigación que obedecen a propósitos distintos; a diferencia del modelo de sistemas que nos proponen estos dos autores. Este modelo se integra por los siguientes elementos:

1. Un ambiente que influye en el desempeño del aparato burocrático, y del cual recibe sus resultados;
2. Las demandas y recursos del ambiente que influyen en la elaboración de las políticas, es decir, lo que en términos de Easton serían los insumos de la política;
3. El proceso a través del cual las demandas y los recursos o los insumos, se transforman en una política pública;
4. Las políticas públicas que representan los objetivos y metas gubernamentales;
5. Los resultados de la política de la forma en que se ofrecen realmente al público; y
6. La retroalimentación del proceso y de los resultados que a través del ambiente vuelven al proceso como insumos o nuevas demandas para su adecuación o transformación.

A pesar de que aparentemente el modelo se refiere al proceso general de políticas públicas, su interés está en la implementación, y específicamente en lo que los autores denominan “el desempeño del programa” y no así en su diseño ni en los resultados o productos finales de la política.

Este modelo se integra por seis variables que explican la relación entre la política y su desempeño¹⁴¹. Esto se determina a través de la relación que existe entre las variables, así

¹⁴⁰ Van Meter, Donald S. y Van Horn, Carl E. “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual” en Aguilar Villanueva, Luis F. *La implementación de las Políticas*. 3ª Edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007.

¹⁴¹ Ídem. p. 117 y ss.

como mediante pruebas empíricas con base en indicadores realizados para tal efecto. Las variables del modelo son las siguientes:

1. Normas y objetivos de las políticas.
2. Los recursos de la política.
3. La comunicación entre organizaciones y las actividades para obligar a la acción.
4. Las características de las instancias responsables de la implementación.
5. Las condiciones económicas, sociales y políticas.
6. La actitud de los encargados de la implementación.

Estas variables constituyen de alguna manera, los factores que determinan el desempeño de las políticas, a diferencia de otros modelos que estudian los factores determinantes ya sea del éxito o fracaso. Es decir, este modelo se concentra más bien, en el proceso de implementación y no en sus resultados.

Finalmente, uno de los aspectos relevantes de este modelo es que le da gran importancia y atención al análisis de los vínculos o relaciones que pueden existir entre los diferentes componentes, lo cual, según los autores puede proporcionar explicaciones más sistemáticas sobre el desempeño de las políticas¹⁴².

3.3.2. Modelo de Martin Rein y Francine F. Rabinovitz

El modelo o marco de referencia desarrollado por Martin Rein y Francine F. Rabinovitz tiene el propósito fundamental de *“establecer los imperativos del proceso de implementación de forma tal que estos factores puedan ser tomados en consideración para la formulación de nuevas políticas”*¹⁴³.

Es por ello que el primer componente del modelo lo constituyen los imperativos del proceso de implementación, a saber: el imperativo legal, el imperativo racional

¹⁴² Ibídem, p. 135.

¹⁴³ Rein, Martin y Rabinovitz, Francine F. “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción” en Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las políticas*. Colección Antologías de Política Pública. Cuarta antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007. p. 148.

burocrático y el imperativo consensual, los cuales a su vez, mantienen una relación entre sí, a pesar del conflicto que pueda existir entre ellos.

En general, el *imperativo legal* se refiere al respeto y aplicación de los ordenamientos normativos por parte de todos aquellos actores que intervienen en el proceso de implementación. El *imperativo racional burocrático* representa el proceso por medio del cual el aparato burocrático ejecuta y pone en marcha cursos de acción para lograr los objetivos establecidos. El *imperativo consensual* se encarga de lograr acuerdos y consensos entre los actores que intervienen en la implementación de la política pública.

Por otra parte, se puede observar que este modelo adopta un enfoque de sistemas en tanto que concibe a la implementación como un proceso integrado por tres etapas interdependientes, a saber: la *elaboración de lineamientos*, la *distribución de recursos* y la *supervisión*¹⁴⁴. Cabe señalar que en cada una de estas etapas operan y están presentes los imperativos mencionados con anterioridad.

La primera etapa consiste en diseñar a partir de los ordenamientos legales, los lineamientos de carácter formal que servirán de guías de tipo administrativo para que los encargados de la implementación los puedan poner en marcha y operar. La segunda etapa implica la distribución y asignación de los recursos disponibles a todas las instancias administrativas responsables de implementar la política pública. La tercera etapa se encarga de poner en marcha mecanismos para supervisar el proceso de implementación de la política pública y promover la responsabilidad de los encargados del proceso.

Por otra parte, y en virtud de que el proceso de implementación que contempla este modelo no es unidimensional, sino un proceso circular, se contempla la existencia de un *principio de circularidad*. Este principio le otorga a la etapa de supervisión, un carácter no

¹⁴⁴ Ibídem, p. 158.

solamente correctivo, sino que se constituye como un factor de cambio y mejora desde una perspectiva administrativa.

Desde este punto de vista, el principio de circularidad se asemeja al concepto de retroalimentación del modelo sistémico de David Easton, que si bien se ubica en la última etapa del proceso, también se convierte en un insumo que llega a la primera etapa del proceso de implementación y que permite realizar los ajustes correspondientes.

De acuerdo con los autores, existen tres condiciones que inciden en el proceso de implementación, a saber: la *importancia de los objetivos*, la *complejidad del proceso* y la *naturaleza* y el *volumen de los recursos* disponibles, las cuales se consideran como *condiciones ambientales del entorno* ó factores externos. Con esto se puede observar claramente una característica fundamental de los modelos de sistemas de tipo abierto de Talcott Parsons y David Easton¹⁴⁵, que implica una constante interacción del sistema con el ambiente externo.

3.3.3. Modelo de Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian

El marco de análisis desarrollado por Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian tiene un enfoque de sistemas en tanto que concibe a la implementación como un proceso. El propósito fundamental del análisis de la implementación *“consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso”*¹⁴⁶. Los autores clasificaron estos factores en tres grandes categorías, a saber:

1. La tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto.
2. La capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación.
3. El efecto neto de las diversas variables “políticas” en el apoyo a los objetos estatutarios.

¹⁴⁵ Supra p. 30.

¹⁴⁶ Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. “La implementación de la política pública: un marco de análisis” en Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las políticas*. Colección Antologías de Política Pública. Cuarta antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007. p. 329.

Por otra parte, desde un enfoque sistémico, los autores consideran que el análisis del proceso de implementación debe realizarse en función de las cinco etapas que lo integran.

Estas etapas son las siguientes:

1. Los productos o decisiones de las dependencias encargadas de la implementación.
2. El acatamiento de esas decisiones por parte de los grupos objetivo.
3. Los impactos efectivos de las decisiones de las dependencias.
4. Los impactos percibidos de esas mismas decisiones.
5. La evaluación que el sistema político hace de la legislación.

De lo anterior, llama la atención que a pesar de que se alude a un proceso de implementación, las etapas mencionadas no corresponden propiamente a la implementación, sino más bien se hace referencia a sus resultados, por lo que se ubican como parte de la *retroalimentación* en términos de Easton¹⁴⁷ o del *principio de circularidad* en términos de Rein y Rabinovitz¹⁴⁸.

Lo anterior se explica de alguna forma en cuanto a que el modelo si bien integra los tres imperativos del modelo de Rein y Rabinovitz, pone un mayor énfasis en el imperativo legal, que en el racional burocrático y consensual.

3.3.4. Modelo de Douglas H. Vinzant y Janet C. Vinzant

De forma específica, se revisó el modelo de Vinzant y Vinzant que nos presenta David Arellano¹⁴⁹ en su libro *Gestión estratégica para el sector público*. Si bien éste es un modelo de implantación de la gestión estratégica de una organización pública, resulta de gran utilidad para analizar la etapa de implantación de una política pública, ya que ésta se desarrolla a un nivel estratégico.

¹⁴⁷ Supra p. 31 y 32.

¹⁴⁸ Supra p. 69 y 70.

¹⁴⁹ Arellano Gault, David. *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. Fondo de Cultura Económica. México, 2006. p. 220 y ss.

El modelo de Vinzant y Vinzant define y clasifica los factores que influyen en la implantación de la gestión estratégica en: factores externos y factores internos. Entre los factores externos se incluyen, por una parte, la *autonomía organizacional*, la cual se divide a su vez en *autonomía estatutaria* y *autonomía fiscal*. Estos conceptos se analizarán a detalle más adelante¹⁵⁰. Por otra parte, se señalan los *estímulos* existentes en el ambiente organizacional, relacionados con las amenazas y oportunidades.

Como factores internos se consideran los siguientes: el factor *humano*; el *comportamiento*, que tiene que ver con la cultura organizacional; el factor *estructural*, relacionado con el tamaño de la organización, la microestructura, los recursos necesarios y el diseño de la organización; la *experiencia previa*; y finalmente, el *diseño del proceso* que involucra preguntas como quién, cuándo y qué tomar en cuenta en la implantación. De acuerdo con este modelo, los factores internos y externos no sólo determinan la capacidad organizacional, sino también el éxito o fracaso de la implantación estratégica.

3.3.5. Modelo de Fabián Repetto y Carlos Acuña

Por otra parte, Fabián Repetto y Carlos Acuña¹⁵¹ proponen una *metodología para el análisis de las propiedades del marco político – institucional en el cual se implementan las políticas y programas de reducción de la pobreza y protección social en América Latina*.

A pesar de que se trata de una política distinta al área de estudio de esta investigación, la metodología puede ser utilizada para el análisis de otro tipo de política y para efecto de este trabajo resulta de gran utilidad en tanto que comparten el propósito de la institucionalidad de la política pública.

Además de los principios de *participación*, *descentralización* e *intersectorialidad* de la política pública, las variables de análisis de este modelo son las *instituciones* y los *actores*,

¹⁵⁰ Infra, p. 75 y ss.

¹⁵¹ Acuña, Carlos H. y Repetto, Fabián. *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina*. Red para la reducción de la pobreza y la protección social. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Septiembre de 2006.

éstos últimos con sus *intereses, recursos e ideologías*. Asimismo, se enfoca en el análisis de las *capacidades* que afectan la factibilidad y conveniencia de la política, tales como: la *capacidad presupuestal*, la *capacidad organizacional* y la *capacidad política*. Finalmente, analiza las características del sistema y las *arenas* en que se lleva a cabo la *decisión – coordinación – conflicto*.

3.3.6. Modelo de Francisco Longo

Francisco Longo propone un modelo que si bien tiene por objeto la identificación de los principales obstáculos, dificultades y resistencias para la implantación efectiva de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, así como la elaboración de un conjunto de recomendaciones útiles para la definición de estrategias nacionales de aplicación de los criterios y principios de la Carta¹⁵², es un referente importante que define los factores de éxito para una estrategia de implantación.

Este modelo además de los elementos para realizar un análisis contextual propio de los países del área iberoamericana, presenta una serie de factores que influyen en la etapa de implementación que pueden considerarse de carácter interno y externo, aunque no lo señala expresamente. Estos factores se estructuran en tres dimensiones: movilización, visión y capacidad.

Al mismo tiempo, estos factores se presentan en tres secuencias básicas en las cuales se genera el cambio institucional, a saber: *descongelación, cambio y recongelación*, orientada a la institucionalización de las reformas.

¹⁵² Longo, Francisco. “La implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública: Obstáculos y Estrategias de Reforma” en *Foro Iberoamericano de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública*. México, D.F., 5 y 6 de mayo de 2005.

3.4. Análisis comparativo de los factores determinantes de la implementación de la política pública a partir de los marcos de análisis

A partir de los modelos analíticos que se revisaron en el punto anterior, podemos analizar más detenidamente y definir aquellos factores que influyen en la implementación de políticas públicas y en particular, de la política de profesionalización. Para ello se ha elegido el método comparativo.

La comparación es un instrumento de investigación de las ciencias sociales que ayuda a comprender, con fundamentos teóricos, los acontecimientos del presente y contribuir a la configuración del futuro a través de la construcción de modelos útiles para el mejoramiento de las instituciones.

Es una herramienta fundamental de análisis que fortalece la capacidad de descripción y juega un papel fundamental en la formación de conceptos y modelos teórico-prácticos, ya que facilita la interpretación de los fenómenos de estudio y le da nuevos significados.

A través de este método, se organizarán de forma sistemática las semejanzas y diferencias de los modelos de implementación de políticas públicas. El estudio se llevará a cabo mediante la clasificación y análisis de los factores que influyen en esta etapa. Para ello se agruparon los factores en una serie de variables de análisis (nexos comparativos), los cuales se adoptaron del marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil¹⁵³ propuesto por Francisco Longo como se observa en las siguientes líneas.

¹⁵³ Longo, Francisco. "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil" en Echebarría, Koldo (Editor). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C., 2006.

3.4.1. El aspecto legal y normativo como variable determinante de la autonomía organizacional

Hemos encontrado que además de ser una característica general de las políticas públicas¹⁵⁴, en los seis modelos que estamos tomando como base de estudio, en la etapa de implementación se encuentra presente el aspecto legal y normativo, aunque con distintos matices. En el modelo de Rein y Rabinovitz el aspecto legal es muy importante. Por un lado, lo considera como uno de los imperativos¹⁵⁵ de la implementación, es decir, el proceso y los actores que en él participan deben sujetarse estrictamente a los ordenamientos legales.

Este factor, a pesar de estar presente durante todo el proceso de implementación y mantener una relación con los otros dos imperativos, el racional burocrático y el consensual, esta relación, puede resultar conflictiva y provocar tensiones entre ellos. Con este enfoque, el aspecto legal toma, de cierta forma, un carácter superior y externo.

Desde un punto de vista administrativo, el factor legal se integra también a través de los lineamientos operativos para la implementación de la política, tomando un carácter interno, en virtud de que su elaboración le corresponde a la institución responsable de dicha implementación. Esto toma sentido, en tanto que este modelo contempla la existencia de tres etapas de la implementación, siendo la primera la elaboración de lineamientos, en la cual, indiscutiblemente está presente el imperativo legal.

Lo anterior, obedece a que según los autores, la política es definida primero en forma de ley y posteriormente se traduce en lineamientos¹⁵⁶. De lo anterior, destaca la importancia de asegurar la coherencia entre la legislación en términos generales y los lineamientos en términos particulares, es decir, asegurar la alineación entre la política y los aspectos administrativos, de tal forma que se pueda llevar a la práctica y convertirla en realidad, ya que de ello depende en gran medida el éxito de la política.

¹⁵⁴ Supra p. 38 y 44.

¹⁵⁵ Rein, Martin y Rabinovitz, Francine F. Op. Cit. nota 143, p. 149 y ss.

¹⁵⁶ *Ibíd*em, p. 162.

En el modelo de Van Meter y Van Horn las normas y objetivos toman otra connotación, poniendo mayor énfasis en el desempeño¹⁵⁷. Al respecto, los autores señalan la importancia de identificar los indicadores adecuados que permitan medir el desempeño como base para realizar el análisis. Destaca también el hecho de que la evaluación y el análisis no se limitan a los ordenamientos jurídicos, sino que va más allá, hacia el análisis de los planes y programas gubernamentales, en donde se establecen generalmente los objetivos y metas de gobierno, como un referente para su evaluación, así como para identificar las posibles desviaciones.

Al igual que Rein y Rabinovitz, Sabatier y Mazmanian parten de la premisa de que la decisión política se plasma en un estatuto u ordenamiento legal. De esta forma, la política debe identificar el problema a atacarse, establecer los objetivos a lograr y estructurar el proceso de implementación. Por ello, el proceso de implementación debe orientarse al logro de los objetivos normativos¹⁵⁸.

Esto es evidencia de su énfasis en el imperativo legal del modelo de Rein y Rabinovitz que se adoptó también en este modelo, según se señaló anteriormente¹⁵⁹. Este énfasis se observa con mayor claridad en la segunda categoría de factores¹⁶⁰ cuando los autores señalan que *“la ley tiene también la capacidad de “estructurar” el proceso total de implementación a través de la selección de las instituciones responsables, a través de la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias y finalmente mediante la regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias”*¹⁶¹.

¹⁵⁷ Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn. Op. Cit. nota 140, p. 117.

¹⁵⁸ Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. Op. Cit. nota 146, p. 329.

¹⁵⁹ Supra p. 69.

¹⁶⁰ Supra p. 70.

¹⁶¹ Ibídem, p. 336.

Uno de los factores que podemos considerar indispensable, lo constituyen los recursos financieros que se asignan a la instancia encargada de la implementación. En este caso, el aspecto legal tiene una incidencia directa en la asignación de recursos, ya que éstos se determinan en el presupuesto de egresos, el cual tiene carácter de ley. Esto también es relevante en tanto que determina en gran medida el grado de autonomía presupuestal de la instancia responsable de la implantación de la política. Adicionalmente, se debe considerar si la unidad responsable tiene autonomía para obtener recursos propios como una fuente alterna de financiamiento de políticas públicas.

Dos de los factores que determinan el grado de autonomía organizacional en este modelo son sin duda, el grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación y el grado en el que las normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo a los objetivos normativos¹⁶².

En esta misma línea, otro de los factores es el grado en el que las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la ley. En este sentido, los instrumentos legales y normativos determinan, en caso de existir, los canales formales y las condiciones en que puede participar la sociedad en el proceso de implementación de la política pública. Por la importancia que se le da a la participación en esta investigación, este aspecto se retomará un poco más adelante.

En el modelo de Carlos Acuña y Fabián Repetto, se introduce el aspecto legal y normativo a través de lo que ellos denominan el marco institucional, en donde tiene lugar la interacción, definiendo las reglas formales e informales¹⁶³. Los autores conciben a las instituciones como el conjunto de reglas que estructuran los incentivos para los intercambios y la actuación de los actores.

¹⁶² *Ibíd.*, p. 339 y ss.

¹⁶³ Acuña, Carlos H. y Repetto, Fabián. *Op. Cit.* nota 151, p. 26.

Desde su perspectiva, las reglas pueden ser *formales*, definidas como derecho positivo o regulaciones ó *informales*, es decir, el entendimiento compartido sobre cómo algo funciona cuando no está cubierto por las reglas formales o cuando las contradice¹⁶⁴. Sin embargo, por lo que respecta al aspecto normativo, nos referimos principalmente a las reglas formales.

Al igual que en los modelos anteriores, el factor normativo tiene relación con otros factores y por tanto, incidencia en el grado de autonomía organizacional. Esto último se observa a través de su concepto de *capacidades*. Por una parte, la capacidad política, la cual se relaciona con la fuerza o poder atribuido a la unidad responsable para fijar objetivos, movilizar recursos y llevar a cabo las acciones pertinentes para alcanzar dichos objetivos y metas. Esto sin duda, implica atender y respetar a la autoridad formal que emana de la institucionalidad del sistema político, como a los aspectos informales que permiten conformar coaliciones, sean éstas de apoyo u oposición¹⁶⁵.

Por otra parte, la capacidad organizacional se refiere a la interpretación sobre la forma en que la definición de roles, funciones, procedimientos administrativos y los recursos humanos, permite o no, hacer frente a los problemas de gestión¹⁶⁶, que en este caso sería la implementación de la política pública de profesionalización.

En el modelo de Douglas H. Vinzant y Janet C. Vinzant, el aspecto legal y normativo se considera fundamentalmente a través de los factores externos que inciden en la implementación. A pesar de que el modelo se refiere a la gestión estratégica, podemos fácilmente aplicarlo al estudio de la implantación de una política pública. Entre estos factores se encuentra la autonomía organizacional, la cual se determina por el grado de autonomía estatutaria y el grado de autonomía fiscal que tiene la organización pública. La autonomía estatutaria se refiere a los ordenamientos legales y normativos que limitan las

¹⁶⁴ *Ibíd*em, p. 24.

¹⁶⁵ *Ibíd*em, p. 27.

¹⁶⁶ *Ídem*.

decisiones de la organización¹⁶⁷, mientras que la autonomía fiscal se refiere a las restricciones en el uso de los recursos disponibles para poner en marcha la política pública en cuestión.

En el modelo de Francisco Longo¹⁶⁸ el aspecto legal y normativo se inscribe en dos elementos. Por un lado, se plantea en la cuestión de la reforma legal, la cual es concebida como un mecanismo de retroalimentación del proceso de implantación y como insumo para una reformulación o ajuste de la política pública, por lo cual la ubica en la parte final del proceso de implementación.

Por otro lado, se introduce en lo que respecta a la creación de un núcleo reformador central como un instrumento organizativo de la política. Según Longo, esto se refiere a las cuestiones relativas a la ubicación y configuración organizativa, rango formal y atribuciones de este núcleo central¹⁶⁹, es decir, aquellos elementos que determinan el grado de autonomía de la organización o unidad responsable de la implementación de la política pública.

Finalmente, desde las diferentes perspectivas, el aspecto legal y normativo es uno de los factores que incide directamente en el proceso de implementación de una política pública. Sin embargo, se puede observar que su mayor impacto radica en determinar los límites de acción de las organizaciones públicas a través de la definición de estructuras, procesos, condiciones de participación de los actores externos, así como en la definición y asignación de recursos destinados al proceso de implementación de las políticas públicas. De esta forma, podemos afirmar que el aspecto legal y normativo, incluyendo los ordenamientos de carácter legislativo y administrativo, determinan el grado de autonomía de las organizaciones públicas responsables de la implementación de la política pública en cuestión.

¹⁶⁷ Citado por Arellano Gault, David. Op. Cit. nota 149, p. 222.

¹⁶⁸ Longo, Francisco. "La implantación...". Op. Cit. nota 152.

¹⁶⁹ Ídem. p. 26.

Esto se explica desde un enfoque institucionalista o jurídico-político¹⁷⁰, y en virtud de que la responsabilidad de la implementación de las políticas públicas por lo general recae en las organizaciones que conforman la administración pública, no se puede pasar por alto el principio de legalidad que la caracteriza. Esto lo explica Arellano, *et. al.* al señalar que las administraciones públicas son un conjunto de organizaciones dentro de un espacio institucionalizado que nacen formal y legalmente predeterminadas en sus fines y en los mecanismos generales de acción y obtención de resultados¹⁷¹.

De esta forma, las organizaciones públicas se encuentran sujetas a lo establecido en ordenamientos normativos que determinan y limitan su ámbito de acción y de alguna manera su funcionamiento a través de la definición de cometidos, estructuras y procesos formales. Por esta razón, las organizaciones públicas a diferencia de las organizaciones privadas, no pueden actuar fuera de los límites normativos, es decir, no pueden hacer más de lo que les está expresamente conferido. Es por ello, que su grado de autonomía esta formalmente determinado e incide directamente en el proceso de implementación de la política.

Bajo este mismo esquema normativo se encuentra el presupuesto público, ya que tiene rango de ley, aunque también, como se señaló anteriormente, en algunos casos, se contempla la posibilidad de que las organizaciones gestionen y obtengan recursos de otras fuentes alternas para financiar las políticas públicas. Por ello, es importante considerar el grado de autonomía presupuestal que tienen las unidades responsables de la implementación para disponer y asignar dichos recursos durante el proceso de implementación de la política pública.

¹⁷⁰ Desde este enfoque jurídico político, la administración es concebida como el conjunto de medios humanos y materiales encargados, bajo la autoridad de los gobernantes, de asegurar la ejecución de las leyes. Ver Gómez Díaz de León, Carlos. *Administración Pública Contemporánea*. Mc Graw Hill. México, 1998. p. 67.

¹⁷¹ Arellano, David, Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo. *Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 2003.

3.4.2. Recursos disponibles como determinantes de la capacidad presupuestal

En los seis modelos analizados, se observa que los recursos constituyen un factor fundamental en la implementación de cualquier política pública, independientemente de su origen, es decir, que pueden ser recursos públicos propios de las organizaciones responsables o en su caso, pueden provenir de los actores que intervienen en este proceso de implementación.

En el modelo de Rein y Rabinovitz se contempla como una de las etapas (segunda) del proceso de implementación la distribución de los recursos¹⁷². De alguna forma, esta segunda etapa parte de la premisa de que no todos los recursos pertenecen a la organización responsable, ya que implica una negociación entre los actores que participan en el proceso de implementación de la política sobre la cantidad y calidad de recursos que posea cada uno de ellos, lo cual les da la posibilidad de influir en este proceso de gestión que significa la implementación.

Desde esta perspectiva, los recursos se conciben como una condición del entorno, es decir, como un factor externo, cuyo análisis debe centrarse en la naturaleza y volumen de los recursos disponibles, ya que esto puede modificar el proceso de implementación. Es por ello que la negociación de los recursos necesarios para la implantación de la política resulta de gran importancia. Esta idea es compartida por Acuña y Repetto a través de su denominada capacidad de negociación¹⁷³ con referencia específica a los recursos.

Sabatier y Mazmanian en su modelo ponen énfasis en los recursos financieros disponibles específicamente para la instancia encargada de la implementación de la política, es decir, se conciben como un factor interno a la organización, ya que según afirman, *se requiere un mínimo de financiamiento para posibilitar el logro de los objetivos reglamentarios*¹⁷⁴.

¹⁷² Rein, Martin y Rabinovitz, Francine F. Op. Cit. nota 143, p. 163 y ss.

¹⁷³ Acuña, Carlos H. y Repetto, Fabián. Op. Cit. nota 151, p. 25.

¹⁷⁴ Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. Op. Cit. nota 156, p. 339.

En el modelo de Van Meter y Van Horn se considera que los recursos pueden incluir fondos y otros incentivos como un elemento fundamental para estimular o facilitar la implementación de la política pública¹⁷⁵.

Otro aspecto que hay que considerar es la oportunidad con que se puede disponer de los recursos, en virtud de que eventualmente pueden presentarse retrasos en la disponibilidad de los fondos, aún que ya hayan sido autorizados formalmente, ya que esto puede afectar seriamente el proceso. Asimismo, Sabatier y Mazmanian señalan que es preciso considerar posibles cambios en los recursos provenientes de los actores participantes¹⁷⁶, ya que esto también provocaría modificaciones o ajustes al proceso.

En el modelo de Vinzant y Vinzant, los recursos forman parte de los factores estructurales relativos al diseño organizacional¹⁷⁷, por lo que se refiere únicamente a los recursos necesarios para apoyar la gestión estratégica y el diseño de la organización. Esto implica que la cantidad de recursos debe estar en función del tamaño de la organización.

Acuña y Repetto en su modelo conciben a la capacidad presupuestal como la relación entre la dotación de recursos financieros que la unidad responsable obtiene en la distribución del presupuesto a fin de llevar a cabo sus tareas¹⁷⁸ y solucionar los problemas que se presenten durante el proceso de implementación. Sin embargo, estos autores consideran importante la combinación de recursos económicos, político–institucionales y culturales como elementos determinantes tanto del diseño como de la implementación de las políticas públicas.

En el modelo de Francisco Longo los recursos se consideran como un elemento que determina la capacidad para impulsar y dirigir las reformas, con lo que se refiere a la implementación. En este sentido, y desde una perspectiva amplia, señala la importancia

¹⁷⁵ Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn. Op. Cit. nota 140, p. 120.

¹⁷⁶ Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. Op. Cit. nota 146, p. 351.

¹⁷⁷ Citado por Arellano Gault, David. Op. Cit. nota 149, p. 224.

¹⁷⁸ Acuña, Carlos H. y Repetto, Fabián. Op. Cit. nota 151, p. 27.

del acceso a recursos importantes, que van desde la agenda de gobierno o el apoyo presidencial a los medios materiales y financieros precisos¹⁷⁹.

Resumiendo con base en los modelos analizados, los recursos son un factor clave en el proceso de implementación de cualquier política pública, ya que sin ellos la política no podrá ser una realidad. Los recursos pueden ser de distinta naturaleza y provenir de diferentes fuentes. Si bien, los recursos principales son aquellos con los que cuenta la organización responsable de este proceso, también pueden provenir de diferentes fuentes. Es por ello, que este factor se relaciona con el factor de autonomía presupuestal, ya que con base en este último, se determinan las formas de obtención de recursos y las formas en que se puede disponer de ellos.

Por lo anterior, es importante analizar el tipo, la calidad y las combinaciones de recursos que se encuentran disponibles y detectar las posibles fuentes proveedoras, así como la mejor forma de utilizarlos, ya que esto determina también la orientación y la efectividad del proceso de implementación.

3.4.3. Participación: elemento clave de la capacidad de integración

En el análisis realizado a los seis modelos mencionados anteriormente, el factor de participación se encuentra presente en cinco de ellos. En el modelo de Rein y Rabinovitz, la participación se encuentra implícita en el imperativo consensual y en el imperativo racional-burocrático¹⁸⁰. El imperativo consensual toma un carácter superior, ya que considera que tanto el imperativo legal, como el imperativo racional-burocrático, deben mantener una relación de subordinación al primero. Esto se explica debido a que el imperativo consensual exige que el proceso de implementación debe someterse a las

¹⁷⁹ Longo, Francisco. "La implantación..." Op. Cit. nota 152, p. 26.

¹⁸⁰ Rein, Martin y Rabinovitz, Francine F. Op. Cit. nota 143, p. 148 y ss.

preferencias y exigencias de los grupos de interés o ciudadanos que resulten afectados de alguna manera con la legislación, es decir, con la política pública¹⁸¹.

De acuerdo con los autores, el propósito principal del imperativo consensual implica lograr acuerdos entre las posiciones contrapuestas sustentadas por los principales actores: la legislatura, el ejecutivo y la agencia administrativa, junto con sus electorados respectivos¹⁸², es decir, que la política debe ser producto del compromiso entre los diferentes actores. Esta idea se retoma más adelante en el modelo de Acuña y Repetto.

En el imperativo racional-burocrático se incluye la participación, ya no de actores externos, sino de actores internos al aparato administrativo, ya que los autores consideran que la política pública puede implementarse únicamente si los funcionarios públicos consideran que la política es correcta en el sentido de que es razonable, justa y administrativamente factible.

En el modelo de Van Meter y Van Horn, el factor de participación se inscribe a través de los recursos políticos¹⁸³ que tiene la agencia o unidad responsable de la implementación, así como del grado de comunicación y los nexos formales e informales de dicha unidad con otros grupos involucrados en la política pública. Los recursos políticos, constituyen aquellos actores o instancias ajenas a la unidad u organización responsable con quienes se pueden construir redes de comunicación y vinculación dentro del proceso de implementación de la política pública.

En adición a lo anterior, la participación tiene cabida dentro del entorno social y político, el cual se constituye por sectores específicos como pueden ser los ciudadanos, la opinión

¹⁸¹ Al respecto, no debemos perder de vista que cualquier política pública tiene como propósito final el bienestar de la sociedad, ya que a pesar de que algunas políticas tengan un objetivo aparentemente de carácter administrativo que afecte al funcionamiento interno de las administraciones públicas, tiene el propósito final de mejorar el servicio que se ofrece a la sociedad, tal es el caso de la profesionalización del servicio público, que es el tema que nos ocupa en esta investigación.

¹⁸² Rein, Martin y Rabinovitz, Francine F. Op. Cit. nota 143, p. 149.

¹⁸³ Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn. Op. Cit. nota 140, p. 127.

pública y los grupos de interés organizados, los cuales se ven involucrados con la política pública.

El modelo de Sabatier y Mazmanian consideran un factor fundamental de la implementación a la participación. Es por ello que la incorporan en su modelo desde dos perspectivas: una formal y otra informal. Esto significa que desde el punto de vista formal, la participación se incluye en los ordenamientos normativos, y desde el punto de vista informal, se incluye a la participación como una variable no normativa¹⁸⁴.

Desde la perspectiva formal, por un lado, el modelo intenta determinar el grado en el que las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la ley, es decir, de la política pública¹⁸⁵. Esto se refiere a la influencia de la ley para establecer canales formales para incorporar la participación de actores externos a la organización responsable. Los autores consideran dos grupos principales de actores ajenos a las instituciones que pueden participar en el proceso, a saber: 1) los beneficiarios potenciales y los grupos objetivo del programa y 2) las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales de las dependencias¹⁸⁶.

Por otro lado, se intenta determinar el grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación. Esto estará determinado por dos aspectos, a saber: 1) el número de instancias de veto o aprobación implicadas en el logro de los objetivos normativos y 2) por la capacidad que se otorgue a los promotores de objetivos para ofrecer estímulos e imponer sanciones que aseguren la adhesión de quienes cuentan con poder de veto¹⁸⁷. Esto determina en gran medida, la capacidad de la unidad responsable de la implementación de la política pública para integrar a los diferentes actores involucrados directamente en este proceso de la política.

¹⁸⁴ Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. Op. Cit. nota 146, p. 346 y ss.

¹⁸⁵ Recordemos que Sabatier y Mazmanian parten de la premisa de que la decisión política, por lo general, se establece en un estatuto o ley.

¹⁸⁶ *Ibíd*em, p. 343.

¹⁸⁷ *Ibíd*em, p. 340.

Desde una perspectiva informal, se incluye el factor de la participación a través de las variables no normativas que condicionan la implementación. Estas variables de análisis son las siguientes: la atención que le dan los medios de comunicación a los problemas; el apoyo público que recibe la política; y las actitudes y recursos de los grupos de ciudadanos que se ven afectados con la política.

En el marco político–institucional propuesto por Acuña y Repetto, la participación junto con la intersectorialidad, se contempla como una de las estrategias para lograr la institucionalidad de las políticas públicas¹⁸⁸ en el contexto actual en América Latina. En este sentido, reconocen la imperiosa necesidad de incorporar la participación de múltiples actores que tienen alguna relación con una determinada política.

Para ello, se considera que esta participación tiene lugar en lo que los autores denominan *arenas de decisión–coordinación–conflicto*¹⁸⁹, que es el espacio propicio para llevar a cabo la negociación, para que a pesar de los conflictos que puedan surgir, se tomen decisiones consensadas procurando un buen arreglo para todos los involucrados. Aquí los actores participan poniendo en juego sus intereses, ideologías y recursos, ya sean particulares o de aquellos a quienes representan a fin de tener a través de la negociación, algún grado de influencia en la implementación de la política pública.

Los autores definen a los actores como *“sujetos individuales o colectivos con capacidad de acción estratégica, lo que implica la capacidad de identificar intereses, definir objetivos en función de los mismos, diseñar un curso de acción para alcanzar estos objetivos y contar con relativa autonomía para implementar dicho curso de acción”*¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Acuña, Carlos H. y Repetto, Fabián. Op. Cit. nota 151, p. 25.

¹⁸⁹ *Ibíd*em, p. 26.

¹⁹⁰ *Ibíd*em, p. 25.

Francisco Longo¹⁹¹ da mucha importancia al aspecto de la participación como un factor detonante de cambio. En su modelo considera una amplia participación a través de la construcción de coaliciones o redes de agentes de cambio de diferentes sectores como las clases políticas, los partidos políticos, los integrantes de las estructuras burocráticas, el sindicato, los directivos y mandos medios, entre otros actores que puedan estar relacionados con la política de profesionalización. Coincide con Acuña y Repetto¹⁹² en el análisis de los intereses, los recursos y las ideologías de todos los actores involucrados.

El único de los seis modelos revisados que no considera a la participación como un factor determinante en la implantación es el modelo de Vinzant y Vinzant, esto se puede explicar por el hecho de que el modelo se refiere a la implantación de la gestión estratégica de una organización pública¹⁹³ y no se refiere de forma específica al estudio de políticas públicas, sin embargo, los demás factores del proceso de implantación que aborda resultan muy interesantes para esta investigación, por lo cual se ha considerado conveniente su inclusión en el estudio.

En resumen, como se ha señalado, la participación, sobre todo en los tiempos actuales y frente a las formas emergentes de gestión pública, es una estrategia y un factor fundamental que si bien, debe estar presente en las diferentes etapas de una política pública, en la etapa de implantación y en su institucionalidad es determinante.

A través de los diversos canales de participación, ya sean formales o informales y de la negociación y consenso, se puede desarrollar y fortalecer la capacidad para integrar de forma adecuada los intereses, los recursos y las ideologías de una pluralidad de actores que tienen alguna relación con la política pública con el propósito de lograr una adecuada implementación, ya que las modificaciones en estos elementos puede transformar el proceso de implantación.

¹⁹¹ Longo, Francisco. "La implantación..." Op. Cit. nota 152.

¹⁹² Acuña, Carlos H. y Repetto, Fabián. Op. Cit. nota 151, p. 25.

¹⁹³ Citado por Arellano Gault, David. Op. Cit. nota 149, p. 220 y ss.

En adición a lo anterior, es importante analizar no únicamente las negociaciones y consensos, sino también, las arenas y las condiciones en las cuales se construyen las coaliciones o redes de apoyo para lograr una adecuada implementación de la política pública, en este caso, de profesionalización.

3.4.4. Consistencia Estructural

El factor de consistencia estructural se construye sobre una base sistémica, razón por la que se ha elegido la clasificación propuesta por Francisco Longo en su marco de análisis, misma que se analizará y utilizará más adelante en el modelo de evaluación¹⁹⁴. Desde esta perspectiva, la consistencia estructural implica en integrar de forma sistémica, los elementos estructurales que influyen en la implementación de la política pública de profesionalización.

Estos elementos estructurales tienen un carácter estratégico en tanto que delimitan la orientación y la dirección general del proceso de implementación de la política pública. A continuación se analizará cada uno de ellos:

- Coherencia estratégica
- Consistencia de los procesos
- Capacidad directiva

3.4.4.1. Coherencia Estratégica

El factor de coherencia estratégica se encuentra presente en cinco de los seis modelos de implantación analizados en esta investigación. En el modelo de Rein y Rabinovitz, la coherencia estratégica se incluye en diversos aspectos. Por una parte, el imperativo legal¹⁹⁵ marca la pauta a seguir durante el proceso de implantación de la política. Por otra parte, el imperativo racional–burocrático como bien sugiere su nombre, parte de una

¹⁹⁴ Infra, p. 146 y ss.

¹⁹⁵ Rein, Martin y Rabinovitz, Francine F. Op. Cit. nota 153, p. 150 y ss.

lógica racional de lo que es correcto y factible desde un punto de vista burocrático y supone una *“coherencia entre los principios”*¹⁹⁶. Desde una perspectiva administrativa, esto implica mantener una adecuada y permanente alineación entre la ley o política y el proceso de implementación, respetando los principios burocráticos.

Lo anterior, es más evidente a través del proceso de implementación concebido en este modelo. La primera etapa del proceso es precisamente la elaboración de lineamientos, la cual tiene la responsabilidad de traducir la ley o política en prescripciones administrativas que faciliten su operación. Esto implica necesariamente asegurar y demostrar la congruencia entre la política y los lineamientos para garantizar que la operación se oriente al propósito final de la política pública.

Los autores señalan que a través de esta etapa se debe establecer *“qué grado de congruencia hay entre la legislación y la interpretación burocrática de lo razonable y viable, ya que el campo de acción de la iniciativa administrativa es, de hecho, enorme”*¹⁹⁷. Esto tiene sentido, en tanto que la ley ó política pública tienen un carácter general, y si bien sugiere el proceso de implementación, lo hace en términos generales y no en términos operativos y de gestión, por lo que es necesario definir los lineamientos de operación.

En este sentido, Sabatier y Mazmanian¹⁹⁸ afirman que la ley tiene la capacidad de estructurar el proceso de implementación, sin embargo, la ley se limita a la selección de instituciones responsables, a la orientación política que debe seguirse y a la definición de canales de participación de actores externos. Por esta razón los lineamientos deben adaptarse a las condiciones reales y a la capacidad institucional disponible para desarrollar el proceso de implementación.

¹⁹⁶ Ibídem, p. 153.

¹⁹⁷ Ibídem, p. 160.

¹⁹⁸ Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. Op. Cit. nota 146, p. 337.

Un aspecto clave de este modelo que permite asegurar la congruencia estratégica son los objetivos, ya que éstos constituyen la guía principal que le da sentido a la política y a todo el proceso. Por esta razón, todas las acciones, ya sean de orden político o administrativo, deben orientarse a su cumplimiento.

En el modelo de Van Meter y Van Horn, la coherencia estratégica es parte de su esencia. Es así que la coherencia estratégica se determina a través del análisis de los vínculos que existen entre la política y su desempeño a partir de las relaciones entre las seis variables del proceso de implementación que integra el modelo. Para ello, es necesario llevar a cabo una evaluación del proceso de implementación, el cual se basa en *“indicadores de desempeño que permiten determinar el grado de cumplimiento de las normas y los objetivos”*¹⁹⁹ de la política pública.

Desde esta perspectiva, la coherencia estratégica requiere mecanismos institucionales de comunicación efectivos que permitan transmitir las normas y objetivos a todos los niveles de la organización y entre las instancias participantes en el proceso de implementación, para incrementar la probabilidad de que todos los involucrados en el proceso actúen de acuerdo con dichas normas y para el cumplimiento de los objetivos de la política pública.

Para reforzar esta idea, Sabatier y Mazmanian señalan como un elemento de la coherencia estratégica, la validez de la teoría causal incorporada a la ley²⁰⁰, es decir, de una teoría que plantea la forma de obtener los objetivos y resultados de una política determinada. De acuerdo con el modelo para que una teoría causal sea adecuada, debe reunir dos condiciones:

1. Que los principales vínculos causales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos del programa sean bien comprendidos.

¹⁹⁹ Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn. Op. Cit. nota 140, p. 117.

²⁰⁰ Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. Op. Cit. nota 146, p. 338 y ss.

2. Que los funcionarios responsables de la implementación del programa tengan jurisdicción sobre una cantidad suficiente de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos²⁰¹.

Acuña y Repetto apoyan esta teoría causal, ya que en su modelo señalan la necesidad de lograr el equilibrio entre causas y consecuencias del problema que debe ser atendido, concepciones e intervenciones públicas para enfrentarlas y diseños institucionales acordes²⁰² a estas condiciones.

Francisco Longo incorpora en su modelo, el factor de coherencia estratégica, primero, a través de la visión como un recurso de cambio. Esto implica *“construir una visión en el sentido de disponer de un discurso coherente de cambio, que responda a las necesidades de mejora de un sistema específico de función pública, relacione diferentes orientaciones de actuación con un propósito determinado y realice una serie de opciones estratégicas fundamentales para alcanzarlo”*²⁰³.

Segundo, a través de las capacidades estratégicas, lo cual implica no solo vincularse a las prioridades y objetivos institucionales, sino también integrar coherentemente los instrumentos de gestión o lineamientos que permiten implementar la política pública.

En síntesis, este factor de coherencia estratégica nos permite determinar y analizar el grado de alineación que existe entre el proceso de implementación y la política pública. Esto incluye la congruencia entre las acciones propias de la implementación, las capacidades institucionales, los instrumentos de gestión o lineamientos de operación, los objetivos establecidos y los resultados esperados de la política pública.

²⁰¹ Ídem, p. 338.

²⁰² Acuña, Carlos H. y Repetto, Fabián. Op. Cit. nota 151, p. 17.

²⁰³ Longo, Francisco. “La implantación...”. Op. Cit. nota 152, p. 21.

3.4.4.2. Consistencia de los procesos

En virtud de que se han elegido modelos de implementación de políticas públicas con un enfoque de sistemas, es decir, que estudian a la implementación como un proceso, el factor de consistencia de los procesos se convierte en una variable de análisis muy importante. En el modelo de Rein y Rabinovitz, la consistencia de los procesos se encuentra en el imperativo legal, en el racional–burocrático y en la etapa de elaboración de lineamientos²⁰⁴, en tanto que en conjunto, intentan mantener la consistencia del proceso integral de implementación.

Sin embargo, reconocen que se trata de un proceso complejo que deberá ajustarse permanentemente conforme se vaya desarrollando, a través de los mecanismos de supervisión y del principio de circularidad, como un elemento de retroalimentación que ayude a mantener no únicamente la coherencia estratégica, sino también la consistencia de los procesos.

En el modelo de Van Meter y Van Horn la consistencia de los procesos se puede analizar a partir de relaciones que existen entre las seis variables²⁰⁵ que contempla el modelo. Esto se debe a que cada variable influye en otras, es decir, que se integran unas a otras, por lo que los procesos deben ser consistentes.

En el modelo de Sabatier y Mazmanian la capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación²⁰⁶ se puede observar y se determina a través de la coherencia estratégica que se revisó en el punto anterior, así como de la consistencia de los procesos, como un elemento implícito de la teoría causal prevista en la ley ó en la política pública.

Vinzant y Vinzant señalan la importancia del diseño del proceso de implementación, el cual involucra preguntas como quién, cuándo y qué tomar en cuenta en la implantación, y también debe asegurar la consistencia de los procesos específicos.

²⁰⁴ Rein, Martin y Rabinovitz, Francine F. Op. Cit. nota 143, p. 149 y ss.

²⁰⁵ Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn. Op. Cit. nota 140, p. 117.

²⁰⁶ Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. Op. Cit. nota 146, p. 336 y ss.

Francisco Longo introduce la consistencia de los procesos en dos dimensiones: por un lado, señala la consistencia del proceso de implantación y por otro lado, la consistencia entre los procesos que integran el sistema de función pública a implantar como propósito de su modelo. Es por ello que se ha decidido analizar este modelo, en tanto que el tipo de política a implementar se acerca a nuestro objeto de estudio que es la profesionalización, por lo cual, el análisis de la consistencia de procesos que se realizará en este trabajo, se orientará en estas dos dimensiones.

Por último se puede decir que la consistencia de los procesos se refiere al grado de integración que existe en el proceso de implementación de una política pública, así como entre los procesos particulares y específicos que integran este gran proceso. Como es evidente, este aspecto guarda una relación muy estrecha con la coherencia estratégica, en tanto que se debe guardar una alineación entre todos los procesos, los lineamientos, las estructuras organizacionales, los recursos y las acciones individuales y colectivas hacia el cumplimiento de los objetivos establecidos en la política pública.

La diferencia entre ambos factores radica principalmente en que la coherencia estratégica puede considerarse de carácter externo en tanto que la alineación se da en un nivel superior, con otros factores que están fuera del proceso de implementación; y la consistencia de los procesos tiene un carácter interno, ya que se refiere a los procesos que deben llevarse a cabo para, en conjunto desarrollar el proceso integral de implementación de la política pública.

3.4.4.3. Capacidad Directiva

La capacidad directiva es un elemento fundamental en el proceso de implementación de una política pública. Este elemento, se encuentra de alguna manera en los seis modelos que hemos venido analizando. En el modelo de Rein y Rabinovitz²⁰⁷, si bien, la capacidad

²⁰⁷ Rein, Martin y Rabinovitz, Francine F. Op. Cit. nota 143, p. 158 y ss.

directiva no es explícita, podemos observar su esencia en la primera etapa del proceso de implementación, que corresponde a la elaboración de lineamientos.

Esto se debe a que esta capacidad radica principalmente en la organización o unidad que es responsable de dirigir el proceso de implementación de la política pública a través de la elaboración de lineamientos administrativos u operativos, los cuales deben respetar y cumplir todos los participantes involucrados en este proceso.

En los lineamientos se establecen las guías de operación que pueden ser más específicas, pero sobre todo su importancia se encuentra en que permiten reorientar la política en términos factibles y viables desde un punto de vista administrativo y de gestión de políticas públicas, y conforme a las capacidades institucionales reales.

La capacidad directiva también se hace presente a través del principio de circularidad que contempla este modelo. Este principio de circularidad es semejante al concepto de retroalimentación de David Easton²⁰⁸. La circularidad está estrechamente vinculada a la supervisión del proceso de implementación con el propósito de redirigir y realizar los ajustes pertinentes al proceso de implementación de la política, principalmente en lo que corresponde a las prácticas administrativas.

En el modelo de Van Meter y Van Horn, la capacidad directiva se observa a través de las características formales e informales de las instancias responsables de la implementación, incluyendo las capacidades institucionales para realizar su encomienda. También se hace presente mediante el uso de mecanismos de comunicación a fin de transmitir de forma eficiente las normas y objetivos hacia los cuales estarán dirigidos los esfuerzos. Adicionalmente, el modelo contempla la existencia de mecanismos de coerción ó

²⁰⁸ Supra. p. 31 y 32.

*enforcement*²⁰⁹ para obligar a los involucrados y principalmente a los subordinados a actuar conforme a los lineamientos establecidos.

En el modelo de Sabatier y Mazmanian la capacidad directiva consiste en dirigir y coordinar tanto las acciones al interior de una dependencia gubernamental como las acciones de las diversas instancias²¹⁰ que participan en la implementación. Al igual que Rein y Rabinovitz, Sabatier y Mazmanian consideran que esta capacidad de dirección se hace presente a través de reglamentos y procedimientos para hacer operativas las normas ó políticas. Adicionalmente, consideran que esta capacidad directiva se podrá fortalecer a través de la creación de una instancia especial como responsable de administrar las normas ó políticas y dirigir el proceso de implementación, a fin de asegurar un compromiso para el cumplimiento de los objetivos de la política.

Como se ha mencionado con anterioridad²¹¹, en el modelo de Acuña y Repetto, la capacidad directiva se observa en la capacidad política y la capacidad organizacional²¹², ya que la primera consiste en definir objetivos y dirigir los esfuerzos hacia su cumplimiento, y la segunda implica definir y asignar funciones y responsabilidades y movilizar a los participantes hacia el logro de los objetivos y resultados establecidos en la política pública.

Vinzant y Vinzant consideran que la capacidad directiva debe tomar un papel activo y estratégico que favorezca la creatividad y la innovación como un factor de cambio y mejora del proceso de implementación²¹³. Esta idea es compartida por Francisco Longo²¹⁴ quien concibe a las capacidades como un elemento fundamental para el cambio.

²⁰⁹ Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn. Op. Cit. nota 140, p. 120.

²¹⁰ Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. Op. Cit. nota 146, p. 340.

²¹¹ Supra p. 77 y 78.

²¹² Acuña, Carlos H. y Repetto, Fabián. Op. Cit. nota 151, p. 27.

²¹³ Citado por Arellano Gault, David. Op. Cit. nota 1149, p. 224.

²¹⁴ Longo, Francisco. "La implantación..." Op. Cit. nota 152, p. 25 y ss.

Este autor viene a reafirmar y recoger de alguna manera las posturas que ya se han revisado, ya que su modelo señala la necesidad de articular capacidades no sólo para impulsar y dirigir, sino también para monitorear el proceso de implantación. Asimismo, pone énfasis al igual que Acuña y Repetto²¹⁵, en la creación de un núcleo reformador central como un instrumento organizativo con un rol estratégico en el proceso de implementación. Esto es, una organización ó unidad responsable, dotada además, de personas y medios necesarios para dirigir dicho proceso de implementación.

Además de esta instancia, requiere la existencia de una red de agentes de cambio integrada por las personas responsables de dirigir el proceso de implementación de la política a nivel institucional, es decir, en cada una de las dependencias u organizaciones públicas involucradas.

En resumen, podemos decir que la capacidad directiva se convierte en un factor detonante e impulsor del proceso de implementación de una política pública. Por lo general esta capacidad directiva reside y se desarrolla en una unidad o instancia responsable del proceso y es la encargada de dirigir los esfuerzos de todos los actores involucrados en el proceso de implementación.

Por tal motivo, es importante analizar las características de esta unidad, así como la forma y los mecanismos a través de los cuales se ejerce esta capacidad de dirección y moviliza tanto a los participantes, como los recursos disponibles.

Es importante destacar que, a pesar de que la capacidad directiva se encuentra en el terreno administrativo, de gestión y de ejecución de las políticas públicas, se encuentra limitada por el grado de autonomía que le haya sido otorgado a la organización o instancias responsables de la implementación de las políticas²¹⁶.

²¹⁵ Acuña, Carlos H. y Repetto, Fabián. Op. Cit. nota 151, p. 9, 26 y ss.

²¹⁶ Supra, p. 78 y ss.

3.4.5. Capacidad Funcional

Al igual que el factor de consistencia estructural, el factor de capacidad funcional obedece a la clasificación del marco analítico de Francisco Longo²¹⁷. La capacidad funcional tiene un enfoque más operativo que el anterior, sin embargo, resulta fundamental en el proceso de adaptación y cambio del proceso de implementación. Este aspecto incluye los elementos de competencia y flexibilidad, como instrumentos que posibilitan el cambio, la creatividad y la innovación de las organizaciones y que se traducen en la efectividad del proceso de implementación de las políticas públicas.

3.4.5.1. Competencia

Si bien, en algunos de los modelos analizados, el aspecto de competencia no se encuentra de forma explícita, podemos encontrar indicios de su importancia a través de otros factores. En el modelo de Rein y Rabinovitz, la racionalidad burocrática implica que los directivos y responsables de la implementación de la política tomen decisiones y emitan juicios sobre lo que es correcto, así como dictámenes de viabilidad administrativa de la política²¹⁸. Los autores señalan que esto es producto de la experiencia acumulada en la memoria tanto individual como colectiva, sin embargo, esto implica el despliegue de competencias individuales e institucionales.

En el modelo de Van Meter y Van Horn se pone mayor énfasis en las competencias, ya que se señala la importancia a la actitud de los encargados de la implementación, ya que de ello depende en gran medida el grado de activación y efectividad del proceso. De acuerdo con los autores, *“hay tres elementos del comportamiento de los encargados de la implementación que pueden afectar su capacidad y buena voluntad para ejecutar la política: su conocimiento (comprensión, discernimiento) de la política, la orientación de su respuesta a la misma (aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de su*

²¹⁷ Longo, Francisco. “Marco analítico...”. Op. Cit. nota 153.

²¹⁸ Rein, Martin y Rabinovitz, Francine F. Op. Cit. nota 143, p. 149 y ss.

*respuesta*²¹⁹. De acuerdo con lo anterior, estas capacidades se pueden traducir en competencias.

Sabatier y Mazmanian señalan como un factor importante de la implementación, la asignación de responsabilidades a funcionarios suficientemente comprometidos y capaces de desarrollar nuevas formas de operación y gestión de las normas ó políticas públicas²²⁰. Asimismo, Acuña y Repetto²²¹ ponen énfasis en la necesidad de que los actores ya sean individuales o colectivos, posean capacidad de acción estratégica²²².

Vinzant y Vinzant señalan que el enfoque administrativo adoptado para la implantación, *“dependen del conocimiento y la inteligencia del grupo directivo”*²²³. En este modelo también se señala el papel que juega la cultura organizacional en el comportamiento y como consecuencia en las competencias individuales e institucionales. Todo lo anterior implica el despliegue de competencias directivas por parte de los responsables del proceso de implementación de la política.

No obstante la atención que se le da a las competencias en los modelos anteriores, Francisco Longo, es quien acentúa la importancia de las competencias entendidas como capacidades, como un factor fundamental para manejar la nueva situación. Esto se debe en gran medida a que una parte esencial del sistema de función pública que pretende implementar es el enfoque de competencias. En este sentido, señala la necesidad de desarrollar tres ámbitos de competencia²²⁴, a saber:

- Las capacidades estratégicas.
- Las capacidades técnicas.
- Las capacidades directivas.

²¹⁹ Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn. Op. Cit. nota 140, p. 128.

²²⁰ Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. Op. Cit. nota 146, p. 342.

²²¹ Acuña, Carlos H. y Repetto, Fabián. Op. Cit. nota 151, p. 25.

²²² Supra p. 86.

²²³ Citado por Arellano Gault, David. Op. Cit. nota 149, p. 224.

²²⁴ Longo, Francisco. “La implantación...” Op. Cit. nota 152, p. 25 y ss.

En síntesis, las competencias que pueden ser entendidas como capacidades, son un factor fundamental para la implementación en tanto que éstas son propias de las personas y las personas son el motor de las organizaciones y quienes a través de su desempeño hacen posible la implementación de las políticas públicas. A pesar de que existe una amplia clasificación y diversidad de tipos de competencias, cada política pública y cada organización, va a requerir un perfil específico de competencias para cada uno de los actores que intervienen en el proceso de implementación.

Adicionalmente, es importante analizar la influencia de la cultura organizacional, incluyendo los principios, valores, prácticas, estilos administrativos, entre otros, sobre el comportamiento y las competencias no sólo a nivel individual, sino también a nivel institucional.

3.4.5.2. Flexibilidad

Si partimos de la premisa de que el proceso de implementación es dinámico y cambiante, entonces el factor de flexibilidad se vuelve fundamental para facilitar la adaptación a los cambios del entorno y a las necesidades propias del proceso. Por otra parte, debemos considerar que en virtud de que los modelos que se están analizando estudian a la implementación como un proceso o sistema, éstos consideran diversos mecanismos de retroalimentación, con lo cual le dan flexibilidad al proceso de implementación.

En este sentido, en el modelo de Rein y Rabinovitz se considera el principio de circularidad²²⁵ como un mecanismo de adaptación y ajuste del proceso de implementación, el cual recibe los resultados de la supervisión y los traslada como insumos para realizar los ajustes pertinentes.

²²⁵ Rein, Martin y Rabinovitz, Francine F. Op. Cit. nota 143, p. 168 y ss.

En el modelo de Van Meter y Van Horn²²⁶, la flexibilidad se puede considerar como un producto de la efectividad de los mecanismos de comunicación, ya que mientras mayor información tengan los actores involucrados en el proceso, mejores decisiones podrán tomar y realizar los ajustes necesarios al proceso de implementación.

La flexibilidad del proceso se puede dar una vez que se obtengan los resultados del análisis del desempeño de la política a través de la aplicación de indicadores de desempeño, con lo cual se podrá determinar el grado de cumplimiento de los objetivos y con base en las áreas de oportunidad y desviaciones encontradas se realizarán las modificaciones necesarias.

Como hemos visto, el proceso de implementación desarrollado por Sabatier y Mazmanian se enfoca básicamente en el análisis de los resultados e impactos de dicho proceso como punto de partida para realizar una revisión mayor de las normas²²⁷ o políticas públicas, dándole con ello, una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación no sólo al proceso de implementación, sino también a la política pública misma.

Vinzant y Vinzant consideran a la flexibilidad como un factor esencial de la implantación y al respecto señalan que las organizaciones públicas deben favorecer la creatividad y la innovación²²⁸ a través de procesos de cambio continuo, en donde la dirección debe adquirir un papel activo como impulsor de los cambios estratégicos en el proceso de implantación.

Desde otra perspectiva, tanto Longo como Acuña y Repetto consideran que la flexibilidad es un elemento esencial que debe estar presente en las capacidades institucionales como un factor de adaptación y aprendizaje continuo en todo proceso de implementación de

²²⁶ Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn. Op. Cit. nota 140, p. 120 y ss.

²²⁷ Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. Op. Cit. nota 146, p. 330 y ss.

²²⁸ Citado por Arellano Gault, David. Op. Cit. nota 149, p. 224.

políticas públicas²²⁹. Sin embargo, Francisco Longo introduce la flexibilidad como esencia de su modelo. Por una parte, considera las siguientes dimensiones de cambio²³⁰:

- La *movilización*, o activación de las presiones, externas o inducidas, necesarias para impulsar las iniciativas y reformas pertinentes en cada caso.
- La *visión* u horizonte del cambio.
- La *capacidad* de todo tipo, necesaria para impulsar, producir y consolidar los cambios.

Por otra parte, adopta el proceso de cambio de Kurt Lewin²³¹ que considera tres fases, a saber:

- La *descongelación*, o producción de una tensión que conduce al cuestionamiento de la realidad vivida, necesario para abrir paso a nuevos patrones de funcionamiento.
- El *cambio*, en sí mismo, o ejecución de las operaciones necesarias para transformar la realidad preexistente.
- La *recongelación*, que implica la consolidación del cambio y su interiorización en los nuevos patrones de conducta.

Con todo ello, le da otra dimensión y un enfoque más dinámico al proceso de implantación que propone en su estudio, adaptándolo también a las condiciones cambiantes del entorno latinoamericano actual, el cual se acerca más a nuestra realidad.

En un entorno globalizado en donde la única constante es el cambio, la flexibilidad se convierte en un factor fundamental de cualquier proceso de implementación de políticas públicas. Por tal motivo, en la actualidad las organizaciones se ven obligadas a desarrollar sus capacidades institucionales de tal forma que puedan adaptarse con mayor facilidad a

²²⁹ Ver Longo, Francisco. "La implantación..." Op. Cit. nota 152; y Acuña, Carlos H. y Repetto, Fabián. Op. Cit. nota 151.

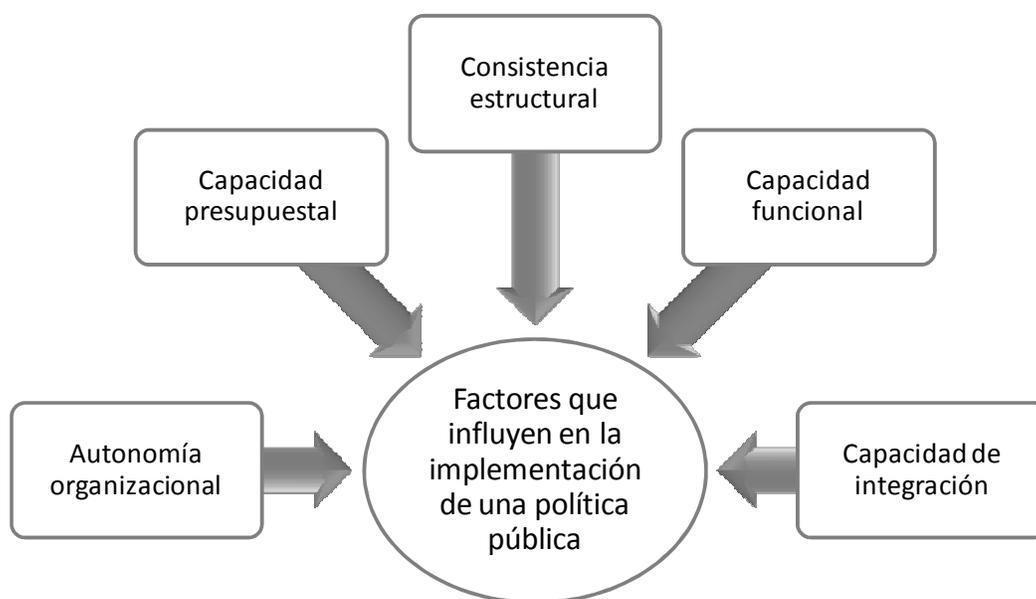
²³⁰ Longo, Francisco. "La implantación..." Op. Cit. nota 152, p. 17.

²³¹ Ídem, p. 17.

las condiciones del entorno y a las exigencias sociales. Es por ello que las organizaciones públicas han adoptado nuevas formas de gestión de tipo gerencial, tomando mayor fuerza los diferentes tipos de evaluación como un mecanismo para retroalimentar y modificar los procesos de gestión y de políticas públicas.

Con base en todo lo anterior y desde una perspectiva teórica podemos concluir que los principales factores que intervienen en la etapa de implementación de una política pública son: la autonomía organizacional, la capacidad presupuestal, la consistencia estructural, la capacidad funcional y la capacidad de integración.

Figura 4. Factores que influyen en la implementación de una política pública



Fuente: Elaboración propia.

Estos factores, constituyen una base fundamental del modelo que se propone en este trabajo para evaluar la implementación de la política pública de profesionalización, al igual que los componentes del modelo de profesionalización que serán analizados en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 4. LA PROFESIONALIZACIÓN COMO UN COMPONENTE DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE CAPITAL HUMANO

En este capítulo se estudia a la profesionalización como un componente de la gestión estratégica de capital humano en las administraciones públicas. Para introducirnos en el tema se revisa la evolución y las perspectivas de la función de recursos humanos en un contexto global y su influencia en las organizaciones públicas. Después se estudia la profesionalización desde dos perspectivas. Primero con la descripción de los principales modelos de gestión de recursos humanos de tipo burocrático y posteriormente, desde las propuestas de los procesos de reforma y modernización de las administraciones públicas.

En otro apartado, se hace una revisión conceptual del término de profesionalización con el propósito de delimitar nuestro objeto de estudio para llegar finalmente a definir el modelo de profesionalización que dará contenido al modelo de evaluación que se propone en el capítulo 5.

4.1. Evolución y perspectivas de la función de recursos humanos

Actualmente los cambios más trascendentes en las organizaciones no se ubican en los procesos tecnológicos o financieros, contrariamente a lo que pudiera esperarse. En efecto, como consecuencia de esas vertiginosas transformaciones los principales retos que se plantean a las organizaciones son los que conciernen a su capital humano y en general a los procesos formativos asociados a la gestión del conocimiento. Esta nueva visión de la gestión del capital humano, como componente fundamental de la competitividad organizacional, atraviesa las organizaciones induciendo el

empoderamiento del capital humano a través de programas de actualización, formación permanente, especialización y otras actividades de profesionalización²³².

En consecuencia, en un mundo dominado por las organizaciones, resulta un principio de supervivencia el desarrollar la capacidad de adaptación de la organización a ese entorno altamente globalizado e incierto. Es por ello que cobra una particular relevancia el proceso de gestión del capital humano como un factor esencial de la competitividad organizacional, regional y nacional. Ante esta panorámica caracterizada por la complejidad, la inmediatez y la incertidumbre, la gestión del recurso humano ha sufrido también una profunda transformación que le exige superar los antiguos modelos weberianos de control burocrático y transitar hacia un enfoque centrado en la efectividad de los resultados más que en los procedimientos²³³.

Según Fitz-enz²³⁴, la función de recursos humanos ha transitado básicamente por cuatro etapas históricas. La primera etapa durante la revolución industrial, surgieron los primeros departamentos funcionales, entre ellos el de personal, cuya función principal era contratar miles de personas que trabajaran con las máquinas de la nueva era. En la segunda etapa que tuvo lugar entre la primera y segunda guerra mundial, la función de recursos humanos fue de simple mantenimiento. Se caracterizó por ofrecer un servicio reactivo, ya que no había planificación sobre el futuro. Además, se consideraba que los trabajadores eran adversarios de la dirección, no asociados de ella.

La tercera etapa, que va de la década de los sesenta hasta la década de los noventa, a partir del reconocimiento de los derechos civiles comienza una nueva realidad y se

²³² Gómez Díaz de León, Carlos y Arroyo Rivera, Cynthia. "Estrategia para la implantación del enfoque de competencias en la formación de servidores públicos: El caso de la Administración de Nuevo León" en Gómez Díaz de León, Carlos (comp.). *Profesionalización del servicio público bajo el enfoque de competencias: Experiencias comparadas*. Universidad Autónoma de Nuevo León. México, 2008.

²³³ Gómez Díaz de León, Carlos. "Un enfoque estratégico en la Gestión de los Recursos Humanos: El Sistema Integral de Profesionalización para la Administración Pública de Nuevo León" en *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. III, núm. 5, México, primer semestre de 2006.

²³⁴ Fitz-enz, Jac. *Cómo medir la gestión de los Recursos Humanos*. Deusto. España, 1999. P. 23 y ss.

asignan mayores responsabilidades al área de personal. Ya en fechas recientes, surge una gran oportunidad para la función de recursos humanos ante el dilema de productividad/calidad, ya que con ello, ésta función ha evolucionado del modo reactivo y periférico hacia una posición más participativa y estratégica. Finalmente, en la cuarta etapa, se ha impulsado la contratación de terceros para las funciones de apoyo. Con ello la función de recursos humanos es considerada como un instrumento que ayuda a mejorar la calidad, la productividad y el servicio, dando a la organización una ventaja competitiva.

En ese marco, la gestión de recursos humanos también se ha visto influenciada por estas condiciones obligando a los directivos y gerentes responsables de éstas áreas a desarrollar nuevos modelos de gestión. Podemos apreciar esta evolución en las mismas definiciones que se nos proponen. Un clásico del tema como es Arias Galicia nos describe esta función como *"(...) el proceso administrativo aplicado al acrecentamiento y conservación del esfuerzo, las experiencias, la salud, los conocimientos, las habilidades, etc., de los miembros de la organización, en beneficio del individuo, de la propia organización y del país en general"*²³⁵.

Otro más en esta misma línea señala que la administración de los recursos humanos es la utilización de los recursos humanos para alcanzar los objetivos organizacionales²³⁶. En ambos casos no se considera la circunstancia de la coyuntura actual de complejidad e incertidumbre que requiere un alto grado de flexibilidad y creatividad para cumplir la nueva misión de la gestión del capital humano.

En este sentido, frente a la tradicional organización funcional que procuraba la provisión de los elementos humanos necesarios para la estructura organizativa, la actual coyuntura requiere en mucha medida adecuar estos recursos a las cambiantes circunstancias del negocio. Por lo tanto, mientras anteriormente el énfasis estaba en la adecuada selección, reclutamiento y desarrollo de estímulos e incentivos en la organización que aseguraran la

²³⁵ Arias Galicia, Fernando. *Administración de Recursos Humanos*. Trillas. México, 1994. P. 27.

²³⁶ Mondy, R. Wayne & Noe, Robert. *Administración de Recursos Humanos*. Prentice Hall. México, 1997. P. 4.

productividad y la estabilidad organizacional, ahora el reto consiste en liderar los procesos estratégicos de cambio que permitan un mejor posicionamiento de la organización en los mercados.

Así, en un estudio sobre la función de recursos humanos en el siglo XXI²³⁷, los especialistas en el campo apuntan que los desafíos de la función de recursos humanos son ya no la estabilidad y el mantenimiento del inventario del personal, sino lograr posicionar mejor el capital humano y optimizar su operación en un ambiente altamente competitivo. Como bien señala Peter Drucker, si bien los enfoques tradicionales son necesarios, no son suficientes. Es por ello que tenemos que aprender a ver a las personas como recursos y oportunidades más que como problemas, costos y amenazas; tenemos que aprender a gestionar en lugar de administrar y a dirigir en lugar de controlar²³⁸.

En la misma línea Bradley Hall²³⁹ nos presenta una serie de ocho aspectos en los que se puede distinguir la transición de los esquemas tradicionales de recursos humanos hacia el nuevo enfoque estratégico de recursos humanos según se describe a continuación.

1. En el modelo tradicional no se tiene un objetivo claro, ni se define cómo contribuye el capital humano a los resultados de la organización, mientras que en el nuevo enfoque, la estrategia de recursos humanos define cómo el capital humano impulsará la consecución de los resultados organizacionales.
2. El modelo tradicional no define la responsabilidad sobre la excelencia del capital humano, mientras que en el nuevo enfoque se definen tanto las capacidades organizacionales como las responsabilidades necesarias para llevar a cabo la estrategia de capital humano.

²³⁷ López Espinosa, Gustavo y Ponte, Jorge. "El nuevo papel de recursos humanos" en Andersen, Arthur. *Management en el siglo XXI*. Granica. Buenos Aires, 1999.

²³⁸ Drucker, Peter. *People and performance*. Harvard Business School Press. United States of America, 2007. P. 41.

²³⁹ Hall, Bradley W. *The new human capital strategy. Improving the value of your most important investment-year after year*. Amacom. United States of America, 2008. P. 9 y ss.

3. El modelo tradicional considera que todas las funciones tienen el mismo valor, mientras que el nuevo enfoque ofrece un sistema que se enfoca en mejorar el rendimiento de las funciones y los roles críticos, distinguiendo la importancia particular de cada uno.
4. El modelo tradicional se encuentra desconectado o desvinculado, pero el nuevo enfoque insiste en que el sistema debe estar construido y sostenido para proporcionar los componentes a fin de que el modelo este completo e integrado. Es por ello que señala que los programas de recursos humanos deben ser lo suficientemente amplios e integrados para ofrecer una adecuada estrategia de capital humano.
5. El modelo tradicional es indisciplinado y no administrado, mientras que el nuevo modelo tiene la capacidad para medir y gestionar el capital humano con la misma disciplina que se mide y gestiona el capital financiero.
6. El modelo tradicional está enfocado totalmente hacia el interior, a diferencia del nuevo modelo que hace una distinción y ve al cliente externo como cliente, mientras que las actividades administrativas de recursos humanos tienen también un cliente interno.
7. El modelo tradicional se centra en los programas más que en los resultados, a diferencia del nuevo enfoque, que se orienta a resultados y ve a los programas como un medio, no como un fin en sí mismos.
8. El modelo tradicional es reactivo a los problemas y el nuevo modelo tiene un enfoque sistemático para mejorar año con año la capacidad y el desempeño del capital humano.

Desde la perspectiva de Longo²⁴⁰, en los últimos años la tendencia hacia la potenciación de la función de Recursos Humanos se ha centrado fundamentalmente en los siguientes aspectos:

²⁴⁰ Longo, Francisco. *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós. España, 2004. P. 56.

- Un desarrollo notable del instrumental técnico producido en este campo y a disposición de los gestores.
- Un incremento, exigido por lo anterior, de la cualificación profesional de los especialistas en recursos humanos.
- Una conexión creciente de las políticas y prácticas de gestión de las personas con las prioridades estratégicas de las organizaciones.
- Una elevación del posicionamiento interno de las unidades especializadas de Recursos Humanos en la cadena de autoridad formal de las organizaciones.

Con ello se observa un fuerte interés no sólo por mejorar la función de recursos humanos y mejorar sus esquemas de gestión, sino sobre todo por mejorar su posicionamiento dándole sentido a la función mediante su articulación con la visión estratégica de la organización, sin perder de vista su fin último que es la obtención de resultados para satisfacer las necesidades del cliente y el entorno.

Es así que la función de recursos humanos se aproxima al mencionado eje central del management de la empresa y a su vez dicho eje central se desplaza hacia la gestión estratégica, acercándose a la función de gestionar personas. En este sentido, la función de recursos humanos consiste en la entrega y/o desarrollo del capital humano que permita que la organización sea cada día más competitiva, que opere con la máxima eficacia, y que lleve a cabo su misión y estrategia favorablemente. Con este nuevo valor, se convierte en un ingrediente básico de la función de dirigir las organizaciones, desde la cúspide hasta la base²⁴¹.

Esta misma visión originada en las empresas privadas tiene que ser instrumentada en las organizaciones públicas, ya que como señala Drucker²⁴², las instituciones de servicios no son muy diferentes a las empresas privadas debido a que enfrentan retos similares en la búsqueda por hacer el trabajo más productivo. Tampoco difieren mucho con respecto a la

²⁴¹ *Ibíd*em, p. 60.

²⁴² Drucker, Peter. Op. Cit. nota 238, p. 134.

labor de los administradores y al trabajo; ni en cuanto al diseño organizacional y su estructura, e incluso con respecto al trabajo y la estructura de la alta dirección. Sin embargo, las diferencias radican fundamentalmente en sus propósitos, en sus valores distintos, en la necesidad de obtener objetivos diferentes y en la forma en que contribuyen a la sociedad.

Lo anterior significa que en el ámbito de gestión, las organizaciones públicas y privadas pueden ser similares, aunque se reconoce que existen diferencias en cuanto a la naturaleza, propósitos y vocación de cada una de ellas. Esto implica que si bien resulta pertinente y sobre todo necesario incorporar las técnicas de los nuevos enfoques de gestión, no se pueden perder de vista las particularidades propias de las organizaciones públicas a fin de lograr una mayor efectividad en su instrumentación.

En el ámbito de las administraciones públicas, se distinguen dos enfoques principales de estudio y análisis de la profesionalización²⁴³. Por una parte, a partir de la tendencia por reconfigurar y adecuar los esquemas de gestión de recursos humanos tradicionales más característicos del modelo burocrático mejor conocidos como servicios civiles de carrera. Por otra parte, se analiza la profesionalización como un componente de la gestión estratégica de capital humano en el marco de las reformas administrativas impulsadas por el paradigma de la Nueva Gestión Pública.

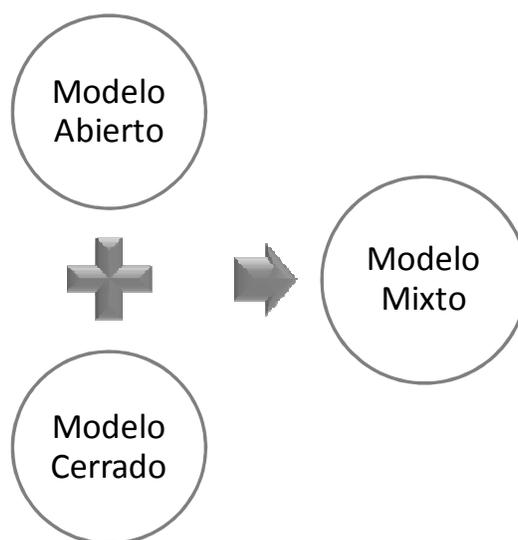
Siguiendo esta lógica, primero revisaremos los principales modelos de gestión de recursos humanos de tipo burocrático. Posteriormente estudiaremos la profesionalización desde el enfoque de gestión estratégica de capital humano, en la cual se ubica fundamentalmente nuestro estudio.

²⁴³ Para mayor referencia se recomienda ver Martínez Puón, Rafael. *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2003. En esta obra, el autor da una amplia explicación sobre la relevancia que han tenido estos dos enfoques para abordar el tema de la profesionalización en los últimos años.

4.2. Modelos de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas

Desde la perspectiva de la revalorización de los modelos de gestión de recursos humanos tradicionales de tipo burocrático en las administraciones públicas, en estudios recientes²⁴⁴ encontramos que existe un consenso en cuanto a su clasificación. A esta clasificación hacen referencia Carles Ramió y Miquel Salvador²⁴⁵ cuando afirman que hay dos grandes modelos de función pública o de servicio civil como se encuentran organizados los empleados: el modelo de gestión de recursos humanos cerrado y el modelo abierto.

Figura 5. Modelos de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas



Fuente: Elaboración propia.

El *modelo cerrado* también llamado servicio civil de carrera, parte de la consideración de que el empleado público va a estar vinculado a lo largo de la vida profesional a la Administración, ocupando diferentes puestos de trabajo, y haciendo carrera a lo largo de

²⁴⁴ Se recomienda ver: Martínez Puón, Rafael. *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?* Op. Cit. nota 1; y Dussauge Laguna, Mauricio I. "¿Servicio Civil de Carrera o Servicio Civil de empleo? Una breve discusión conceptual" en *Revista Servicio Profesional de Carrera*. Vol. II, núm. 3, México, primer semestre de 2005.

²⁴⁵ Citado por Martínez Puón, Rafael. *Servicio...* Op. Cit. nota 1, p. 55.

ésta; uno de los rasgos distintivos es la estabilidad de sus sistemas políticos y administrativos²⁴⁶. Este modelo de estructura cerrada tiene como características:

- La existencia de un *estatuto o ley* particular, considerando a los servidores públicos como empleados de derecho público y no empleados privados;
- La *carrera administrativa*, que diseña una arquitectura que se fundamenta en los cuerpos que vienen a ser colectivos profesionales con rasgos básicos comunes dentro de los cuales se establecen categorías que marcan una escala interna y fijan los criterios de carrera profesional²⁴⁷.
- El ingreso de nuevos servidores públicos generalmente se realiza sólo a niveles iniciales de la estructura organizacional; los puestos intermedios o superiores únicamente están abiertos a quienes ya forman parte del servicio.
- Los procesos de reclutamiento y selección se basan en los siguientes elementos²⁴⁸:
 - Quienes desean ingresar a la función pública deben contar con un nivel educativo específicamente predeterminado en el estatuto o ley.
 - La vía privilegiada de ingreso es el concurso público.
 - La experiencia laboral previa en el sector privado de los candidatos no suele considerarse como un factor relevante para la selección definitiva.

Por su parte, el *modelo abierto* denominado también sistema de empleo, se basa en la diferenciación de los puestos de trabajo de la Administración, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de ellos con el objetivo de reclutar a las personas más idóneas²⁴⁹. Este modelo tiene como características:

- El reclutamiento y selección son con base en los requerimientos del puesto y la especialización.

²⁴⁶ Documentos del “Módulo 3: Los servicios civiles de carrera en América Latina y Europa”, de la Especialización en Función Pública y Gestión de Recursos Humanos de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). España, 2009. p. 6.

²⁴⁷ Martínez Puón, Rafael. *Servicio...* Op. Cit. nota 1, p. 56.

²⁴⁸ Dussauge Laguna, Mauricio I. “¿Servicio Civil...” Op. Cit. p. 48 ss.

²⁴⁹ Martínez Puón, Rafael. *Servicio...* Op. Cit. nota 1, p. 57.

- La persona de nuevo ingreso puede acceder a puestos prácticamente en cualquier nivel de la estructura jerárquica, en tanto que la persona es titular del puesto y permanece en función de la existencia de éste.
- Los procesos de reclutamiento y selección en el modelo de empleo suelen enfocarse en los conocimientos y habilidades específicos de los candidatos, más que en la posesión de niveles o grados educativos.
- La experiencia laboral en el sector privado también puede ser un factor a considerar al momento de decidir qué persona podría ser la más adecuada para cada puesto²⁵⁰.
- La persona no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos y retiro.

Adicionalmente, se considera posible combinar estos dos modelos en un sistema mixto con la idea de no incurrir en la rigidez y de aplicar lo mejor de cada uno. Sin embargo los matices que se den a cada modelo particular van a depender de las necesidades y capacidades institucionales del ámbito en que se desarrollen.

A pesar de estas diferencias, Rafael Martínez Puón²⁵¹ señala que existen cuatro elementos comunes de los sistemas de gestión de recursos humanos, a saber:

- a. Los sistemas e instrumentos de acceso, esto es, el conjunto de mecanismos establecidos para el reclutamiento y selección de empleados públicos hasta mecanismos como la promoción y evaluación.
- b. La organización de la carrera profesional, que arranca con la distinción básica entre sistemas de carrera y de empleo.
- c. El conjunto de derechos y deberes establecidos para el reclutamiento y selección de los servidores públicos.
- d. La administración del sistema de servicio civil, que hace referencia fundamentalmente al grado de centralización – descentralización de éste.

²⁵⁰ Dussauge Laguna, Mauricio I. “¿Servicio Civil...” Op. Cit. nota 248, p. 52 y ss.

²⁵¹ Martínez Puón, Rafael. *Servicio...* Op. Cit. nota 1, p. 61.

El propósito de presentar estos modelos de gestión de recursos humanos es para que el lector tenga una perspectiva general sobre las posibilidades de estudio de la profesionalización, sin embargo, nuestro trabajo se ubica principalmente en la perspectiva de la gestión estratégica del capital humano como una propuesta de modernización de las administraciones públicas, misma que se abordará en el siguiente apartado.

4.3. La gestión estratégica del capital humano en los procesos de modernización de las administraciones públicas

Desde la última década del siglo XX, si bien es cierto que los nuevos enfoques para la gestión de organizaciones y del capital humano, a pesar de haber sido impulsados en el ámbito de la gestión empresarial, las exigencias de una mayor eficiencia y eficacia en las instancias gubernamentales han orillado a adoptar y adaptar estos modelos gerenciales a las organizaciones públicas. Es así que el análisis de los procesos de modernización administrativa y de innovación gubernamental tanto a nivel nacional como internacional, permite observar la tendencia dominante: la importancia que ha adquirido la modernización de la gestión de los recursos humanos como elemento estratégico de cambio, otorgándose con ello, un nuevo valor al factor humano en las organizaciones públicas.

En la dinámica internacional esta inquietud de dar un enfoque estratégico a la gestión de recursos humanos permeaba entre los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Al hablar específicamente de las implicaciones de la reforma en materia de recursos humanos destaca las medidas orientadas a proveer servicios públicos más eficientes y orientados hacia la clientela que esta conformada por los ciudadanos y contribuyentes.

Es por ello que la OCDE²⁵² en su estudio sobre la transformación de la gestión pública en sus países miembros, planteaba la necesidad de conceder atención prioritaria a la formación de recursos humanos para mejorar el servicio al cliente e inculcar nuevos valores al servicio público con enfoque a resultados, tales como la calidad, la legalidad, la ética, la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, sobre las políticas de retribuciones y condiciones de empleo se proponen prácticas más flexibles y competitivas con la evolución de los mercados laborales.

En la perspectiva latinoamericana, este desafío se ha inscrito por un lado, en el documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) denominado *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, el cual representa un consenso de las máximas autoridades responsables de la modernización de la Administración Pública y la Reforma del Estado de los 25 países miembros, entre ellos México. En este documento se establece a la profesionalización de la alta burocracia como el punto de partida de la Reforma Gerencial²⁵³. A este tipo de profesionalización se le atribuye un carácter estratégico y además se reconoce que el apoyo y la movilización de la alta burocracia constituyen piezas claves no sólo en dicho proceso, sino también para transformar las actuales estructuras de la administración pública latinoamericana.

Por otro lado, años más tarde, en el Consenso de Santa Cruz se señala como uno de los objetivos, el asegurar la profesionalización y dignificación del servicio público²⁵⁴. Por tal motivo, se aprobó la Carta Iberoamericana de la Función Pública²⁵⁵, cuya premisa es la tesis de que la profesionalización de la función pública es condición fundamental para fortalecer la capacidad directiva del Estado y la gobernabilidad del sistema democrático. En general, el objetivo de la carta es definir las bases que hagan posible configurar un

²⁵² OCDE. Op. cit. nota 58, p. 288.

²⁵³ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. 1998. P. 9 y ss.

²⁵⁴ *Consenso de Santa Cruz*. Op. Cit. nota 2.

²⁵⁵ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Op. cit. nota 3.

sistema profesional y eficaz de función pública. Entre sus principales criterios destacan la preeminencia de las personas y por ende, la necesidad de políticas que desarrollen al máximo el valor del capital humano disponible en el sector público²⁵⁶.

Estas directrices marcadas por los organismos internacionales han influido fuertemente en la implementación de estos nuevos enfoques de gestión estratégica de recursos humanos de tipo gerencial en la comunidad de los países miembros. Tal es el caso de México, en donde las administraciones públicas del ámbito federal, estatal y municipal, están otorgando cada vez más importancia a la profesionalización tanto de los servicios como de los servidores públicos.

Sin embargo, surgen importantes cuestionamientos que es preciso atender ¿Cómo acrecentar la efectividad del trabajo del personal ante una dinámica económica y social que parece cambiar cada vez con mayor velocidad? ¿Cómo evitar que el factor humano se constituya en un obstáculo del cambio y por el contrario, se convierta en factor de transformación y proactividad? ¿Qué modalidades de capacitación y formación profesional utilizar para asegurar impactos en la institución y en la ciudadanía?

Estos cuestionamientos son parte de los grandes dilemas que enfrentan las administraciones públicas a efecto de:

- Asegurar un gobierno que cueste menos.
- Atraer, retener y motivar a los mejores hombres en el servicio público.
- Combatir la corrupción y transparentar la gestión pública mediante el acceso a la información gubernamental.
- Garantizar que los ciudadanos efectúen trámites y requisitos con facilidad, rapidez y de bajo costo.
- Posibilitar que los ciudadanos tengan acceso a los servicios públicos vía electrónica.

²⁵⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México, 2008. P. 212 y ss.

- Satisfacer las expectativas de los ciudadanos en los servicios públicos que se brindan²⁵⁷.

En este contexto, la gestión estratégica de los recursos humanos en el sector público permite generar cambios acelerados, en relación con las prácticas del pasado, con el propósito de que el proceso administrativo en los recursos humanos no se circunscriba únicamente a un manejo presupuestal y de movimientos de los servicios personales y a un proceso fragmentario de capacitación, con poca incidencia en la misión y objetivos institucionales y sobre todo en el impulso al cambio institucional que es la piedra de toque de la gestión estratégica.

Con todo lo anterior se observa una evolución en los enfoques de gestión de recursos humanos en el sector público. Según señala Mauricio Dussauge²⁵⁸, hasta hace algunos años las discusiones en el ámbito académico y profesional de Estados Unidos con respecto al empleo público y los servicios civiles giraban en torno al término gestión de personal. A finales de los noventa, el discurso y la práctica se sustituyen por la gestión estratégica de recursos humanos como parte de las reformas vinculadas a la reinversión del gobierno. Sin embargo, en años recientes la gestión estratégica de capital humano ha surgido como un nuevo paradigma a seguir en la implementación de políticas y programas relacionados con la gestión de recursos humanos.

Este autor en su estudio, señala que al hablar de capital humano supone que los funcionarios son el activo organizacional más importante del gobierno y como tal, debe ser administrado estratégicamente. La gestión estratégica de capital humano sugiere que los gastos que realizan las organizaciones para la formación, capacitación, retención y desarrollo de los funcionarios son una inversión redituable. Esto toma sentido, porque

²⁵⁷ Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*. Colegio Mexiquense – Universidad Nacional Autónoma de México. p. 184.

²⁵⁸ Dussauge Laguna, Mauricio I. “Tendencias de cambio en el Servicio Civil de los Estados Unidos” en *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. I, núm. 2, México, segundo semestre de 2004. p. 42 y ss.

desde una perspectiva economicista, el capital humano²⁵⁹ es definido como las habilidades, talento y conocimientos productivos de un individuo, y además, es medido en términos de valor de los artículos y servicios producidos.

Estos elementos se asemejan a un bien físico de producción, en el sentido de que se invierte en ellos para crear un potencial de producción, convirtiendo sus energías en productos, los que finalmente se suman a la riqueza nacional. Por tal motivo, un sistema de esta naturaleza sólo crea valor para la organización si representa una contribución efectiva al logro de los resultados en los que se concretan las prioridades de aquella²⁶⁰.

En esta misma línea, Amstrong²⁶¹, quien asocia el concepto de gestión estratégica de recursos humanos con la creación de valor público, desde una visión más cercana al concepto de capital humano, nos ofrece una descripción de los rasgos que lo caracterizan, entre ellos los siguientes:

- Una visión estratégica, asociada a la integración de la misión de la organización con la gestión y desarrollo de sus recursos humanos.
- La coherencia entre las políticas (líneas genéricas de actuación) y la gestión y administración de personal (concreción en las actuaciones concretas en relación al personal), en relación con la cascada política-gestión-administración de recursos humanos.
- La necesidad de implicar a los empleados en la misión y los objetivos de la organización.
- La consideración de los empleados como principal recurso de la organización que merece una atención especial.
- La generación de una cultura corporativa, que asiente unos valores y una manera de ser compartida entre los miembros de la organización.

²⁵⁹ Arias Galicia, Fernando. Op. Cit. nota 235, p. 480.

²⁶⁰ Longo, Francisco. *Mérito y flexibilidad*. Op. Cit. nota 240, p. 92.

²⁶¹ Citado por Martínez Puón, Rafael. *La profesionalización...* Op. Cit. nota 243, p. 50-51.

- La responsabilidad en la gestión de personal, considerando que es una tarea de la alta dirección, que debe desarrollar las actuaciones con una visión integral, pero que se traduce en un conjunto de actividades puntuales a desarrollar por parte de los directivos de línea, que deben actuar como gestores de recursos humanos.

Con base en lo anterior, la nueva visión pretende ofrecer condiciones para modernizar el uso del talento humano en la administración pública a partir de la aplicación de técnicas específicas de gestión y de la adopción de una nueva cultura de servicio público. Esta nueva cultura de administración de personal en las organizaciones públicas está impulsando la implementación de un modelo estratégico de gestión de recursos humanos que tiene como fines:

- La consolidación de una función pública de calidad y el desarrollo de la ética del servidor público.
- El establecimiento de mecanismos de profesionalización en beneficio del servicio público, considerando desde el personal operativo hasta los niveles de mandos medios y superiores, en todas las áreas.
- La promoción de sistemas transparentes y eficientes de reclutamiento, selección, promoción y formación de los servidores públicos, con base en la evaluación del desempeño.
- Remuneraciones acordes a la experiencia, conocimientos, habilidades y perfil profesional de los servidores públicos²⁶².

Este nuevo enfoque en la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas, no sólo se deriva del hecho de que la remuneración de los servicios profesionales compromete, en el mejor de los casos, la mitad de los presupuestos públicos, sino sobre todo del reconocimiento de que el capital humano es la base del éxito en la formulación y ejecución de las políticas y programas públicos²⁶³. Ricardo Uvalle refuerza esta idea al afirmar que lo importante es conocer cómo contribuyen los recursos humanos para que la

²⁶² Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. Cit. nota 257, p. 209.

²⁶³ Gómez Díaz de León, Carlos. "Un enfoque...". Op. Cit. nota 233, p. 168 y ss.

articulación de las decisiones y las metas públicas sean implementadas con eficacia en un contexto de pluralidad democrática²⁶⁴. Por su parte, Luis Aguilar *et. al.*²⁶⁵ señala que la capacidad de política del Estado para adaptarse a las nuevas exigencias consiste en la habilidad de los ejecutivos del sector público para elaborar e implementar políticas.

Por tal motivo, el desarrollo de los recursos humanos para fomentar dicha capacidad de política²⁶⁶ en el sector público exige cambios fundamentales en las prácticas de gestión tales como enfatizar la necesidad de un enfoque estratégico en la planeación del desarrollo de competencias, redefinir el papel del entrenamiento y sus métodos, y contar con una gestión del conocimiento efectiva basada en la tecnología²⁶⁷.

Con lo anterior, se pone en evidencia la necesidad de transitar hacia nuevos esquemas desarrollo del talento humano como un componente fundamental de la gestión estratégica de capital humano, que es precisamente en donde tiene lugar la profesionalización de los servidores públicos. Esto se materializa a través de la formación y desarrollo de competencias, que es lo que finalmente marca la diferencia y le otorga el sentido estratégico. Esto lo enfatiza Mercedes Iacoviello al afirmar que el concepto de competencias nos permite justamente relacionar las actividades de capacitación y desarrollo con la estrategia global de la organización, definiendo los resultados esperados de la capacitación en términos de competencias necesarias para la gestión. Por ello señala que a partir de este enfoque estratégico, cualquier cambio en el entorno o en la misión de la organización puede ser inmediatamente incorporado en la estrategia de capital humano²⁶⁸.

²⁶⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. "La reforma de los servicios profesionales de carrera: tendencias recientes" en *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. III, núm. 6, México, segundo semestre de 2006. P. 43.

²⁶⁵ Aguilar, Luis F., *et. al.* Op. Cit. nota 76, P. 24.

²⁶⁶ El autor señala que la capacidad de política por su impacto en la elaboración e implementación de las políticas públicas "es un concepto que se relaciona íntimamente con la experiencia, el conocimiento y la coherencia interna del gobierno que, en última instancia, serán los factores que determinan su éxito". De ahí la importancia de otorgarle un carácter estratégico a la profesionalización. Ídem, p. 24.

²⁶⁷ Ídem. P. 36.

²⁶⁸ Iacoviello, Mercedes. "Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado" en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*. No. 15, (Oct. 1999), Caracas. P. 2 y ss.

Una estrategia moderna de gestión de recursos humanos consiste en el desarrollo del capital humano tomando como criterio para la profesionalización el modelo de competencias. El modelo de competencias consiste en la definición clara de los perfiles requeridos para alcanzar con éxito los objetivos de la organización en cada uno de los puestos de trabajo. Sin embargo, es importante señalar que estos esquemas de profesionalización no son respuestas teorizantes acerca de cuáles deben ser el perfil y los requerimientos profesionales idóneos de los servidores públicos para el ejercicio de un puesto determinado.

Más bien, la profesionalización se ubica en los requerimientos prácticos de un entorno organizado, que siempre se debe anticipar a los cambios o introducción de nuevos modelos y prácticas, mediante la aplicación de una planeación y gestión estratégica de la capacitación y la preparación de la gente que los pondrá en ejecución. Es por ello que gestionar por competencias implica dedicar una atención prioritaria a los elementos cualitativos de la inversión en capital humano.

A partir de las diferentes perspectivas y enfoques de profesionalización como un elemento esencial de la gestión del capital humano, es preciso delimitar conceptualmente el tipo de profesionalización al que se hace referencia en este trabajo a fin de dar una mayor claridad conceptual al lector y lograr una mejor comprensión para facilitar su estudio.

4.4. Profesionalización: análisis conceptual

Si bien lo anterior nos ayuda a distinguir los diferentes enfoques de profesionalización existentes, también es necesario tener en claro cómo es que se concibe y si corresponde o no, un modelo con su denominación. Esto resulta porque dentro de las administraciones públicas, la gestión de recursos humanos ha sido conceptualizada de distintas formas. Es común encontrarnos con términos tales como función pública, gestión de recursos humanos, gestión de capital humano, empleo público, servicio civil de carrera, servicio profesional de carrera, profesionalización, etc. Estas diferencias conceptuales obedecen a que dichos modelos se han generado en tiempos, contextos y con propósitos diferentes.

En este sentido, Francisco Longo²⁶⁹ ha realizado un importante trabajo en el cual analiza el concepto de función pública (término más utilizado en Europa) según diferentes criterios. De acuerdo con el criterio de la naturaleza de las normas, se define a la función pública como aquella parte del empleo público regulada por normas de derecho público, diferentes de leyes civiles o laborales que regulan el resto del trabajo por cuenta ajena en la sociedad.

Con respecto a la naturaleza de la relación de empleo, la función pública es concebida como un sistema en el que los contenidos de dicha relación están establecidos legalmente, y administrados por el empleador público, en buena medida, de forma unilateral. Por otra parte, según la naturaleza de las funciones desempeñadas, la función pública es el sistema de empleo propio de una parte de los empleados públicos: aquellos que desempeñan funciones conectadas con el ejercicio de potestades públicas, a diferencia de otros cuyas funciones no les exigen tales facultades.

Después de esta revisión, Francisco Longo plantea su propuesta en la que define a la función pública como el *“sistema de articulación del empleo público mediante el que*

²⁶⁹ Longo, Francisco. *Mérito y flexibilidad*. Op. Cit. nota 240, p. 64 y ss.

determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales”.

Esta definición está estrechamente relacionada con el concepto que adopta la Carta Iberoamericana de la Función Pública²⁷⁰, en la cual establece que la *“función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general”.*

Podemos considerar que el término función pública es sinónimo servicio civil de carrera. Sin embargo, algunos autores como Rafael Martínez Puón²⁷¹ prefieren adoptar el término Servicio civil de carrera en virtud de que, en su opinión, es más utilizado de acuerdo con la tradición político – administrativa, tanto académica, como la práctica, es decir, la que se utiliza en el servicio público en los países latinoamericanos, a diferencia del utilizado en España que es el de función pública.

En México, a nivel federal, se ha adoptado el término Servicio Profesional de Carrera. La Ley del Servicio Profesional de Carrea en la Administración Pública Federal²⁷² en su 2º artículo, lo define como *“el mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.*

²⁷⁰ Carta Iberoamericana de la Función Pública. Op. cit. nota 3, p. 5.

²⁷¹ Martínez Puón, Rafael. *La profesionalización...* Op. Cit. nota 243, p. 14.

²⁷² Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003. Reformada: mediante Decreto por el que se reformó su artículo 8, publicado el 1 de septiembre de 2005 en el D.O.F. Reformada y adicionada por Decreto publicado el 9 de enero de 2006 en el D.O.F.

En términos generales, podemos destacar que los conceptos anteriores se refieren a modelos integrales de gestión de recursos humanos. Con esto me refiero a sistemas integrados de gestión, que incluyen elementos como la planeación, el reclutamiento, la selección, el ingreso, la carrera administrativa o promoción, las retribuciones, la capacitación, la evaluación, los incentivos, la separación, etc., que pueden ser organizados en subsistemas que se encuentran vinculados entre sí.

En este sentido, a pesar de los diferentes matices, observamos conceptos más tradicionales característicos de Europa, con un énfasis en las relaciones laborales y en la carrera administrativa de los empleados o servidores públicos, ya que estos modelos se preocupan por la estabilidad de los servidores públicos, brindándoles una seguridad en el empleo, habiendo países que lo consideran prácticamente de carácter vitalicio; en contraste con los conceptos adoptados en América Latina, producto de las reformas de segunda generación que muestran más claramente su orientación al mejoramiento de las administraciones públicas.

Sin embargo, podemos encontrar aportaciones como la de Mauricio Merino²⁷³, quien utiliza el término de profesionalización y la define como *“la política pública mediante la cual se organizan las normas y los procedimientos administrativos indispensables para garantizar que un cuerpo burocrático cuente con las capacidades profesionales necesarias para cumplir con las atribuciones que le han sido asignadas de manera estable”*.

A pesar de que esta definición se refiere también a un modelo integral de gestión de recursos humanos, nos abre un camino distinto de las concepciones anteriores, ya que hace explícito su énfasis en el desarrollo de capacidades profesionales de los servidores públicos, lo cual, nos ayuda a ir perfilando el enfoque que abordaremos en este trabajo.

²⁷³ Merino, Mauricio. “La profesionalización del servicio público en México: en busca de un modelo coherente” en Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. *La Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas Estatales. Aprendizajes y retos*. SEGOB-INAFED. México, 2006. p. 144.

En México, como ya se ha señalado con anterioridad, se ha venido realizando un esfuerzo muy importante a nivel de las entidades federativas con el desarrollo de bases conceptuales y criterios orientadores que a través del consenso, permita conformar un lenguaje común sobre los elementos fundamentales de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas y así lograr un aprendizaje colectivo que pueda facilitar el diseño e implementación de la profesionalización en las administraciones estatales.

Considerando que el presente estudio se centra en el caso particular de Nuevo León, entidad que a través de la dependencia responsable de la profesionalización ha sido partícipe de este desarrollo conceptual y que además ha diseñado su modelo de profesionalización sobre estas bases, para efectos de este trabajo, adoptaremos la definición propuesta y validada por el Foro Nacional Permanente de Profesionalización en Gobiernos Locales.

En este sentido, entenderemos por **profesionalización**²⁷⁴ como *“la adquisición de un perfil calificado e integral de desempeño en un puesto o función dentro del servicio público, para lo cual, dicho perfil es susceptible de planificarse en un área de dominio profesional o cognitiva, en una especialidad o en un puesto, con componentes de consistencia en conocimientos, experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico, y conciencia y compromiso ético, entre otros elementos, que pueden ser evaluados y certificados”*.

La razón por la que hemos presentado distintos modelos de gestión de recursos humanos es para mostrar la diferencia que existe entre ellos y que al mismo tiempo nos ayude a comprender la delimitación que se ha llevado a cabo para precisar claramente nuestro objeto de estudio.

²⁷⁴ Esta definición ha sido aprobada por el Foro Nacional Permanente de Profesionalización en Gobiernos Locales. Ver Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas, elaborado por Arturo Pontifes Martínez, en coordinación por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) presentado en el “Seminario – Taller Internacional de Profesionalización del Servicio Público con el Enfoque de Competencias”. Monterrey, N. L., 6 de noviembre de 2007.

Ahora bien, como hemos observado, el concepto de profesionalización se ha utilizado en dos dimensiones: por una parte, hace referencia a un modelo integrado de gestión de recursos humanos, tal como se ha concebido originalmente en Nuevo León, diseñando un Sistema Integral de Profesionalización de la Administración Pública Estatal que incluye los siguientes subsistemas: 1) normativo; 2) de planeación; 3) de ingreso; 4) de desarrollo profesional; y 5) de evaluación.

Por otra parte, se enfoca de forma más puntual al desarrollo de competencias a través de un proceso de formación, actualización y especialización de los servidores públicos. Cabe señalar que para el propósito de nuestro estudio, es el más indicado, ya que por la viabilidad de la investigación nos enfocaremos a este nivel, concibiendo a la profesionalización más como un proceso de formación y desarrollo de competencias y no como un sistema integrado de gestión de recursos humanos.

De esta forma, aunque aparentemente la profesionalización estará desvinculada de los demás subsistemas, no pierde el carácter estratégico de su esencia, como un medio para el mejoramiento de las instituciones públicas y para contribuir al bienestar social. Asimismo, no se pierde de vista que como ya lo mencionamos, originalmente es parte de un sistema integral.

4.5. Modelo de profesionalización de las entidades federativas

En este apartado se presenta el sistema de profesionalización que será la base fundamental del modelo de evaluación que se propone en el capítulo cinco de este trabajo. Si bien se reconoce que existen diversos modelos o sistemas de profesionalización, para este propósito se ha elegido el *Modelo de Profesionalización para*

*los Servidores Públicos de las Entidades Federativas*²⁷⁵. A continuación se presentan los principales motivos por los cuales ha sido seleccionado.

Este modelo constituye uno de los trabajos de investigación de mayor importancia en esta materia a nivel nacional por su valiosa aportación en el proceso de diseño, desarrollo e implementación de sistemas de profesionalización con base en el enfoque de competencias en las administraciones públicas estatales.

Este modelo es producto del trabajo colaborativo de las administraciones públicas estatales a través del Foro Nacional Permanente de Profesionalización en Gobiernos Locales, coordinado por Arturo Pontifes y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Cabe señalar que este trabajo se realizó de forma sistemática contribuyendo a la construcción de referentes que pudieran ser de utilidad práctica tanto en las administraciones públicas estatales, como en instituciones que tengan el propósito de instrumentar sistemas de profesionalización en sus ámbitos de competencia.

En esta investigación se contó con la participación de 21 entidades de la República, entre ellas, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, las cuales han convenido en adoptar este esquema de profesionalización y actualmente se encuentran en el proceso de implementación.

Se realizó con base en un Diagnóstico de los Sistemas de Profesionalización actuales, el cual se integró a partir de la aplicación de 8 cuestionarios a las áreas responsables de implementar dichos sistemas en las 21 entidades participantes, por lo que se constituye

²⁷⁵ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal y Pontifes, Arturo. *Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas*. Secretaría de Gobernación-INAFED. México, 2007.

como una solución alternativa a los obstáculos encontrados en la implementación de los sistemas de gestión de recursos humanos, principalmente de los esquemas de servicio civil de carrera. Por ello también se considera un modelo apegado a la realidad y basado en las condiciones y las capacidades institucionales actuales de las administraciones públicas estatales.

Es un modelo de profesionalización flexible, de fácil adaptación a los diferentes contextos estatales, con posibilidad de aplicación y operación en distintos sistemas de gestión de recursos humanos, y con un sistema de capacitación basada en el enfoque de competencias. Esto significa que puede operar tanto en sistemas que cuentan con un servicio de carrera como en aquellos sistemas que carecen de él.

Adicionalmente, y para efectos de nuestro modelo de evaluación, se ha elegido este modelo porque se concibe como un gran proceso que se integra a su vez por otros procesos que se encuentran vinculados entre sí, lo cual además de ser un requisito del modelo también es congruente con el enfoque de sistemas que se sigue en esta investigación. Además, el modelo de evaluación basado en este sistema de profesionalización podrá ser utilizado por las entidades federativas que se han mencionado, dando la posibilidad de realizar estudios comparativos.

El proyecto del Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas se compone por los siguientes elementos:

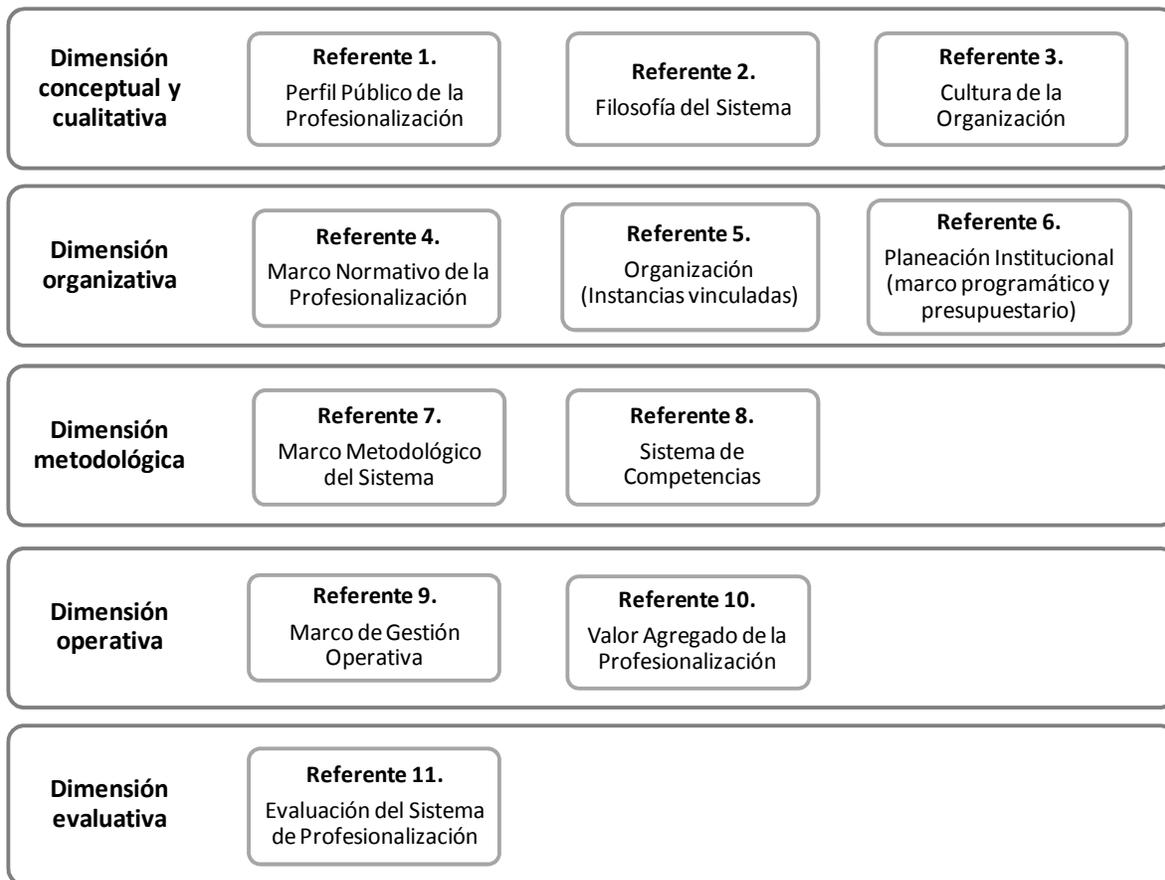
- a. Diagnóstico de los Sistemas de Profesionalización vigentes;
- b. Diseño Conceptual del Modelo de Profesionalización;
- c. Modelo de Organización de una Unidad de Profesionalización Tipo;
- d. Manual de Procesos del Modelo de Profesionalización para Servidores Públicos de las Administraciones Estatales;
- e. Método para la Detección de Necesidades de Profesionalización; y
- f. Matriz de Cursos de Capacitación de las Entidades Federativas.

Sin embargo, en este apartado nos concentraremos fundamentalmente en el estudio del marco conceptual del modelo de profesionalización, aunque se hará referencia al manual de procesos. Esto se debe a que son los insumos principales para el modelo de evaluación. En un primer momento estudiaremos el marco conceptual y después lo referente a los procesos.

Desde el punto de vista del diseño conceptual, el modelo concibe a la *profesionalización* como “*la adquisición de un perfil calificado e integral de desempeño en un puesto o función dentro del servicio público, para lo cual, dicho perfil es susceptible de planificarse en un área de dominio profesional o cognitiva, en una especialidad o en un puesto, con componentes de consistencia en conocimientos, experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico, y conciencia y compromiso ético, entre otros elementos, que pueden ser evaluados y certificados*”²⁷⁶. El modelo se compone de cinco dimensiones y once referentes según se muestra en la figura:

²⁷⁶ Esta definición ha sido aprobada por el Foro Nacional Permanente de Profesionalización en Gobiernos Locales. Supra, p. 124.

Figura 6. Componentes del Sistema de Profesionalización



Fuente: Pontifés, Arturo. *Modelo de profesionalización para los servidores públicos de las entidades federativas*. INAFED. Monterrey, 2007.

La dimensión conceptual y cualitativa provee los fundamentos que permiten orientar las acciones y los programas de profesionalización hacia las estrategias, los objetivos, las políticas y los programas institucionales. Esta dimensión incluye tres referentes que se explican a continuación.

El referente 1 correspondiente al perfil público de la profesionalización aporta el marco institucional, el cual incluye los requerimientos de desarrollo institucional, así como los valores del servicio público en los cuales se debe sustentar la organización y el funcionamiento de la administración pública estatal.

El referente 2 de la filosofía del sistema de profesionalización proporciona los elementos filosóficos y los principios que le darán un sentido estratégico y añadirán un valor institucional a la profesionalización, estableciendo los principales cometidos del sistema y definiendo sus alcances. Dichos cometidos se desenvuelven en función de tres fines fundamentales²⁷⁷:

1. La formación integral de los servidores públicos.
2. El desarrollo de las capacidades para el servicio público.
3. Lograr el desarrollo institucional de la administración estatal a través del profesionalismo de sus servidores públicos.

Este segundo referente provee los principios²⁷⁸ que orientan la profesionalización. Estos principios son los siguientes:

- *Principio de institucionalidad.* La profesionalización es considerada como un medio para el desarrollo institucional, así como de las competencias de los servidores públicos, por lo cual atiende únicamente a los requerimientos institucionales y no a intereses particulares.
- *Principio de legalidad.* La profesionalización debe asegurar el respeto y cumplimiento de los ordenamientos jurídicos y normativos en el desempeño de los servidores públicos en su ámbito de competencia.
- *Principio de sistematicidad.* La profesionalización se debe estructurar en un sistema, alineando los cursos y las áreas de conocimiento a las necesidades del puesto de trabajo y a los requerimientos y objetivos institucionales.
- *Principio de integridad.* La profesionalización se sustentará en programas académicos que aseguren el mayor dominio y especialización de los servidores públicos sobre un tema o área específica.
- *Principio de accesibilidad.* La profesionalización, a través de sus programas académicos en sus distintas modalidades, deberá ser comprensible y manejable de acuerdo al método empleado y al perfil de los participantes.

²⁷⁷ Ibídem, p. 18.

²⁷⁸ Ibídem, p. 9 y ss.

- *Principio de universalidad.* La profesionalización debe estar basada en conocimientos de tipo genérico en el ámbito de la administración pública, de tal suerte que puedan ser de utilidad y aplicables en distintas administraciones públicas.
- *Principio de equidad.* La profesionalización por su carácter legal, implica un derecho y una obligación para los servidores públicos, por lo que debe garantizar el acceso de forma universal y sin restricciones.
- *Principio de evaluación.* La profesionalización debe cumplir con sus programas académicos y sujetarse a un sistema de evaluación para verificar el grado de aprovechamiento de los participantes.
- *Principio de construcción incremental de conocimientos.* La profesionalización debe organizarse con base en una escala de conocimientos para garantizar una mayor profundidad de los contenidos de acuerdo con los niveles establecidos.
- *Principio de compatibilidad.* La profesionalización debe adaptarse a las necesidades de desarrollo institucional y del propio servicio público, así como del personal.
- *Principio de persistencia.* La profesionalización debe organizarse para que su oferta académica sea permanente, consistente y suficiente bajo criterios programáticos y de cobertura sistemática de todos los puestos existentes en el ámbito público.
- *Principio de reconocimiento oficial.* La profesionalización debe tener un valor curricular reconocido de forma oficial en cualquiera de sus modalidades.

El referente 3 señala que la profesionalización implica una transformación de la cultura del servicio público, ya que se orienta al desarrollo de capacidades, en las que intervienen aspectos como la actitud, la motivación, el sentido de responsabilidad y el compromiso con el servicio público, los cuales en conjunto conforman la cultura organizacional y del servicio público.

La dimensión organizativa²⁷⁹ provee los componentes claves para la organización y el funcionamiento del Sistema de Profesionalización a partir de los tres referentes siguientes:

El referente 4 del marco normativo define las normas y disposiciones jurídicas y administrativas que regulan la función de profesionalización en la administración estatal. En el marco normativo se establece el grado de autonomía de la Unidad de Profesionalización, incluyendo su carácter normativo y de rectoría de métodos, procedimientos, políticas, programas, lineamientos, entre otros.

El referente 5 de organización, establece la composición orgánica, así como las relaciones y vínculos de la red de instancias participantes en los procesos del sistema de profesionalización. Asimismo, define los procesos que integran el sistema de profesionalización, que si bien están a cargo o son responsabilidad de la Unidad de Profesionalización, obedecen a un estilo de gestión de redes, en tanto que participan diversos actores.

El referente 6 correspondiente al marco programático y presupuestal está determinado por la legislación y las normas aplicables en el sector público al proceso de programación y presupuestación para integrar el Programa Anual de Profesionalización.

La dimensión metodológica tiene un carácter fundamentalmente técnico, ya que establece las bases normativas del programa de profesionalización basado en competencias. Ésta dimensión se integra por los siguientes dos referentes:

El referente 7 del marco metodológico del sistema se integra por dos grandes elementos, en primer lugar, por la planeación de la profesionalización, incluyendo la detección de necesidades de capacitación, la identificación y el análisis de los perfiles de puestos y del

²⁷⁹ *Ibíd.*, p. 12.

desempeño de los servidores públicos, así como los requerimientos para el desarrollo institucional y la identificación de áreas de conocimientos y prácticas que requieren refuerzo de capacitación. En segundo lugar, por el diseño curricular como un elemento fundamental para la elaboración de materiales y la definición de modalidades de capacitación.

El referente 8 del sistema de competencias provee los sistemas o metodologías para la identificación y definición de competencias, para con ello poder identificar los perfiles de competencias de desempeño de los servidores públicos. Dichos perfiles se convierten en insumos para el proceso de diseño curricular.

La dimensión operativa integra los elementos relacionados con el proceso de instrucción, siendo los principales, la coordinación de los instructores y los participantes, la gestión logística y los apoyos administrativos que requiere este proceso. El referente 9 de gestión operativa consiste básicamente en la administración de los programas de profesionalización, la cual se divide en dos procesos concurrentes²⁸⁰: el de la docencia e instrucción y la que corresponde a la logística.

El referente 10 de valor agregado de la profesionalización se encarga de otorgar un reconocimiento oficial o un valor curricular análogo al de instituciones educativas a la capacitación, es decir, a todos los eventos de profesionalización que ha realizado cada servidor público. Asimismo, se refiere a la acreditación o certificación de dominio de competencias por parte de autoridades oficiales.

En la dimensión evaluativa se reúnen los principales aspectos del sistema de profesionalización que están sujetos a control, seguimiento, valoración y emisión de informes de resultados, entre otros medios de evaluación²⁸¹. En el referente 11 se señala que el modelo de control y evaluación del sistema de profesionalización esta integrado

²⁸⁰ *Ibíd*em, p. 61.

²⁸¹ *Ibíd*em, p. 13.

por el conjunto de referentes normativos, parámetros e indicadores de gestión, informes y estudios, así como por los mecanismos de análisis de resultados de los distintos niveles de gestión.

Los niveles de gestión se refieren a los aspectos: normativo, procedimental, de resultados de la profesionalización y consultivo o de retroalimentación. Todos ellos tienen incidencia en tres dimensiones evaluativas: los programas y su gestión, la operación del sistema y los resultados de la profesionalización.

Con base en las áreas funcionales de la Unidad de Profesionalización se estableció el proceso general de gestión de dicha unidad, compuesto por cinco procesos, a saber:

- Proceso de gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización.
- Proceso de planeación y programación de la profesionalización.
- Formulación de programas específicos de profesionalización en distintas modalidades.
- Proceso de administración de la capacitación.
- Proceso de evaluación de la capacitación y del sistema de profesionalización.

Estos procesos, a su vez, se desagregan en otros procesos particulares como se observa en la siguiente figura.

Figura 7. Proceso general de gestión de la Unidad de Profesionalización



Fuente: Elaborado con base en Pontifés, Arturo. *Modelo de profesionalización para los servidores públicos de las entidades federativas*. INAFED. Monterrey, 2007.

Es preciso señalar que para propósitos de nuestra investigación, se han tenido que realizar algunos ajustes al proceso antes referido con el objeto de facilitar y simplificar su comprensión lógica y funcional. A continuación se describirán los cambios realizados por cada uno de los grandes procesos.

Se simplificó la denominación del proceso de gestión de rectoría normativa y conducción de la profesionalización dejándolo únicamente como gestión de la rectoría normativa, que desde nuestro punto de vista es un concepto con la amplitud suficiente para capturar la esencia del proceso. También se reestructuraron los tres procesos que lo integran y se redistribuyeron sus funciones.

Se han reorganizado dos procesos, por un lado, el proceso de rectoría administrativa, que se refiere a la coordinación de las áreas de capacitación de las dependencias y organismos públicos y al carácter de autoridad de la Unidad de Profesionalización; por otro lado, el

proceso de rectoría y conducción para la formulación de programas institucionales que consiste básicamente en la formulación de los programas de profesionalización.

Con la reorganización se otorga el carácter de autoridad y de dirección de la política de profesionalización al proceso de rectoría de la profesionalización. Todo lo referente a la relación de la Unidad de Profesionalización con otras instituciones, ya sean públicas o privadas, se contempla al proceso de gestión de vínculos institucionales.

Finalmente, la cuestión de la dirección operativa y funcional de la profesionalización a través de disposiciones jurídicas y administrativas que originalmente se encontraban en el proceso de rectoría técnica, se asigna al proceso de establecimiento de normas y métodos.

Se lleva a cabo una redistribución de funciones dentro de los procesos de planeación y programación de la profesionalización y de formulación de programas específicos de profesionalización en distintas modalidades. Así, el proceso de diseño curricular que inicialmente correspondía al primero, se pasa al segundo proceso. Dicho proceso de diseño curricular se fusiona con el proceso de diseño de contenidos y programas de instrucción y aprendizaje.

Desde nuestra perspectiva, el primero es un concepto muy amplio que abarca no sólo el diseño de contenidos, sino también los indicadores de evaluación de competencias que en principio se ubican en el proceso de evaluación de la capacitación. Asimismo, el proceso de programación de la capacitación se pasa al proceso de planeación y programación.

Con este reajuste, el proceso de formulación de programas de profesionalización se transforma en el proceso de desarrollo académico, debido a que precisamente se le asigna una tarea de producción académica, incluyendo principalmente cursos, contenidos, material didáctico e instrumentos de evaluación, entre otros.

En el proceso de administración de la capacitación únicamente se divide el proceso de convocatoria y registro de participantes. Quedando el proceso de convocatoria de participantes por un lado y el proceso de gestión y sistematización de la información por otro lado. Esto se debe a que el segundo proceso es una parte fundamental de cualquier modelo de profesionalización moderno, ya que tiene un impacto directo muy importante en todos los procesos del modelo, ya sea, como un insumo, para la toma de decisiones, para el seguimiento y para el registro individual de profesionalización de cada servidor público adherido al sistema.

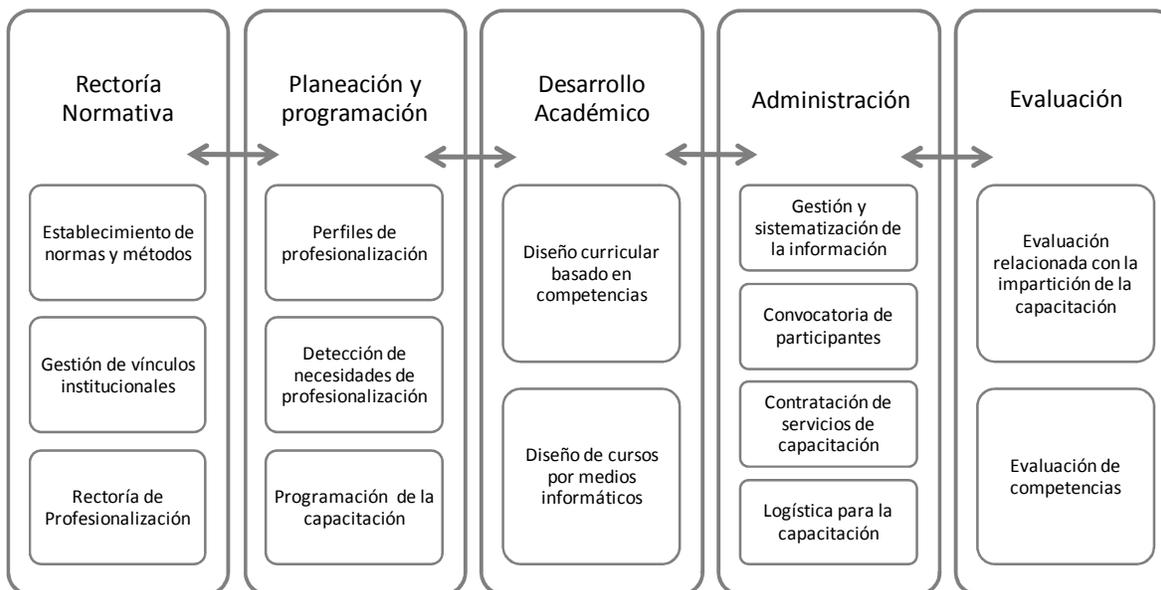
Al proceso de evaluación de la capacitación y del sistema de profesionalización, se le dio un énfasis en lo referente a la profesionalización. Ahora se enfocará a evaluar únicamente la impartición de la capacitación y las competencias de los servidores públicos y no el funcionamiento del sistema de profesionalización como un sistema integral de gestión de recursos humanos. Con ello se deja de lado también la evaluación del desempeño, que de alguna manera se atiende con la evaluación de competencias, las cuales integran el desempeño del individuo. Por tal motivo, se ha nombrado al proceso simplemente evaluación.

Así, en lo que respecta a la parte operativa y funcional, el proceso general de profesionalización que será la base de nuestra investigación, se compone cinco grandes procesos, a saber:

- a) Proceso de gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización
- b) Proceso de planeación y programación de la profesionalización
- c) Proceso de desarrollo académico
- d) Proceso de administración de la profesionalización
- e) Proceso de evaluación

De acuerdo con la sistematización realizada, estos cinco procesos se despliegan conforme se observa en la siguiente figura.

Figura 8. Estructura de procesos del modelo de profesionalización



Fuente: Elaboración propia.

Estos procesos²⁸² se estudiarán a profundidad en el próximo capítulo, en lo correspondiente al modelo para evaluar la etapa de implementación de la política pública de profesionalización.

²⁸² Infra, p. 151 y ss.

CAPÍTULO 5. DISEÑO DE UN MODELO PARA EVALUAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROFESIONALIZACIÓN

El objeto principal del presente capítulo es diseñar y presentar un modelo para analizar y evaluar la etapa de implementación de la política pública de profesionalización. Se comienza con la explicación detallada de la metodología utilizada para seleccionar los principales componentes teóricos del modelo propuesto, así como su justificación y fundamentación. Después se describe detalladamente cada uno de los elementos del modelo, para finalizar con los criterios de aplicación del instrumento de evaluación.

5.1. Origen y selección del modelo de evaluación

Con el propósito de definir el modelo de evaluación que se utilizará en esta investigación, se han revisado diferentes modelos relacionados con la implementación, tanto de políticas públicas, como de sistemas de gestión de recursos humanos en el sector público, de profesionalización y de capacitación. Esto, a fin de integrar un modelo que capturara la esencia de las dos dimensiones de estudio: políticas públicas y profesionalización. De tal manera que nos permita evaluar la política pública de profesionalización.

Para ello se siguió el método inductivo²⁸³, debido a que la cantidad de modelos que se analizaron fue relativamente pequeña y porque da inicio con el estudio de factores y modelos particulares para llegar a considerarlos como una generalización que quedará plasmada en un modelo que pueda ser aplicado en distintos ámbitos.

²⁸³ Zorrilla Arena, Santiago. *Introducción a la metodología de la investigación. Casos aplicados a la administración*. 27ª Edición. Aguilar León y Cal. México, 2002. p. 66 y ss.

El trabajo se realizó en tres etapas. La primera etapa se enfocó principalmente en lo que corresponde a la implementación de una política pública. Un primer paso fue recopilar información sobre el estudio de la etapa de implementación de políticas públicas, principalmente de modelos de evaluación ó marcos de análisis elaborados para tal efecto.

Como segundo paso se eligieron únicamente seis modelos por los motivos señalados en el capítulo 3²⁸⁴, de los cuales se realizó un análisis comparativo a detalle para identificar teóricamente los factores que influyen en el proceso de implementación de una política pública. Por esta razón y para una mejor comprensión del modelo de evaluación, es preciso remitirse al punto 3.3 y 3.4 de este documento.

La segunda etapa se orientó al tema de profesionalización. Primero desde una perspectiva más amplia se revisaron los principales modelos de gestión de recursos humanos para posteriormente, definir un modelo de profesionalización como base de estudio. Posteriormente se eligió el modelo de profesionalización *Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas* elaborado por Arturo Pontifés por las razones que fueron ampliamente expresadas en el capítulo 4²⁸⁵.

En el capítulo 4 se explican ampliamente los fundamentos conceptuales de dicho modelo de profesionalización, sin embargo, los procesos se explican con mayor detalle en el apartado 5.3.1²⁸⁶ del presente capítulo, ya que son una parte fundamental del modelo de evaluación.

En la etapa final, tomando en cuenta por una parte, los factores que influyen en la implementación de una política pública como producto del análisis comparativo y el modelo de profesionalización seleccionado; y por otra parte, los modelos de evaluación existentes en materia de políticas públicas y de profesionalización, se detectó el *marco*

²⁸⁴ Supra, p. 66.

²⁸⁵ Supra, p. 125.

²⁸⁶ Infra, p. 149 y ss.

*analítico para el diagnóstico institucional de sistemas nacionales de servicio civil*²⁸⁷ desarrollado por Francisco Longo. Los motivos por los cuales se eligió este modelo se enuncian enseguida:

- Es un referente común para países situados dentro del ámbito de actuación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Se ha desarrollado en el marco de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública que forma parte de los Diálogos Regionales de Políticas impulsados por el mismo BID, razón por la cual se le da un tratamiento de política pública a la profesionalización.
- Es un modelo probado, ya que ha sido utilizado en 21 evaluaciones nacionales durante el periodo de abril de 2002 a diciembre de 2004. Los países que han participado en esta evaluación son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela²⁸⁸.
- Es un modelo flexible en tanto que existe la posibilidad de trasladarse a otros ámbitos de aplicación, siempre y cuando su modelo de profesionalización cuente con características similares.
- Es de gran utilidad explicativa y analítica.
- Logra combinar las dos grandes áreas de estudio de este trabajo, que son las políticas públicas y la profesionalización.
- Los índices que se obtienen con este modelo coinciden con los referentes teóricos de los factores que inciden en la implementación de una política pública, por lo cual permite probar de forma directa la hipótesis de trabajo de esta investigación²⁸⁹.

²⁸⁷ Longo, Francisco. "Marco analítico..." Op. Cit. nota 153.

²⁸⁸ Villoria Mendieta, Manuel. *El servicio civil de carrera en Latinoamérica. Diagnóstico, causas y propuestas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2007. p. 47.

²⁸⁹ *Infra*, p. 173.

El objeto principal de este modelo es identificar y analizar las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. Considera como factores situacionales influyentes el dimensionamiento y las conductas, así como los factores del contexto interno, tales como la estructura y la cultura organizativa; y los factores del entorno (externo), como son el marco jurídico y el mercado de trabajo.

Asimismo, esta metodología se estructura a partir de la concepción de un modelo integrado de gestión estratégica de recursos humanos, compuesto a su vez, por siete subsistemas interconectados y ubicados en tres niveles (superior, intermedio e inferior), a través de los cuales se realiza el análisis. El aspecto empírico se fortalece a través de siete indicadores cuantitativos, a saber:

1. Tasa de designaciones políticas;
2. nómina salarial del gobierno central / producto interno bruto;
3. compresión vertical de los salarios;
4. sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita;
5. sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado;
6. número total de empleados públicos en el gobierno central / población total; y
7. gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / número total de empleados públicos del gobierno central.

Además, propone la construcción de cinco índices y seis subíndices, conforme a lo siguiente:

1. Eficiencia;
2. mérito;
3. consistencia estructural, incluyendo los subíndices de coherencia estratégica, consistencia directiva y consistencia de los procesos;
4. capacidad funcional, incluyendo los subíndices de competencia, eficacia incentivadora y flexibilidad; y

5. capacidad integradora.

La asignación de valores a cada uno, se realiza en función del análisis de los puntos críticos de cada uno de los siete subsistemas.

En conclusión, como resultado del estudio comparativo de los seis modelos que se analizaron en el capítulo 3, se tomarán los principales factores que influyen en la etapa de implementación de la política pública de profesionalización, los cuales a su vez nos permitirán definir los índices según se explicará más adelante²⁹⁰.

Finalmente, nuestra propuesta principal consiste en diseñar un modelo para evaluar la etapa de implementación de la política pública de profesionalización que pueda ser aplicable a nivel nacional. Este es un modelo híbrido, producto de la combinación de dos modelos principales.

Por una parte, se adoptará la metodología propuesta en el *marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas nacionales de servicio civil* de Francisco Longo en cuanto a la estructura, más no en el modelo de gestión de recursos humanos.

Por otra parte, se utilizará el *modelo de profesionalización para los servidores públicos de las entidades federativas* de Arturo Pontifes, debido a que comparte los fundamentos conceptuales del modelo de profesionalización de más de veinte entidades federativas y en particular, de Nuevo León, en donde se aplicará la evaluación. El modelo propuesto se explicará ampliamente en las siguientes líneas.

²⁹⁰ Infra, p. 166.

5.2. Modelo para evaluar la implementación de la política de profesionalización: Una propuesta

Según Francisco Longo, un modelo es un instrumento que elabora el estudioso de una realidad compleja con el fin de describirla y de profundizar en su conocimiento y en el de los factores que la componen. Constituye una aproximación específica, entre otras posibles, a una realidad compleja. En general, este modelo tiene los siguientes propósitos:

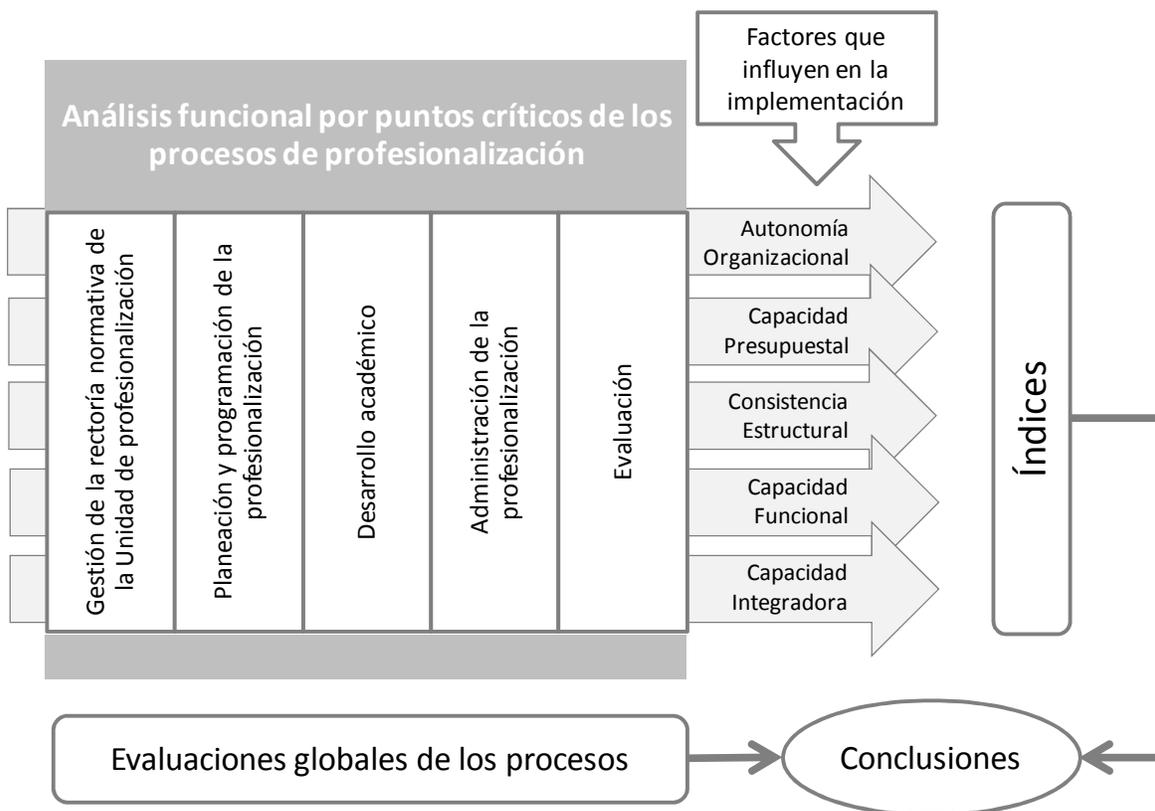
- Facilitar la tarea de los analistas de políticas públicas y de los responsables de la implementación de la política pública de profesionalización en su ámbito de competencia, a través de un referente metodológico para el análisis de este fenómeno específico.
- Ofrecer un instrumento metodológico cuya utilidad práctica permita monitorear el proceso de implementación y al mismo tiempo lo retroalimente y le permita realizar los ajustes necesarios para su mejoramiento continuo.
- Proveer un instrumento metodológico cuantitativo mediante índices que permitan valorar los factores críticos que influyen en la etapa de implementación de la política pública de profesionalización, que al mismo tiempo constituya una base de comparación en distintas realidades.
- Medir el grado de incidencia de cada factor en el proceso de implementación.

Para el diseño de dicho modelo se requiere precisar algunos aspectos. A pesar de la tradicional dicotomía a la que se ha enfrentado el estudio de las políticas públicas en la que se separa la decisión, de la operación, ubicando a la hechura o diseño de la política en el campo de las ciencias políticas y a la ejecución en el campo de las ciencias administrativas, en particular, se considera que existe una fuerte relación entre ambas etapas. Esta relación es posible, ya que durante la operación de la política pública es preciso realizar ajustes que de alguna manera influyen en el diseño de la política, y favorecen con ello su institucionalización.

En este planteamiento radica la esencia del modelo de evaluación que aquí se propone. Si bien, al referirnos a la implementación de una política pública, estamos llevando el presente estudio a un ámbito de gestión pública, en cuanto a que implica la operación y puesta en práctica la política pública; el modelo de evaluación será el instrumento que nos permitirá detectar de forma específica, aquellos aspectos no sólo de la implementación, sino también del diseño de la política que necesitan alguna adecuación.

Desde esta perspectiva, y ubicándonos ya en el ámbito de la gestión pública, este modelo de evaluación resulta muy interesante y sobre todo pertinente para analizar el fenómeno de forma integral, ya que intenta combinar e integrar aquellos factores que deben ser considerados en la etapa de implementación de una política pública por una parte, y los procesos que conforman el modelo de profesionalización por otra.

Figura 9. Metodología del Modelo de Evaluación



Fuente: Elaboración propia con base en el marco analítico de Francisco Longo.

El modelo de evaluación propuesto, se estructura a partir del *modelo de profesionalización para los servidores públicos de las entidades federativas* compuesto por los siguientes procesos:

1. Gestión de la rectoría normativa de la unidad de profesionalización;
2. planeación y programación de la profesionalización;
3. desarrollo académico;
4. administración de la profesionalización; y
5. evaluación.

El modelo de evaluación está basado en cinco índices y siete subíndices, a saber:

1. Autonomía organizacional (AO), incluyendo los subíndices de:
 - a. Autonomía estatutaria (AE) y
 - b. Autonomía presupuestal (AP);
2. Capacidad presupuestal (CAP);
3. Consistencia estructural (CE), incluyendo los subíndices de:
 - a. Coherencia estratégica (CES),
 - b. Capacidad directiva (CD), y
 - c. Consistencia de los procesos (CP);
4. Capacidad funcional (CF), incluyendo los subíndices de:
 - a. Competencia (COM) y
 - b. Flexibilidad;
5. Capacidad de integración (CI).

Dichos índices y subíndices constituyen los factores claves de la implementación de una política pública, los cuales se calculan a partir de una escala de valoración de los puntos críticos de cada uno de los cinco procesos del modelo de profesionalización. En la siguiente tabla se muestra la estructura del modelo de evaluación, en donde se aprecia la relación que existe entre dichos elementos.

Tabla 2. Estructura del modelo de evaluación

PROCESO	PUNTOS CRÍTICOS	ÍNDICE O SUBÍNDICE	VALORACIÓN					
			5	4	3	2	1	0
PROCESO 1	PUNTO CRÍTICO 1	AE			X			
	PUNTO CRÍTICO 2	AP				X		
PROCESO 2	PUNTO CRÍTICO 3	CAP						X
	PUNTO CRÍTICO 4	CES		X				
PROCESO <i>n</i>	PUNTO CRÍTICO 5	CD					X	
	PUNTO CRÍTICO <i>n</i>	CP	X					

Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo con la propuesta de Francisco Longo, debemos considerar que para que este modelo funcione como un sistema integrado, capaz de aportar valor y contribuir al logro de los objetivos institucionales, son imprescindibles tres requisitos, los cuales se presentan a continuación:

1. Es necesario que todos los procesos enunciados se encuentren en funcionamiento, es decir, que exista un conjunto mínimo de políticas y prácticas de profesionalización coherentes que permitan inferir racionalmente su existencia y operatividad.
2. Deben producirse las interconexiones necesarias, es decir, que los procesos enunciados deberán funcionar interconectados según se muestra en la figura 10.
3. Debe existir coherencia estratégica, es decir, que la totalidad de los procesos deben aparecer como aplicaciones de una estrategia de implementación derivada de una política pública de profesionalización.

5.3. Diseño del modelo de evaluación

Una vez que se ha definido el modelo que se utilizará para evaluar la implementación de la política de profesionalización, podemos definir los componentes del modelo de evaluación que constituye la propuesta principal de este trabajo.

Del modelo de Francisco Longo hemos tomado la estructura y la metodología, mas no así su contenido, en tanto que él lo ha desarrollado para evaluar un sistema integral de gestión de recursos humanos y como ya hemos aclarado con anterioridad, en este caso nos referiremos específicamente a la profesionalización, entendida básicamente como capacitación, aunque en un sentido estratégico y no tradicional, es decir, como formación y desarrollo de competencias.

Por esta razón, para el contenido de nuestro propio modelo, como se ha hecho mención, se ha tomado el *Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas*²⁹¹ por ser un referente más cercano a nuestra orientación y realidad del fenómeno a estudiar.

Para la definición de los puntos críticos, si bien se ha tomado como fuente principal el modelo de profesionalización antes referido, se han tenido que realizar algunas adecuaciones a fin de facilitar la comprensión y fortalecer el contenido, de tal forma que pueda adecuarse a la obtención de los índices previstos en el modelo. Esto en virtud de la sistematización a la cual se ha sometido tanto el proceso general, como los procesos particulares que conforman dicho modelo de profesionalización.

Para ello también se han tomado en cuenta metodologías para la elaboración de programas de capacitación, modelos de evaluación de gestión de recursos humanos, modelos de evaluación de calidad en lo que corresponde al tema de capacitación y

²⁹¹ Ver Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal y Pontifes, Arturo. Op. cit. nota 275.

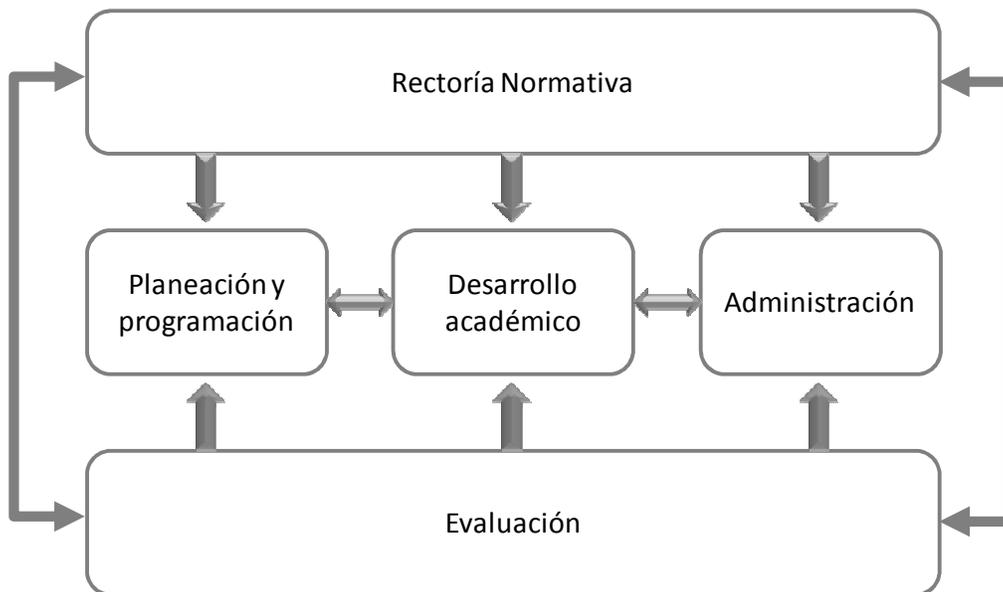
desarrollo del capital humano, así como referentes en materia de profesionalización. Esta contrastación se realizó con el propósito de lograr una mayor objetividad en el planteamiento de los puntos críticos, así como para asegurar que fuera lo más completo posible, integrando aquellos factores que influyen directamente en la implementación de la política.

Este apartado se estructura a partir de la doble dimensión de estudio que combina por una parte procesos propiamente de gestión como es la profesionalización del servicio público, y por otra parte, procesos de políticas públicas como es la implementación. En este sentido, en un primer momento de acuerdo con el modelo de Longo, se describe el contenido de cada uno de los procesos y la forma en que se realizará el análisis de cada uno. Posteriormente, con respecto a la segunda dimensión se describirá lo referente a la elaboración de los índices y subíndices.

5.3.1. Orientaciones de contenido para el análisis de los procesos

Antes de comenzar con la descripción del contenido de los procesos es conveniente tener presente el proceso general de profesionalización el cual se integra por cinco procesos, los cuales se conectan e interrelacionan entre sí (ver figura 10). Dichos procesos se observan en la siguiente figura:

Figura 10. Procesos del Modelo de Profesionalización



Fuente: Elaboración propia con base en Pontifés, Arturo. *Modelo de profesionalización para los servidores públicos de las entidades federativas*. INAFED. Monterrey, 2007.

Una de las razones por las que se ha elegido la metodología de Longo, es porque considera una serie de factores que nos permiten obtener información relevante y que nos dan pistas para tener una mayor claridad al momento de realizar nuestro análisis. El autor establece que, para cada uno de los cinco procesos del modelo de profesionalización antes mencionados, se deberán definir y analizar los siguientes elementos²⁹²:

- a. Objeto o finalidad básica de cada proceso.
- b. Identificación de otros procesos con los que se relaciona y el sentido de esa relación (ver figura 10).
- c. Procesos y prácticas en los que se despliega.
- d. Puntos críticos que deben ser tenidos en cuenta al momento de analizar cada uno de los procesos. Éstos se enunciarán como proposiciones que, tomadas conjuntamente, caracterizarían una estrategia de implementación correcta en cada campo, y que deberán ser contrastadas para determinar el grado en que

²⁹² Longo, Francisco. "Marco analítico...". Op. Cit. nota 153.

resultan constatables en cada caso. Estas proposiciones definen por tanto óptimos, respecto de los cuales cabe un grado mayor o menor de acercamiento.

- e. Consideraciones específicas de utilidad para el análisis del proceso en cuestión.

En este sentido, a continuación se despliegan dichos elementos de análisis de cada uno de los procesos que integra el modelo de profesionalización que se pretende evaluar y analizar.

5.3.1.1. Proceso de gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización

a. Objeto

La Unidad de Profesionalización asume una posición de rectoría normativa, ya que genera los lineamientos y métodos para orientar la profesionalización. Consiste en su capacidad formal de instituir los métodos, sistemas y procedimientos obligatorios para la gestión de programas de capacitación en cualquiera de sus modalidades.

La finalidad de que la Unidad de Profesionalización tenga esta posición rectora es para dar consistencia, sistematicidad y orientación estratégica a todos los programas de capacitación que se estructuren en atención a las necesidades propias del desarrollo profesional de los servidores públicos o para incrementar y mejorar la capacidad de las áreas de la administración pública.

Como efecto final de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización, se puede prever la búsqueda y procuración de los medios que sea necesario habilitar para mejorar los programas de capacitación y la atención de las necesidades de la profesionalización de los servidores públicos.

b. Relación con otros procesos

En virtud de que la Unidad de Profesionalización tiene un papel rector de la profesionalización, debe establecer los instrumentos normativos y metodológicos que definan los marcos de operación, coordinación y dirección de cada uno de los procesos que forman parte del modelo de profesionalización. Por esta razón, este proceso de rectoría normativa se relaciona con el proceso de planeación y programación de la profesionalización, el de desarrollo académico, el de administración de la profesionalización y el de evaluación.

c. Procesos

El proceso de gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización integra los siguientes procesos:

- *Proceso de rectoría de la profesionalización*, en lo que corresponde a la dirección de la Política de Profesionalización en la Administración Pública Estatal.
- *Procesos de referentes normativos y metodológicos*, en lo que corresponde al establecimiento de los mecanismos normativos y de la metodología necesaria para el buen funcionamiento de la profesionalización, así como de la vinculación institucional y asistencia técnica a las áreas responsables de funciones de profesionalización.
- *Procesos de gestión de vínculos institucionales*, en cuanto a la coordinación de las áreas de recursos humanos o administración en las dependencias y organismos de la Administración Pública Estatal a través de una red de agentes responsables del desarrollo de la profesionalización a nivel institucional; a la autorización de proyectos, cursos y eventos de capacitación de forma externa bajo responsabilidad de la dependencia u organismo que corresponda; así como a la vinculación con instituciones académicas, gubernamentales, de la sociedad civil, entre otros, para el fortalecimiento de la profesionalización.

d. Puntos críticos

El análisis del proceso de gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización debe tomar en cuenta los siguientes aspectos que se consideran fundamentales en su desarrollo.

1. La Unidad de Profesionalización dispone de la autonomía suficiente para desarrollar y dirigir plenamente la estrategia de implementación de la política de profesionalización en la Administración Pública Estatal.
2. La Unidad de Profesionalización dispone de la autonomía suficiente para establecer los instrumentos normativos que regulen todos los procesos de gestión de la profesionalización, así como la metodología para el desarrollo y operación de dichos procesos.
3. La Unidad de Profesionalización dispone de plena autonomía para gestionar directamente su presupuesto anual ante el Poder Ejecutivo del Estado.
4. La Unidad de Profesionalización dispone de plena autonomía para asignar, ejecutar y controlar los recursos destinados a la profesionalización de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.
5. Existe un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte del proceso general de implementación de la profesionalización y están claramente definidas y distribuidas las funciones de los actores que participan en dicho proceso.
6. A lo largo del ciclo de gestión, la Unidad de Profesionalización da seguimiento, observa y apoya activa y estratégicamente el proceso de implementación de la política de profesionalización y brinda asesoría técnica a las áreas responsables cuando se requiera.
7. Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de la política de profesionalización de los servidores públicos adscritos a sus unidades.
8. La Unidad de Profesionalización cuenta con estrategias de coordinación hacia el interior de la Administración Pública para la implementación de la política de profesionalización de acuerdo con las necesidades institucionales.

9. La Unidad de Profesionalización cuenta con estrategias de coordinación con instancias externas a la Administración Pública para el diseño e impartición de cursos.
10. La Unidad de Profesionalización es percibida por el resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, así como por los servidores públicos como una instancia que aporta valor al logro de objetivos personales e institucionales.

e. Consideraciones específicas

Es de suma importancia definir claramente el grado de autonomía de la Unidad de Profesionalización para la dirección de la estrategia de implementación de la política de profesionalización, así como la forma de ejercerla y los instrumentos normativos en que se establece. Esto es fundamental debido a que determina en gran medida el éxito o fracaso de la estrategia.

Los instrumentos normativos de mayor relevancia son aquellos que determinan el grado de autonomía de la Unidad de Profesionalización y de los agentes que intervienen en el proceso, así como sus funciones y los mecanismos de coordinación. También aquellos que establecen las bases de los diferentes procesos, su funcionamiento y la relación que existe entre ellos.

Por otra parte, los instrumentos metodológicos de mayor relevancia se refieren a los siguientes procesos: detección de necesidades de profesionalización e integración de programas institucionales de profesionalización; para el diseño curricular en el modelo de competencias; la contratación de servicios de capacitación; y la evaluación de competencias²⁹³.

²⁹³ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal y Pontifes, Arturo. Op. cit. nota 275.

5.3.1.2. Proceso de planeación y programación de la profesionalización

a. Objeto

Una de las principales labores de la Unidad de Profesionalización es la coordinación del proceso de diagnóstico de necesidades, así como de programación y presupuestación de la capacitación, mismas que se sistematizan en distintos programas a nivel general de toda la administración pública, así como de otros programas de carácter específico que cada dependencia determina en el marco de sus requerimientos de profesionalización.

b. Relación con otros procesos

El proceso de planeación y programación de la profesionalización se relaciona con el proceso de rectoría normativa, en tanto que éste último establece las reglas para su funcionamiento. También se relaciona con el proceso de diseño curricular a través de la provisión de los perfiles de profesionalización y el diagnóstico de necesidades de profesionalización como insumos. Asimismo, se relaciona con el proceso de administración, ya que mediante la programación y los programas institucionales de profesionalización que le provee el proceso de planeación se puede realizar la contratación de servicios de capacitación, realizar la convocatoria y registro de participantes, así como preparar la logística para la capacitación. Finalmente, se relaciona con el proceso de evaluación a través de los perfiles de profesionalización, ya que éstos deben estar estrechamente vinculados con los instrumentos de evaluación de competencias.

c. Procesos

El proceso de planeación y programación de la profesionalización se desarrolla a través de los siguientes procesos:

- *Procesos en materia de perfiles de profesionalización*, en relación a los procesos de elaboración y análisis de perfiles de puestos y competencias requeridas en su

ocupación y desempeño, como insumos del proceso de diseño curricular de programas basados en competencias laborales.

- *Procesos en materia de detección de necesidades de profesionalización*, en cuanto a los procesos en materia de análisis de perfil persona–puesto de los destinatarios de programas, así como del levantamiento de inventarios de requerimientos de capacitación y finalmente, la integración de programas institucionales de profesionalización.
- *Proceso de programación de la capacitación*, se refiere al proceso para programar o calendarizar los eventos y cursos de capacitación de acuerdo con las programas institucionales de profesionalización, así como a la disponibilidad de recursos.

d. Puntos críticos

En el análisis del proceso de planeación y programación de la profesionalización deben considerarse los siguientes puntos críticos:

11. Existen y se aplican lineamientos normalizados para la detección y definición de competencias laborales, así como metodologías para la integración de los diagnósticos de necesidades de capacitación y de los programas institucionales de profesionalización.
12. El diseño de competencias, los perfiles de competencias por grupos de puestos, los diagnósticos de necesidades de capacitación y los Programas Institucionales de Profesionalización regularmente, se encuentran alineados a las prioridades y orientaciones estratégicas institucionales y gubernamentales. El grado de adecuación entre ellos es ordinariamente alto.
13. El diseño de competencias, los perfiles de competencias por grupos de puestos, los diagnósticos de necesidades de capacitación y los Programas Institucionales de Profesionalización, regularmente se realizan de forma sistemática y se revisan periódicamente para adaptarlos a la evolución de las tareas y a las nuevas exigencias institucionales.

14. Los agentes responsables de la implementación de la profesionalización en cada dependencia o entidad participan conjuntamente con la Unidad de Profesionalización en la definición de competencias, de los perfiles de competencias, en la integración del diagnóstico institucional de necesidades de capacitación y de los Programas Institucionales de Profesionalización, y como consecuencia, en la programación o calendarización de los curso o eventos de capacitación para atender a los requerimientos institucionales.
15. Generalmente, la Unidad de Profesionalización en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal evalúa la factibilidad de los Programas Institucionales de Profesionalización como un requisito para su autorización y posterior ejecución.
16. El Programa Institucional de Profesionalización incluye las competencias genéricas y específicas, de acuerdo con las necesidades institucionales.

e. Consideraciones específicas

Se destaca la importancia que tiene el perfil de competencias por grupo de puestos, así como el diagnóstico de necesidades de profesionalización, ya que con base en ellos se elabora el diseño curricular basado en competencias laborales, incluyendo los contenidos, el material didáctico y los instrumentos de evaluación, y también la programación o calendarización de los cursos o eventos de profesionalización, lo que al mismo tiempo incide en el proceso de administración de la profesionalización. Por tal motivo, un factor fundamental que hay que considerar es la capacidad de coordinación de la Unidad de Profesionalización (relacionada con el proceso de rectoría normativa) con los agentes responsables de la profesionalización a nivel institucional, para desarrollar de forma conjunta y efectiva estos procesos.

Un rubro clave de este proceso es la asesoría y asistencia técnica que la Unidad de Profesionalización ofrece en los momentos de la valoración de necesidades de

profesionalización de las dependencias, así como de la programación detallada de los cursos o eventos de capacitación de los programas que han sido presupuestados.

5.3.1.3. Proceso de desarrollo académico

a. Objeto

Este es uno de los procesos clave para lograr el diseño de una oferta de medios de profesionalización congruente con las necesidades reales de los servidores públicos y de las dependencias y entidades de la administración pública. Se trata de un sistema normalizado que se fundamenta en métodos teóricos y prácticos basados en competencias laborales, para determinar el contenido temático y el material didáctico para desarrollar determinadas competencias, que integrarán el Catálogo General de Cursos que ofrece la Unidad de Profesionalización.

b. Relación con otros procesos

Como ya se ha mencionado, el proceso de desarrollo académico se relaciona con el proceso de planeación y programación a través de la definición de competencias, el perfil de competencias por grupos de puestos y con el diagnóstico de necesidades de profesionalización. También con el proceso de evaluación, ya que el diseño curricular está vinculado con los instrumentos de evaluación de competencias. Adicionalmente, se relaciona con el proceso de administración, a través de la contratación de servicios tanto para elaborar el diseño curricular, como para la impartición de cursos de capacitación.

c. Procesos

El proceso de desarrollo académico se compone por los siguientes procesos:

- *Procesos en materia de diseño curricular basado en competencias*, incluye los procesos de diseño de contenidos temáticos, de materiales didácticos y de instrumentos de evaluación, todos bajo el modelo de competencias.

- *Procesos de diseño de cursos por medios informáticos*, se refiere a los procesos de diseño instruccional de cursos en línea con el enfoque de competencias laborales, que incluye material didáctico e instrumentos de evaluación de programas de autoaprendizaje. Esto implica también la gestión de cursos de capacitación en la modalidad a distancia, mediante el uso de tecnologías de información y comunicación.

d. Puntos críticos

Los aspectos centrales para el buen funcionamiento del proceso de desarrollo académicos son los siguientes:

17. Existe y se aplica ordinariamente una metodología para el diseño curricular basado en sistemas normalizados de competencia laboral.
18. El diseño curricular se elabora con base en el análisis de los siguientes instrumentos de gestión de competencias: el catálogo de puestos, el catálogo de competencias, los perfiles de competencias por grupos de puestos y el diagnóstico de necesidades de capacitación.
19. La profesionalización se orienta totalmente al desarrollo de competencias laborales y se mantiene alineada a los objetivos institucionales y gubernamentales.
20. Con la oferta académica de la Unidad de Profesionalización se atienden plenamente las necesidades de profesionalización de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.
21. La Unidad de Profesionalización cuenta con una oferta académica basada en competencias laborales en la modalidad de educación a distancia, por medio de las tecnologías de información y comunicación.
22. La profesionalización apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.

e. Consideraciones específicas

El desarrollo académico es un factor fundamental, ya que representa el proceso en el cual se coordina la elaboración y gestión de los productos que ofrece la Unidad de Profesionalización a sus clientes que en este caso son los servidores públicos de la Administración Pública a través de sus productos finales que son los cursos de capacitación.

Se debe poner especial atención en la congruencia y alineación del diseño curricular y el material didáctico basado en competencias con los objetivos institucionales y gubernamentales, de tal forma que se atiendan efectivamente los requerimientos de capacitación de cada una de las dependencias y entidades, y que les permitan cumplir sus objetivos y hacer frente a las exigencias del entorno.

Es importante destacar como un factor clave la asesoría y asistencia técnica que la Unidad de Profesionalización brinda sobre la metodología para la elaboración del diseño curricular basado en competencias laborales que deberá realizarse a partir de la estimación de las necesidades de capacitación registradas en los instrumentos para su diagnóstico, así como sobre los instrumentos para el control de calidad de los diseños de planes y programas académicos tanto internos como externos a la Unidad, en los cuales participan los servidores públicos a fin de asegurar que los diseños de contenidos de la capacitación cumplan un estándar de elementos universalmente aceptados como medios para asegurar un adecuado diseño curricular.

5.3.1.4. Proceso de administración de la profesionalización

a. Objeto

El proceso de administración de la profesionalización tiene por objeto gestionar todo lo referente a la impartición de la capacitación, lo cual implica promover y difundir los servicios de capacitación, así como organizar, proveer y controlar los recursos para la

capacitación. Entre ellos: instructores, material, equipo e infraestructura, es decir, le corresponde toda la logística de la capacitación.

Asimismo, le corresponde la gestión de la información, es decir, sistematizar la información (fechas, cursos, instructores, grupos, instalaciones, inscripciones, asistencias, calificaciones, entre otros) incluyendo los registros individuales de profesionalización de los servidores públicos, así como la generación de información relevante para la toma de decisiones.

b. Relación con otros procesos

El proceso de administración de la profesionalización se relaciona con el proceso de rectoría normativa, en tanto que su funcionamiento debe estar basado en los instrumentos normativos y metodológicos. Con el proceso de planeación y programación, ya que es con base en la programación o calendarización de los eventos y cursos de capacitación que se activa el proceso de administración y en particular los procesos de convocatoria de participantes, de contratación de servicios de capacitación, tanto para el diseño de cursos y generación de material didáctico, como para instrucción, así como para la gestión de alianzas y convenios institucionales y también para la logística que requieren los eventos de capacitación.

c. Procesos

El proceso de administración de la capacitación se integra por los siguientes procesos:

- *Procesos en materia de gestión y sistematización de la información*, se refiere al registro de cursos y eventos de capacitación, a la inscripción de participantes, así como al control de expedientes y a la gestión de la agenda ó registro individual de profesionalización.
- *Procesos en materia de convocatoria de participantes*, incluyendo la promoción y difusión de eventos y cursos de capacitación.

- *Procesos en materia de contratación de servicios de capacitación*, que implica el diseño de bases técnicas de contratación; de integración y operación del padrón de prestadores de servicios; y de gestión de convenios institucionales.
- *Procesos en materia de logística para la capacitación*, incluyendo los procesos de acondicionamiento de espacios para la capacitación, así como del suministro y control de material y equipo.

d. Puntos críticos

El análisis del proceso de administración de la profesionalización debe considerar los siguientes factores críticos:

23. A través de una política institucional y sistemática de promoción y difusión, se da a conocer la oferta académica de la Unidad de Profesionalización y se garantiza la conformación de los grupos participantes para cada curso o evento de capacitación.
24. Se cuenta con un sistema institucional automatizado para la gestión de la información y de los registros individuales de profesionalización, aprovechando al máximo su utilidad para la administración de la información de las instancias responsables como un factor indispensable para la toma de decisiones, así como para proporcionar una mayor accesibilidad al programa.
25. Ordinariamente, la Unidad de Profesionalización provee todo el material y equipo necesario para cada curso o evento de capacitación de forma suficiente, oportuna y con calidad.
26. Las instalaciones en las que se imparten los cursos de capacitación son suficientes y cumplen satisfactoriamente con las necesidades de los propios cursos.
27. Existe un padrón de proveedores de capacitación por áreas de especialidad, del cual se elige al mejor candidato de acuerdo a su perfil y al tema a tratar en el curso. Esto es para garantizar la pertinencia y calidad de la profesionalización.

28. El capital humano de la Unidad de Profesionalización es suficiente y demuestra total dominio de las competencias necesarias para desempeñar de forma efectiva y con calidad todos los procesos institucionales.

e. Consideraciones específicas

En el proceso de administración de la profesionalización el punto de partida es la programación de cursos, a partir de la cual se calendarizan todos los cursos y eventos de capacitación que deben respaldarse con la contratación de instructores, como con la previsión de los requerimientos de espacio físico, logística y apoyos de tipo didáctico y administrativo, que se requerirán para su adecuada ejecución.

De esta forma, se incluyen aspectos en estricto sentido de la logística de los eventos, como aspectos del desarrollo docente de los cursos y eventos de profesionalización, con lo cual se pretende relacionar los soportes de tipo adjetivo, con las funciones propias de la instrucción y los eventos cruciales que permiten asegurar que la capacitación cumpla sus cometidos y el registro de la acreditación de la participación de los servidores públicos que concurran a cada curso o evento programado.

5.3.1.5. Proceso de evaluación

a. Objeto

Es preciso aclarar que a este proceso se le ha dado una orientación distinta a la de Arturo Pontifes en el modelo de profesionalización, ya que mientras él hace referencia a una evaluación del desempeño, para efectos de este trabajo se considera que el proceso de evaluación se enfoca en las siguientes dos vertientes: por una parte, evaluar los aspectos referentes a la impartición del curso, es decir, lo que se refiere a instructores, satisfacción, costos, instalaciones y equipo. Por otra parte, evaluar las competencias laborales de los servidores públicos de la Administración Pública y en su caso, determinar y acreditar su grado de dominio.

b. Relación con otros procesos

De forma específica, el proceso de evaluación se relaciona con el proceso de rectoría normativa, ya que a éste último le corresponde el desarrollo y establecimiento de los mecanismos normativos y metodologías para el funcionamiento del primero. Con el proceso de planeación y programación, en tanto que la evaluación de competencias laborales debe estar vinculada a los perfiles de competencias y como consecuencia, también se relaciona con el proceso de desarrollo académico a través del diseño curricular debido a que incluye mecanismos de evaluación de competencias. También se relaciona con el proceso de administración en lo que se refiere a la pertinencia y calidad de los instructores, material, equipo e infraestructura.

En general, el proceso de evaluación se relaciona con todos los procesos (rectoría normativa, de planeación y programación, de desarrollo académico y de administración) a través de los resultados de las evaluaciones, que mediante la retroalimentación se convierten en insumos como parte de un proceso de mejora continua de los mismos.

c. Procesos

El proceso de evaluación se lleva a cabo a través de los siguientes procesos:

- *Procesos en materia de evaluación relacionada con la impartición de la capacitación*, se refiere a las evaluaciones relacionadas con la satisfacción de los participantes con respecto al curso o evento de capacitación, evaluación de los instructores, infraestructura y equipo, así como a la evaluación de los costos de capacitación.
- *Procesos en materia de evaluación de competencias*, incluye el proceso de evaluación que se lleva a cabo con propósitos de acreditación y certificación de competencias, así como para el otorgamiento de incentivos.

d. Puntos críticos

En el análisis del proceso de evaluación se deben considerar indispensablemente los siguientes aspectos:

29. Existen y se aplican instrumentos para evaluar a los instructores o facilitadores en la impartición de cursos a efecto de garantizar la calidad del curso, así como medidas sobre las consecuencias de su desempeño, ya sea este satisfactorio o insatisfactorio.
30. Se llevan a cabo mediciones sobre la satisfacción de los participantes con respecto a los servicios de capacitación de los que son usuarios, incluyendo la pertinencia y la calidad del curso y del material didáctico, así como del equipo e instalaciones. De acuerdo a los resultados se toman acciones correctivas.
31. Existe y se aplica regularmente un sistema normalizado para la evaluación de competencias a través del cual se verifica el grado de dominio de las competencias laborales de los servidores públicos.
32. El dominio de la competencia laboral se acredita a través de una certificación oficial por parte de una institución u organismo externo a la Unidad de Profesionalización, garantizando la objetividad e imparcialidad del proceso.

e. Consideraciones específicas

En este proceso de evaluación es necesario contar con los mecanismos y metodologías para llevar a cabo los diferentes tipos de evaluación. Es importante que el proceso de evaluación de competencias laborales se realice con base en un sistema oficial de normalización de competencias laborales que garantice la imparcialidad del proceso. Finalmente, en este proceso general de evaluación es importante analizar el uso que se da a los resultados de las distintas evaluaciones y la forma en que se materializan en acciones concretas de mejora.

5.3.2. Elaboración de los índices

El siguiente paso es la elaboración de los índices. Los índices son instrumentos de cuantificación de la evaluación, cuya finalidad es concentrarla en un conjunto de dimensiones básicas, y otorgar a éstas, determinados valores, a fin de facilitar su análisis y posible utilización comparativa del trabajo²⁹⁴.

Si bien el modelo de evaluación que se propone en este trabajo se ha basado en mayor medida en el marco analítico de Francisco Longo, se han tenido que realizar algunos ajustes a fin de adecuarlo a las necesidades del estudio que se pretende llevar a cabo. En resumen, con respecto a los cinco índices del modelo original de Longo, se han realizado las siguientes adecuaciones:

- No se considera el índice de *Eficiencia* y de *Mérito*, debido a que corresponden específicamente a un sistema de gestión de recursos humanos que no se aborda en este trabajo.
- Se ha considerado importante agregar los índices de *Autonomía Organizacional* y el de *Capacidad Presupuestal*, ya que éstos determinan los límites de acción y los principales medios para el funcionamiento y la operación del modelo de profesionalización.
- Se suprime el subíndice de *Eficiencia Incentivadora*, debido a que los aspectos a evaluar se integran dentro del índice de *Capacidad presupuestal*.

En definitiva, el modelo de evaluación propuesto se concentrará en la obtención de cinco índices, a saber:

1. Autonomía organizacional
2. Capacidad presupuestal
3. Consistencia estructural
4. Capacidad funcional

²⁹⁴ Longo, Francisco. "Marco analítico...". Op. cit. nota 153, p. 29.

5. Capacidad integradora

Cabe señalar que los índices 1 y 4 se desagregan a su vez, en dos subíndices cada uno, y el índice 3, se desagrega en tres subíndices. Los índices, y en su caso los subíndices, serán contruidos mediante el análisis de los puntos críticos, siguiendo el orden de los procesos descritos anteriormente. Cada uno de los puntos críticos está relacionado con un mínimo de un índice y con un máximo de dos.

5.3.2.1. Índice 1. Autonomía Organizacional (AO)

Este índice mide el grado de facultades y restricciones que tiene la Unidad de Profesionalización para llevar a cabo la implementación de la política pública de profesionalización, lo cual puede traducirse en el grado de autonomía de la organización para su funcionamiento. Básicamente este factor de autonomía organizacional se toma del modelo de Vinzant y Vinzant²⁹⁵, que a pesar de que no lo tratan como un índice propiamente, el concepto resulta fundamental para objeto de nuestro estudio, ya que no obstante ser un factor externo, incide directamente en este proceso.

Adicionalmente, el análisis debe considerar dos dimensiones del diseño de la organización, a saber: a) el grado de unificación o fragmentación de las responsabilidades con respecto a la implementación de la política de profesionalización; y b) el grado de centralización ó descentralización en la toma de decisiones que afectan la implementación de la política de profesionalización. A su vez, se despliega en los siguientes dos subíndices:

1. Subíndice. Autonomía Estatutaria (AE)

Se refiere a los mandatos legales, así como al número de restricciones normativas que limitan las decisiones y el funcionamiento de la organización. En este aspecto, el análisis debe considerar además de la cantidad de restricciones, la naturaleza de las facultades y

²⁹⁵ Para mayor referencia ver Arellano Gault, David. Op. cit. nota 149, p. 220 y ss.

de las restricciones normativas que determinan la operación de la Unidad de Profesionalización. Se relaciona con 8 puntos críticos.

2. Subíndice. Autonomía Presupuestal (AP)

Representa más que el número, la naturaleza de las facultades y las restricciones externas que tiene la Unidad de Profesionalización para el ejercicio, control y aplicación del presupuesto asignado. El análisis debe considerar además, el origen de los recursos y si se ejercen de forma centralizada a través de la Unidad de Profesionalización; ó descentralizada, mediante las unidades responsables en cada una de las dependencias o entidades de la Administración Pública. Este subíndice se relaciona con 2 puntos críticos.

5.3.2.2. Índice 2. Capacidad Presupuestal (CAP)

En este índice se recoge la esencia del subíndice de eficiencia incentivadora del modelo de Longo, así como las aportaciones de Repetto y Acuña²⁹⁶ quienes conciben a la capacidad presupuestal como un factor que determina la factibilidad y conveniencia de la política. Por su parte, Vinzant y Vinzant²⁹⁷ consideran a los recursos como un factor interno que determina la capacidad organizacional para la implementación.

Este índice mide el grado en que las políticas y prácticas de profesionalización incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio, esto significa que se incluyen aquellos factores que favorecen una mejor aplicación de recursos y la introducción de controles de calidad y mejora continua. Fundamentalmente evalúa la cantidad y calidad de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos que se encuentran disponibles para la implementación de la política pública de profesionalización, así como las restricciones internas que limitan su ejercicio y la eficacia con que se ejercen. El análisis además, debe tomar en cuenta el tamaño y diseño de la organización, la experiencia previa, y sobre todo el perfil y acreditación de competencias del capital

²⁹⁶ Para mayor referencia ver Acuña, Carlos y Repetto, Fabián. Op. Cit. nota 151, p. 27 y ss.

²⁹⁷ Para mayor referencia ver Arellano Gault, David. Op. Cit. nota 149, p. 221 y ss.

humano que interviene en el proceso de implementación de la política. Este índice se relaciona con 6 puntos críticos.

5.3.2.3. Índice 3. Consistencia Estructural (CE)

Este índice evalúa la solidez e integración sistémica de la profesionalización, prestando atención al grado en que se constatan en el mismo sistema todos aquellos elementos estructurales básicos que debe acreditar la política pública de profesionalización. A su vez, este índice se desagrega en tres subíndices, a saber:

1. Subíndice. Coherencia estratégica (CES)

Integra las valoraciones relacionadas con el grado de vinculación de las diferentes políticas, prácticas y procesos de profesionalización a las prioridades estratégicas institucionales y gubernamentales. Se relaciona con 5 puntos críticos.

2. Subíndice. Capacidad directiva (CD)

Integra las valoraciones que afectan el grado de desarrollo de la función directiva constatable en la estrategia de implementación de la profesionalización, con especial atención a las relaciones entre la Unidad de Profesionalización y las áreas de recursos humanos o administración, así como con la red de agentes responsables de ella a nivel institucional. Para el análisis de este aspecto, se recurre a otro estudio de Longo²⁹⁸ en el cual pone énfasis en la capacidad para impulsar y dirigir las reformas, la existencia o no de un núcleo reformador central y de una red de agentes de cambio, así como los roles y facultades de cada uno. Asimismo, señala que es necesario analizar las capacidades estratégicas y las capacidades técnicas que fortalecen la capacidad directiva. Se relaciona con 8 puntos críticos.

²⁹⁸ Longo, Francisco. "La implantación..." Op. cit. nota 152, p. 26 y ss.

3. Subíndice. Consistencia de los procesos (CP)

Este subíndice incluye las valoraciones que incumben al diseño y al grado de desarrollo e integración de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de profesionalización. Para el análisis de este aspecto, es muy importante tomar en cuenta las relaciones que existen entre los diferentes procesos a través de los puntos críticos, ya que algunos factores o productos de un proceso, se convierten en insumos de otros, por lo que determinan y condicionan en gran medida su funcionamiento integral. Este subíndice se relaciona con 8 puntos críticos.

5.3.2.4. Índice 4. Capacidad Funcional (CF)

Este índice evalúa la capacidad de la política de profesionalización analizada para influir eficazmente en el comportamiento de los servidores públicos, induciendo al desarrollo de competencias laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de servicios públicos. Este índice a su vez, se desagrega en los siguientes tres subíndices:

1. Subíndice. Competencia (COM)

Incorpora las evaluaciones de aquellas políticas y prácticas que inciden directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de competencias clave que el servicio público requiere. Este es un factor fundamental en tanto que representa la filosofía del modelo de profesionalización al que hemos hecho referencia, ya que es de alguna manera, el valor agregado del modelo, por lo cual incide prácticamente en todos los procesos. Este subíndice se relaciona con 11 puntos críticos.

2. Subíndice. Flexibilidad (F)

Mide el grado en el que las políticas y prácticas analizadas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios, superando los patrones burocráticos de rigidez, y se alinean con las tendencias flexibilizadoras que caracterizan a las orientaciones actuales de la profesionalización. Este subíndice se relaciona con 6 puntos críticos.

5.3.2.5. Índice 5. Capacidad de Integración (CI)

Este índice evalúa la eficacia con que la política de profesionalización es capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses, los recursos e ideologías de los diferentes actores, incrementando la participación, el sentido de pertenencia, y reduciendo la conflictividad. En este aspecto, retomamos del modelo de Repetto y Acuña²⁹⁹ en el sentido de que es importante analizar también los roles de los actores, los ámbitos o arenas en los que se toman las decisiones, así como en los que se establece la coordinación y surgen posibles conflictos; asimismo, es necesario revisar los mecanismos para lograr la coordinación y el consenso. Este índice se relaciona con 6 puntos críticos.

Con todos los elementos anteriores se conforma el modelo de evaluación que se propone en este trabajo. Sin embargo, para verificar su funcionalidad, es necesario definir la metodología para su aplicación a un fenómeno real y específico, con lo cual se complementa el modelo. Estos criterios metodológicos y de operación se definirán en el siguiente capítulo.

²⁹⁹ Para mayor referencia ver Acuña, Carlos y Repetto, Fabián. Op. cit. nota 151, p. 26 y ss.

CAPÍTULO 6. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo se presenta la metodología para el desarrollo de la investigación. Esta metodología inicia con la definición de variables, el establecimiento de la hipótesis de trabajo y la pregunta de investigación que se intentarán demostrar durante el desarrollo de la misma. Después, se presenta el diseño de la investigación a partir de la aplicación de técnicas de recolección de información y de análisis de tipo cualitativo y cuantitativo.

6.1. Variables

A través del método inductivo y con base en los referentes del marco teórico de nuestra investigación, se definieron diversas variables de estudio de carácter general en materia de política pública y de profesionalización, distinguiendo las variables independientes y las variables dependientes. Las variables independientes que constituyen los factores que intervienen en la implementación de una política pública son:

- Autonomía organizacional
- Capacidad presupuestal
- Consistencia estructural
- Capacidad funcional
- Capacidad de integración

La variable dependiente de las variables señaladas es:

- La implementación de la política pública de profesionalización

6.2. Hipótesis

Con base en estas variables se ha establecido la siguiente hipótesis de investigación:

“La implementación de la política pública de profesionalización está determinada por los factores de: a) autonomía organizacional; b) capacidad presupuestal; c) consistencia estructural; d) capacidad funcional; y e) capacidad de integración.

6.3. Pregunta de investigación

Lo anterior nos permite definir la siguiente pregunta de investigación:

¿Qué grado de influencia tiene cada uno de los factores (variables de investigación) en el proceso de implementación de la política pública de profesionalización de la Administración Pública del Estado de Nuevo León?

6.4. Diseño de investigación

Para responder a nuestra pregunta de investigación y probar la hipótesis, los factores identificados teóricamente se validarán de forma empírica a través de un instrumento de evaluación, determinando su grado de influencia en la implementación de la política de profesionalización de la Administración Pública del Estado de Nuevo León. Esto implica el uso de dos principales fuentes de información: fuentes documentales y la opinión de expertos.

Las principales fuentes documentales que se utilizarán son:

- Normas de diferente carácter y naturaleza: leyes, reglamentos, manuales, políticas, entre otros.
- Instrumentos de trabajo: planes, programas, catálogos de puestos, catálogos de competencias, entre otros.
- Bases de datos relacionadas con la profesionalización.
- Estudios internos y externos sobre la materia: diagnósticos existentes, resultados de evaluaciones de la capacitación, entre otros.

Adicionalmente, para la recopilación de la opinión de expertos se utilizará como técnica cualitativa: la entrevista.

6.4.2. Técnica: Entrevista

La técnica cualitativa que se utilizará principalmente para recoger la opinión de los expertos, será la entrevista a profundidad de tipo formal, focalizada y semi-estructurada. Se ha elegido esta técnica debido a que, como bien señala Corbetta³⁰⁰ concede amplia libertad tanto al entrevistado como al entrevistador, y garantiza al mismo tiempo que se van a discutir todos los temas relevantes y se va a recopilar toda la información necesaria.

A través de la entrevista se pretende obtener la perspectiva de funcionarios públicos responsables sobre el proceso de implementación de la política pública de profesionalización de Nuevo León. El propósito fundamental de la entrevista es obtener la información necesaria para hacer la valoración correspondiente en el instrumento de evaluación.

También, nos permitirá obtener los índices que medirán el grado de incidencia de cada uno de los factores en el proceso de implementación. Por esta razón, la guía de la entrevista se elabora con base en la estructura de la escala estimativa que corresponde al instrumento de evaluación que se describe más adelante.

6.4.2.1. Selección de la muestra

Según Izcara, *“el muestreo en la investigación cualitativa es el procedimiento a través del cual el investigador realiza la selección de un reducido número de casos, caracterizados por presentar una riqueza de información en torno a un fenómeno social específico”*³⁰¹.

En un diseño metodológico de tipo cualitativo, *“es el propio investigador quien decide, no únicamente qué individuos van a formar parte de la muestra, sino también cuántos. La selección de determinadas personas, con características específicas, se realiza siguiendo una serie de criterios, acordes con el objeto de estudio y los objetivos de la investigación.*

³⁰⁰ Corbetta, Piergiorgio. *Metodología y técnicas de investigación social*. Mc Graw Hill. España, 2007. P. 353.

³⁰¹ Izcara Palacios, Simón Pedro. *Introducción al muestreo*. Miguel Ángel Porrúa. Primera Edición. México, 2007. P. 17.

*En lo relativo al proceso de registro de información, el investigador debe reconocer cuándo la indagación en el objeto de estudio y objetivos específicos perseguidos queda saturada con una muestra de un tamaño específico*³⁰².

Con base en lo anterior, y en razón de que el proceso de implementación de una política pública de profesionalización es un proceso muy específico y especializado, en el que interviene un número relativamente pequeño de actores con nivel de mando, es decir, quienes tienen la responsabilidad de llevar a cabo dicho proceso, no se considera necesario elegir una muestra probabilística, ya que es factible aplicar la entrevista a los involucrados directamente con el proceso.

En esta investigación se utilizará una muestra no probabilística, ya que más que una representatividad de elementos de una población, se requiere una cuidadosa y controlada selección de sujetos con ciertas características, debido a que el propósito es la riqueza, profundidad y calidad de la información, no la cantidad ni la estandarización³⁰³. Los criterios para seleccionar a los sujetos de la muestra son los siguientes:

- Que sean funcionarios públicos.
- Que desempeñen un cargo de responsabilidad con respecto a la implementación de la política de profesionalización en su ámbito de competencia durante el periodo de evaluación.
- Que pertenezcan a alguna instancia formalmente responsable de la implementación de la política pública de profesionalización.
- Que pertenezcan a dependencias del sector central de la Administración Pública de Profesionalización del Estado de Nuevo León, que es en donde se aplicará la evaluación.
- Que hayan tenido una participación activa en los procesos de profesionalización.

³⁰² *Ibíd*em, p. 27.

³⁰³ IFE, Servicio Profesional Electoral. *Taller de metodología para la investigación. Programa de Formación y Desarrollo Profesional. Técnico – Instrumental, Fase Especializada*. Reedición 2009. México. P. 331.

Asegurando el perfil de la muestra, podremos obtener la información que se requiere para llevar a cabo la evaluación a través de la aplicación de la escala estimativa (instrumento de evaluación). Con base en lo anterior, y para este caso particular, en que se evaluará específicamente la política de profesionalización de Nuevo León, se realizará la entrevista a los responsables adscritos a las instancias que formalmente tienen a su cargo la implementación de la política, entre ellas:

- Instituto de Profesionalización para el Servicio Público de Nuevo León
- Oficialía Mayor de Gobierno
- Dependencias del sector central de la Administración Pública

Si bien, de acuerdo con una exploración inicial, el universo de la población con dicho perfil se integra por 13 individuos, la cantidad de entrevistas a realizar se determinará en función de la calidad de la información recopilada. Esto significa que, cuando el número de discursos obtenidos permite interpretar, explicar y valorar de forma objetiva, amplia y satisfactoria todos los puntos críticos, entonces, finaliza la recolección de información y con ello, las entrevistas.

6.4.2.2. Estructura

Este tipo de entrevista tiene la característica y ventaja de que a pesar de disponer de un guión ó una guía en la cual se establecen los temas a tratar en la entrevista, el entrevistador tiene la posibilidad de elegir tanto el orden en que se abordan los temas, como la manera en que se formulan las preguntas, según el perfil el entrevistado y el curso que vaya tomando la entrevista. Además, tiene la flexibilidad para explicar al entrevistado el significado de las preguntas, así como para pedirle que aclare o profundice sobre algún aspecto específico.

Otra de las ventajas es, que la guía de entrevista puede elaborarse con el grado de detalle que se considere más conveniente. Por tanto, ya sea que considere únicamente un listado de temas a tratar de forma más general ó se decida llegar a la formulación de preguntas

con un mayor grado de detalle o análisis, aunque procurando guardar un cierto carácter general para dar oportunidad al entrevistado de profundizar sobre el tema.

Lo más importante de este tipo de entrevistas es que permite al entrevistador conducir el desarrollo de la entrevista a fin de obtener la información significativa que de respuesta con el mayor grado de profundidad y amplitud que requiere la investigación, y que en este caso, sobre todo, brinde los elementos necesarios para hacer una valoración objetiva de los puntos críticos y finalmente, de las variables de estudio.

En general, la guía de entrevista (ver anexos 1 y 2) que se ha diseñado para este estudio incluye una combinación de lista de temas a tratar y la formulación de preguntas. Para su diseño se tomó como base la estructura de la escala estimativa o instrumento de evaluación. De esta forma, los temas y las preguntas formuladas en la guía tratan de obtener toda la información y con el grado de profundidad necesario para que una vez analizada, se puedan hacer las valoraciones correspondientes de los puntos críticos.

La entrevista aborda cinco aspectos que corresponden a los procesos del modelo de profesionalización establecidos en los capítulos 4 y 5. Las dimensiones son:

1. Gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización
2. Planeación y programación de la profesionalización
3. Desarrollo académico
4. Administración de la profesionalización
5. Evaluación

Como se ha señalado, dentro de cada uno de estos apartados, se incluyen diversos temas y preguntas para guiar el curso de la entrevista para obtener la información que requiere el estudio.

6.4.2.3. Procedimiento

Para llevar a cabo la entrevista se realiza el siguiente procedimiento:

1. Se establece contacto con la persona que cumple con los criterios de selección de la muestra.
2. Se solicita una cita para realizar la entrevista proporcionando una descripción general de la investigación que incluye:
 - Propósito de la investigación
 - Participantes seleccionados
 - El motivo por el cual fueron seleccionados
 - El uso que se le dará a los datos, asegurando la confidencialidad de la información
 - Duración aproximada de la entrevista
3. Se solicita que se definan las condiciones para realizar la entrevista, tales como fecha, hora, participantes, lugar, etc. procurando que sea en la oficina del entrevistado.
4. Se asiste al lugar indicado en la fecha y hora establecidos con el material e instrumentos necesarios, tales como:
 - Grabadora de audio.
 - Guía de entrevista.
 - Cuaderno para tomar notas.
 - Protocolo de investigación.
5. Se presenta con el entrevistado:
 - Dando una introducción en donde se proporcione nuevamente una descripción general de la investigación y se responda a las dudas o cuestionamientos del entrevistado.
 - Solicitando autorización para grabar la entrevista.
 - Explicando la estructura de la entrevista, es decir, los grandes temas que se abordarán.
6. Se da inicio y se desarrolla la entrevista siguiendo la guía de entrevista previamente establecida.

7. Se concluye la entrevista:

- Agradeciendo la colaboración del entrevistado para la investigación.
- Ofreciendo poner a su disposición los resultados de la investigación una vez que haya concluido.

6.4.2.4. Experiencias de la práctica

Las tres entrevistas realizadas en la fase inicial de recolección de información conforme al procedimiento descrito, fueron de gran utilidad para realizar los ajustes necesarios a la guía de entrevista y en general a la forma en que se desarrolla la entrevista. En general, las entrevistas se aplicaron a personas que cubren con los criterios de selección de la muestra y que además, pertenecen a las instancias responsables de la política pública de profesionalización en la Administración Pública del Estado de Nuevo León, entre ellas:

- Instituto de Profesionalización para el Servicio Público de Nuevo León: 2
- Oficialía Mayor de Gobierno: 1
- Dependencias del sector central de la Administración Pública: 4

Esto resulta interesante, ya que a pesar de que las personas entrevistadas son responsables de la implementación de la política de profesionalización, tres de ellas, pertenecen a las instancias que tienen la responsabilidad directa del proceso; a diferencia de las cuatro personas restantes, quienes tienen la responsabilidad de la implementación de la política, pero a un nivel institucional, es decir, en alguna dependencia del sector central de la Administración Pública de Nuevo León.

Esto provocó la adecuación de la guía original, ya que para la aplicación a los responsables a nivel institucional se adecuaron algunas preguntas enfocándolas al proceso de implementación a nivel institucional (ver anexo 2). Esta diferencia de los entrevistados permite contrastar las respuestas de sujetos con posiciones distintas, en donde existe de alguna manera, una relación de colaboración, de subordinación, y de cliente, de las dos últimas instancias hacia la primera.

Por otra parte, la batería de temas y preguntas a tratar incluidas en la guía han sufrido modificaciones en el desarrollo de la entrevista. En algunos casos, los temas se abordan mediante preguntas y a la inversa, de acuerdo con el perfil del entrevistado y el curso de la entrevista. También han tenido que ir acompañadas de explicaciones, o de ejemplos, a fin de que el entrevistado comprenda claramente la pregunta o tema a tratar y pueda profundizar en su respuesta.

Asimismo, se ha observado que el entrevistado no siempre responde completamente en el momento en que se le formula una pregunta. Sin embargo, durante el desarrollo de la entrevista se va completando la respuesta, de forma que se logra obtener la información necesaria. Además, se ha observado que en algunas ocasiones, los entrevistados al profundizar en un tema, abordan otros temas o dan respuesta a preguntas adelantándose en el orden previsto en la guía. Por lo tanto, esto implica que la guía se modifique conforme se va desarrollando la entrevista.

A pesar de las adecuaciones que deban realizarse a la guía de entrevista, es de suma importancia garantizar el abordaje de todos los temas previstos y que se obtenga toda la información que se requiere para la aplicación del instrumento de evaluación.

6.4.2.5. Análisis

Una vez que se ha realizado la entrevista y se tiene la grabación, se procede a transcribirla para poder analizar la información. En virtud de que esta parte de la investigación es de tipo cualitativo, se llevará a cabo un análisis de contenido. El análisis se realizará de la siguiente forma:

Como primer paso, se enumeran los sujetos entrevistados conforme al orden cronológico en que fueron realizadas las entrevistas (ver anexo 3), ya que las respuestas se registrarán con base en esta numeración. Después, en un formato se registran las preguntas

realizadas en la entrevista y las respuestas proporcionadas por las personas entrevistadas siguiendo el orden de la numeración (ver anexo 4). Dichas preguntas y respuestas se registran con base en la estructura de la escala estimativa, es decir, se organizan de acuerdo a una doble clasificación.

Por un lado, de acuerdo a las cinco dimensiones señaladas que corresponden a los procesos establecidos en el modelo de profesionalización, a saber:

- Gestión de la rectoría normativa de la profesionalización
- Planeación y programación de la profesionalización
- Desarrollo académico
- Administración de la profesionalización
- Evaluación

Por otro lado, y también con base en la escala estimativa (instrumento de evaluación), cada pregunta y respuesta se clasifica con base en las variables de estudio, es decir, los factores que intervienen en la implementación de la política pública de profesionalización. Cabe señalar que esta clasificación esta determinada por la relación que existe entre los puntos críticos y los índices o subíndices que componen el instrumento de evaluación. Esta clasificación integra las siguientes categorías o variables:

Tabla 3. Catálogo de variables o categorías

CATEGORÍA / VARIABLE³⁰⁴	DEFINICIÓN
Autonomía Organizacional (AO)	Define las facultades y restricciones normativas que tienen las organizaciones públicas responsables de la implementación de la política y que determinan las decisiones y su funcionamiento, así como el ejercicio y aplicación de los recursos asignados, y la obtención de recursos adicionales.

³⁰⁴ Estas categorías o variables corresponden a los índices y subíndices establecidos en el modelo de evaluación propuesto en esta investigación. Para mayor referencia ver Capítulo 5.

Autonomía Estatutaria (AE)	Define la naturaleza de las facultades y de las restricciones normativas que determinan la operación de la Unidad de Profesionalización.
Autonomía Presupuestal (AP)	Define la naturaleza de las facultades y las restricciones externas que tiene la Unidad de Profesionalización para el ejercicio y aplicación del presupuesto asignado. El origen de los recursos y si ejercen de forma centralizada a través de la Unidad de Profesionalización; ó descentralizada, mediante las unidades responsables en cada una de las dependencias o entidades de la Administración Pública Estatal.
Capacidad Presupuestal (CAP)	Determina la factibilidad y conveniencia de la política mediante la cantidad y la calidad de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, entre otros, que se encuentran disponibles para la implementación de la política pública.
Consistencia Estructural (CE)	La integración sistémica de los elementos estructurales considerados estratégicos que le dan orientación y dirección al proceso de implementación de la política pública.
Coherencia Estratégica (CES)	Define la vinculación de las diferentes políticas, prácticas y procesos de profesionalización a las prioridades estratégicas institucionales y gubernamentales.
Capacidad Directiva (CD)	La capacidad para impulsar y dirigir las reformas, la existencia o no de un núcleo reformador central y de una red de agentes de cambio, así como los roles y facultades de cada uno.
Consistencia de los Procesos (CP)	Define el diseño, el grado de desarrollo y la integración de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de profesionalización.
Capacidad Funcional (CF)	La capacidad de la política pública para influir en el comportamiento de los servidores públicos que participan en el proceso de implementación, induciendo al desarrollo de competencias acordes a las prioridades institucionales y al contexto.
Competencia (COM)	Incorpora políticas y prácticas que inciden directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de competencias clave que el servicio público requiere.
Flexibilidad (F)	Incorpora pautas que facilitan la adaptación a los cambios.
Capacidad de Integración (CI)	Existencia de canales de participación e integración de actores que intervienen en el proceso de implementación de la política de profesionalización.

Fuente: Elaboración propia.

Una vez que se han registrado las respuestas de todos los individuos entrevistados, se identifican las palabras clave o frases que dan respuesta a cada punto crítico. Después se revisa cuáles de ellas son más frecuentes en las respuestas. Posteriormente, se intenta construir un enunciado que de una respuesta más amplia y que además pueda considerarse de carácter general por la representatividad esencial de las respuestas.

Con base en lo anterior, se procede a identificar el grado de acercamiento de dicha respuesta al enunciado óptimo que representa cada uno de los puntos críticos, ya que de esto depende la valoración que se hará de cada uno de ellos en el instrumento de evaluación.

6.4.1. Escala estimativa: instrumento de evaluación

La observación es un método utilizado en las investigaciones de tipo cualitativo para recopilar datos a través de distintas técnicas o instrumentos que a su vez, se clasifican en 1) sistemas categoriales; 2) sistemas descriptivos; 3) sistemas normativos; y 4) sistemas tecnológicos³⁰⁵.

Para esta investigación nos enfocamos en los primeros, es decir, en los sistemas categoriales. Dentro de éstos, se encuentran las escalas de estimación o valoración. Según Rodríguez, *et al.*, haciendo referencia a Kerlinger, una escala estimativa es *“un instrumento de medición que requiere que el evaluador u observador asigne el objeto medido a categorías o continuos a los que se han dado numerales”*³⁰⁶.

El tipo de gradación puede ser tanto un numeral, como una categoría verbal o descriptiva de las conductas o fenómenos ordenadas creciente o decrecientemente. En este estudio, el instrumento que se utiliza es una escala estimativa descriptiva, es decir, se hace una

³⁰⁵ Rodríguez Gómez, Gregorio, Gil Flores, Javier, García Jiménez, Eduardo. *Metodología de la investigación cualitativa*. Ediciones Aljibe. Segunda edición. Málaga, 1999. P. 154.

³⁰⁶ *Ibíd*em, p. 158.

combinación de ambos, en tanto que la gradación antepone números a cada descripción de la escala.

La escala estimativa se ha construido con base en el modelo de evaluación, y constituye un instrumento de análisis de datos cualitativos y de evaluación de los mismos a través del cual se aplicará dicho modelo y se operacionalizan las variables de estudio. Por tal motivo, éste instrumento constituye una guía para la recopilación de información tanto de las fuentes documentales, como para la opinión de los responsables de la implementación de la política de profesionalización, a través de la entrevista.

Sin embargo, se aplica o elabora después de haber realizado el análisis de la información recopilada a través de otras técnicas, ya que éstas constituyen los insumos para su elaboración. En este instrumento se asignarán valores a cada uno de los puntos críticos establecidos en el modelo de evaluación, una vez que se haya contrastado la información obtenida mediante las entrevistas con el análisis de la información documental (evidencias).

6.4.1.1. Selección de la muestra

Cabe señalar que el instrumento de evaluación (escala estimativa), por su carácter especializado, es un instrumento de trabajo de uso exclusivo del investigador y/o del evaluador o analista de la política de profesionalización. Los criterios para seleccionar a las personas que serán los evaluadores de la implementación de la política de profesionalización son los siguientes:

- Que tengan experiencia en aplicación de evaluaciones en el sector público (por ejemplo: evaluación de políticas públicas, de procesos de gestión administrativa ó de sistemas administrativos de control de calidad, entre otras).
- Que tengan experiencia y habilidad para el análisis y contrastación de información.

- Que tengan conocimientos generales sobre evaluación y gestión de recursos humanos, principalmente en los procesos de capacitación ó profesionalización.

En este caso particular habrá dos evaluadores, es decir, el investigador y un evaluador más. Se decidió aplicar dos evaluaciones con el propósito de lograr una mayor objetividad en el proceso de evaluación, mediante un acuerdo interjueces.

6.4.1.2. Estructura

Como ya se ha mencionado en el capítulo 5 que corresponde al modelo de evaluación, la estructura del instrumento se ha tomado de la Lista general de comprobación de puntos críticos del modelo de Francisco Longo³⁰⁷; y los puntos críticos se han definido principalmente con base en el estudio realizado por Arturo Pontifes y coordinado por el INAFED.

La validez del instrumento, incluyendo la escala de valoración, se da a partir de la aplicación, prueba y adecuación de los dos modelos señalados. Por un lado, el marco analítico diseñado por Francisco Longo es un modelo probado, a través del cual se ha logrado la evaluación de 18 países latinoamericanos entre abril de 2002 y diciembre de 2004, como parte de un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo y la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, sobre la situación del Servicio Civil en América Latina³⁰⁸.

Por otro lado, el modelo elaborado por Arturo Pontifes se aplicó a 21 entidades federativas de nuestro país, de julio a noviembre de 2007, como parte de un estudio del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) en colaboración

³⁰⁷ Longo, Francisco. "Marco analítico...". Op. Cit. nota 153, P. 60.

³⁰⁸ Echebarría, Koldo (Editor). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. P. viii.

con los mismos estados participantes, cuyo objetivo fue construir un modelo de profesionalización para los servidores públicos de las entidades federativas³⁰⁹.

Adicionalmente, para verificar la objetividad y la confiabilidad del instrumento de evaluación se hará un análisis de correlación de los resultados de la aplicación del instrumento de evaluación obtenidos por cada uno de los evaluadores. Para ello se utilizará el programa estadístico informático SPSS.

En cuanto al diseño del instrumento, además del encabezado que incluye datos como la fecha y la hora de la evaluación así como el nombre del evaluador; se estructura en cinco secciones que corresponden a cada uno de los procesos del modelo de profesionalización o sistema de gestión de recursos humanos que se evaluará (ver anexo 5). Dichos procesos son los siguientes:

1. Gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización
2. Planeación y programación de la profesionalización
3. Desarrollo académico
4. Administración de la profesionalización
5. Evaluación

A su vez, en cada proceso se han definido los puntos críticos o aspectos clave que representan el óptimo para lograr un buen funcionamiento del sistema. Por tal motivo, y debido a sus particularidades, no existe la misma cantidad de puntos críticos para cada proceso.

A pesar de que el instrumento de evaluación ha mantenido su estructura general, ha sufrido modificaciones desde su versión inicial hasta la versión actual, principalmente en lo que corresponde a los puntos críticos de cada proceso.

³⁰⁹ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal y Pontifes, Arturo. Op. Cit. nota 275, p. 2 y ss.

En la primera versión del instrumento, el proceso de gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización, contaba con 23 puntos críticos, del número 1 al 23. El proceso de planeación y programación de la profesionalización se integraba por 12 puntos críticos, del número 24 al número 35. El proceso de desarrollo académico tenía 11 puntos críticos, del número 36 al 46. El proceso de administración de la profesionalización incluía 13 puntos críticos, del número 47 al 59. Por último, el proceso de evaluación se integraba por 6 puntos críticos, del número 60 al 65.

El instrumento se sometió a una revisión por parte de un experto en materia de profesionalización, de la cual surgieron las siguientes observaciones:

- Se consideró que era un instrumento muy extenso y que dificultaba su operación.
- Se señaló la posibilidad de agrupar o fusionar algunos puntos críticos.
- Había un cierto grado de duplicidad entre algunos puntos críticos.
- Dar mayor claridad en la redacción.

Por tal motivo, se redefinieron los puntos críticos principalmente fusionando algunos. También se eliminaron otros por existir duplicidad entre ellos. En general, la cantidad de puntos críticos se redujo de 65 a 32.

De esta forma, la versión actual del instrumento se estructura de la siguiente manera: La primera sección que corresponde al proceso de gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización, se integra por 10 puntos críticos, que van del número 1 al 10. La segunda sección referente al proceso de planeación y programación de la profesionalización se conforma por 6 puntos críticos, del número 11 al 16.

La tercera sección dedicada al proceso de desarrollo académico se integra por 6 puntos críticos, del número 17 al 22. La cuarta sección referente al proceso de administración de la profesionalización se compone por 6 puntos críticos, del número 23 al 28. Finalmente, la quinta sección, que corresponde al proceso de evaluación, tiene 4 puntos críticos, del

número 29 al 32, siendo ésta última, la cantidad total de puntos críticos que incluye el instrumento.

Adicionalmente, como parte de la estructura del instrumento de evaluación, hay una columna titulada “índice o subíndice”. En esta columna se indica precisamente el índice o subíndice con el cual se relaciona o tiene alguna incidencia cada punto crítico. De esta manera se categoriza la información para posteriormente medir las variables de estudio.

Es importante destacar que en la versión original del instrumento de evaluación existía una columna denominada “ponderación” en la cual se asignaba una clave A, B ó C, con un valor de 3, 2 ó 1 en función al grado de importancia de cada punto crítico. Esta ponderación estaba ligada al cálculo matemático de los índices y subíndices. Sin embargo, para la versión final del instrumento se tuvo que eliminar esta columna debido a que dicha fórmula matemática tuvo que ser modificada por las razones que se describen más adelante.

Finalmente, en cuanto a la estructura del instrumento, existe un apartado dedicado a la “valoración” que abarca 6 columnas. Éstas se refieren a los valores de la escala estimativa descriptiva, ya que es una escala decreciente de 6 niveles que va del 5 al 0, siendo el 5 el nivel óptimo, es decir, el que representa el mayor grado de cumplimiento del punto crítico en relación con el descriptivo de la escala.

De esta forma, el investigador o evaluador de la política pública de profesionalización asignará el valor que estime más adecuado para cada uno de los puntos críticos en función del análisis de la información disponible señalándolo en la casilla que corresponda.

6.4.1.3. Procedimiento para la obtención de los índices y subíndices

La obtención de los índices que se han definido se realizará a partir del análisis de los puntos críticos de cada uno de los procesos, según se explica a continuación.

6.4.1.3.1. Valoración de puntos críticos

Cada uno de los puntos críticos correspondientes a cada proceso, será valorado conforme a una escala de seis posiciones decrecientes, con valores de 5 a 0, siendo 5 la posición más próxima al óptimo expresado por la proposición que sirve de base al análisis, y 0 a la posición más alejada de dicho óptimo. La escala de valoración propuesta en el modelo de Francisco Longo es la siguiente:

Tabla 4. Escala de valoración

VALOR	DESCRIPCIÓN
5	La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.
4	La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien, hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.
3	La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.
2	La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada por la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.
1	La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Las coincidencias de contenido son inapreciables, o bien se dan sólo en casos excepcionales.
0	La realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición, siendo las coincidencias inapreciables.

La asignación de valores se realiza en función del análisis y la contrastación de la información que realice el evaluador. Para facilitar el proceso de evaluación se proporcionó a cada evaluador por igual, el registro y análisis de respuestas de las personas entrevistadas y una guía de evidencias para la evaluación. Esta guía fue diseñada en

formato electrónico de forma específica para realizar la evaluación de la política de profesionalización de Nuevo León.

La guía (ver anexo 6) consiste en un listado de las evidencias disponibles que mediante vínculos, permite a los evaluadores acceder a la información documental que se logró obtener y que debe ser considerada para la evaluación de cada punto crítico. Con ello, el evaluador tiene la posibilidad de contrastar lo que dicen las personas entrevistadas con la información documental existente como prueba del funcionamiento real de cada uno de los puntos críticos y de los procesos a los que corresponden.

6.4.1.3.2. Obtención de los valores de los índices

Una vez que se han obtenido las valoraciones, se agrupan por índices o subíndices según corresponda para proceder a su valoración mediante un cálculo matemático. Es importante señalar que inicialmente, se consideró la aplicación del cálculo propuesto en el modelo de Francisco Longo. Sin embargo, al hacer pruebas para calcular los índices y subíndices, se experimentó no sólo la complejidad para realizar el cálculo de los índices, sino también la dificultad para definir los niveles de aprobación y de no aprobación de cada uno de los índices y subíndices, para finalmente, determinar el grado de incidencia de cada uno de los factores en la implementación de la política pública.

Asimismo, se observó un sesgo en las valoraciones finales, ya que al aplicar la ponderación de A, B ó C el valor del punto crítico podía sufrir un cambio radical, hasta llegar al grado de reflejar totalmente lo contrario a lo que significaba la calificación inicial hecha por el evaluador.

Por ejemplo, si un determinado punto crítico obtuvo una calificación de 2 (considerada no aprobatoria) al tener una ponderación de A, que implica que se multiplique por 3, obtenía un valor final de 6. Por otro lado, si un punto crítico obtuvo una calificación de 5 (máxima calificación) con una ponderación de C, con la cual se multiplicaría por 1, el valor final del

punto crítico sería de 5. En este caso, el punto crítico que inicialmente tuvo una calificación de 2 tendría una calificación final mayor que el punto crítico que inicialmente obtuvo la calificación máxima de 5.

Por todo lo anterior, se simplificaron los criterios para el cálculo e interpretación de los índices. Por un lado se redefinió la fórmula matemática para la obtención de los índices quedando de la siguiente manera:

$$VFI = \frac{\sum VPC}{PCPI}$$

En donde:

VFI = Es el valor final del índice.

VPC = Es la valoración del punto crítico con base en la escala: 5, 4, 3, 2, 1 ó 0.

PCPI = Es el número de puntos críticos agrupados por índice.

Esto significa que una vez obtenidas y agrupadas las valoraciones por índices o subíndices, se sumarán todas las valoraciones y se dividirán entre el número de puntos críticos que correspondan a cada uno para obtener su valor final. Para realizar el cálculo de cada variable con base en las medias de los resultados de los evaluadores se utilizó el software estadístico SPSS. La agrupación de puntos críticos por índice y subíndice se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 5. Agrupación de puntos críticos por índice y subíndice

ÍNDICE Y SUBÍNDICE	PUNTOS CRÍTICOS
Autonomía Organizacional (AO) Autonomía Estatutaria (AE) Autonomía Presupuestal (AP)	1, 2, 5, 8, 9, 11, 17, 29 3, 4
Capacidad Presupuestal (CAP)	3, 15, 25, 26, 28, 30
Consistencia Estructural (CE) Coherencia Estratégica (CES) Capacidad Directiva (CD) Consistencia de Procesos (CP)	10, 12, 13, 19, 20 1, 6, 7, 8, 9, 10, 23, 24 2, 5, 11, 14, 17, 18, 27, 31
Capacidad Funcional (CF) Competencia (COM) Flexibilidad (F)	12, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 28, 29, 31, 32 7, 13, 21, 24, 27, 32
Capacidad de Integración (CI)	4, 6, 14, 15, 16, 23

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, se estableció como criterio de *aprobación y no aprobación* la misma escala de valoración utilizada para la evaluación de cada punto crítico. De esta forma, de acuerdo con las proposiciones de la escala de valoración, podríamos considerar como calificación mínima aprobatoria 3, por lo que los índices que obtengan calificaciones entre 0 y 2 serán considerados como *no aprobatorios*. No obstante lo anterior, como un criterio de calidad en el proceso de implementación de la política pública, en nuestra propuesta se considera como un nivel adecuado del índice, el valor de 4.

6.4.1.4. Análisis

A partir de todo lo anterior, se puede proceder con el análisis y resultados de la aplicación del modelo. Para ello, en un primer momento, de acuerdo con el modelo de evaluación se realizará un análisis funcional de cada uno de los procesos que integran el modelo de profesionalización establecido. Este análisis es fundamentalmente de tipo cualitativo.

Después, se llevará a cabo un análisis de los resultados de las evaluaciones realizadas. Este análisis es de tipo cuantitativo.

6.4.1.4.1. Análisis funcional por procesos

Según el modelo de evaluación propuesto, es necesario realizar un análisis detallado del funcionamiento de la política de profesionalización como un modelo integral. Para ello, es preciso realizar el análisis de cada uno de los procesos que conforman el modelo integral de profesionalización, y contrastarlo con el modelo teórico de referencia que se ha planteado. Para ello es necesario obtener evidencia sobre lo siguiente:

- La existencia o integración de cada uno de los procesos del modelo de profesionalización y el cumplimiento de sus objetivos y funciones básicas.
- Las conexiones fundamentales que deben existir con otros procesos.
- El funcionamiento constatable en los diferentes puntos críticos en los que se manifiesta la eficacia y la calidad de cada proceso.

6.4.1.4.2. Análisis y resultados de la evaluación

El análisis de la información y los resultados de la evaluación tiene dos componentes. Primero, para determinar el nivel de confianza del instrumento de evaluación propuesto y la objetividad en el proceso, se realiza un análisis de los resultados de dicha evaluación para conocer el grado de correlación que existe entre las calificaciones asignadas por los dos evaluadores. Para esto se utiliza el programa estadístico SPSS.

En un segundo momento, también utilizando el programa SPSS se calcula cada una de las variables de estudio, que en este caso corresponden a los índices y subíndices, es decir, a los factores que intervienen en el proceso de implementación de la política pública. El cálculo de cada variable se hará tomando como base las medias de las calificaciones asignadas por los dos evaluadores a los puntos críticos que tienen incidencia en cada índice.

Una vez que se tienen los valores finales de cada índice y subíndice, se analizará cada uno de ellos con base en el análisis cualitativo para darle sentido a la calificación final y también para verificar el grado de congruencia entre los resultados cualitativos y los cuantitativos. Con esto último se podrá determinar si el instrumento resulta o no adecuado.

Todo lo anterior, constituye la metodología que deberá emplearse de forma rigurosa en la aplicación del instrumento de evaluación y en el análisis correspondiente de los resultados a fin de realizar la prueba de la hipótesis de investigación. Esto se verificará en el siguiente capítulo y las conclusiones.

CAPÍTULO 7. ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL MODELO DE EVALUACIÓN

Como se ha señalado en los capítulos anteriores, nuestra investigación se ha desarrollado a partir de dos grandes dimensiones de estudio: la gestión pública y las políticas públicas³¹⁰. Por un lado a partir del estudio de la profesionalización y por otro lado, desde el enfoque de políticas públicas. Por tal motivo, siguiendo esta lógica, el capítulo se estructura en dos partes.

En la primera parte se llevará a cabo un análisis funcional de los cinco procesos que integran el modelo de profesionalización que se ha planteado, y en la segunda parte se analizarán los resultados de la aplicación del instrumento de evaluación, a partir de los cuales se calculan los índices que corresponden a los factores que intervienen en la implementación de una política pública.

7.1. Análisis funcional por procesos

El análisis funcional se organiza a partir de la estructura del modelo de profesionalización descrito en el capítulo 5, que se integra por cinco procesos, los cuales a su vez se despliegan en otros procesos específicos. El método de análisis de cada uno de los procesos específicos se desarrolla siguiendo distintos pasos o momentos en un orden secuencial, los cuales se señalan en seguida.

En primer lugar se describen brevemente los resultados obtenidos del análisis de contenido de las entrevistas realizadas a los responsables de la implementación de la política de profesionalización, después se describen los resultados del análisis de

³¹⁰ Supra, p. 139.

documentos oficiales y evidencias que nos brindan los elementos suficientes para profundizar en el análisis.

En segundo lugar se realiza una interpretación y análisis propio de la contrastación de los resultados de las entrevistas con los resultados de la revisión documental. En tercer lugar, se contrasta todo lo anterior con el modelo teórico de profesionalización, es decir, se contrasta el funcionamiento real con el referente teórico.

Para concluir, se presenta una reflexión final con base en un análisis integral de cada uno de los cinco procesos, en el cual se conjunta el análisis de los procesos específicos que los conforman. Es preciso aclarar que en este apartado únicamente se incluirán dichas reflexiones finales y el análisis funcional detallado conforme al proceso descrito se presenta en el anexo 7.

7.1.1. Proceso 1. Gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización

Una vez que hemos revisado de forma particular cada uno de los procesos que integran el proceso de gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización, es necesario analizar dicho proceso desde una perspectiva integral, incluyendo los tres procesos que lo conforman. Esto con el propósito de contrastar el funcionamiento real del proceso con los referentes teóricos que se describieron en el capítulo cinco de este documento.

La dimensión pragmática se analizará a partir de la información obtenida en las entrevistas realizadas a los responsables de la implementación de la profesionalización, así como a través de la revisión y análisis de documentos oficiales y evidencias proporcionadas por el Instituto de Profesionalización que contribuyen a realizar un estudio con mayor profundidad y más completo. Esto se contrastará con la dimensión teórica que se da a partir del análisis del modelo teórico y conceptual del proceso.

En general podemos decir que el Instituto de Profesionalización en su carácter de órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor de Gobierno cuenta con autonomía técnica y de gestión, lo cual le da un grado de autonomía suficiente para dirigir la estrategia de implementación de la política de profesionalización en la Administración Pública Estatal.

También goza de autonomía para gestionar su presupuesto anual de operación directamente ante la Junta de Gobierno que esta encabezada por el Titular del Ejecutivo, de la cual también forma parte la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado instancias que de alguna forma definen los límites presupuestales.

Sin embargo, la autonomía del Instituto se ve reducida en cuanto a la asignación, ejecución y control del presupuesto total destinado a capacitación, ya que sí cuenta con plena autonomía para ejercer su propio presupuesto, pero no el presupuesto asignado a las dependencias, ya que el control que se ejerce sobre él es mediante la autorización del gasto que cada una de ellas realice.

De alguna forma esto difiere de la perspectiva teórica que contempla que la Unidad de Profesionalización debe contar con la autonomía suficiente para dirigir la política, que incluye la búsqueda y procuración de los medios necesarios para atender las necesidades de profesionalización de las dependencias, lo que implica también el control absoluto sobre el presupuesto global destinado a capacitación, incluyendo tanto la gestión directa del presupuesto ante el Poder Ejecutivo, como la asignación, ejercicio y control del presupuesto total.

Otro de los aspectos importantes del modelo teórico, es la capacidad de rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización, para lo cual requiere primeramente que la Unidad de Profesionalización cuente con un alto grado de autonomía conferida formalmente para después, generar los lineamientos y métodos para regular y orientar la

profesionalización, pero con carácter de obligatoriedad. Si bien hemos visto que el Instituto de Profesionalización cuenta con esa autonomía para establecer los instrumentos normativos y metodologías para la operación del proceso, no se hace evidente en la práctica el carácter de obligatoriedad en cuanto a su aplicación, más bien, la adhesión a la política de profesionalización es de carácter voluntario y el nivel de implicación de las dependencias es muy variable.

Desde este punto de vista teórico, los instrumentos normativos y metodológicos de mayor relevancia son aquellos que determinan este grado de autonomía de la Unidad de Profesionalización, así como de los actores que intervienen en el proceso y de los mecanismos de coordinación, así como los que le dan sustento a las funciones y a los procesos.

Con base en el análisis documental realizado, el principal ordenamiento es el Decreto que establece el Estatuto de Profesionalización para el Servicio Público del Estado de Nuevo León, cuyo objeto fue establecer el marco jurídico básico para regular el Sistema de Profesionalización de la Administración Pública de Nuevo León, así como el Reglamento Interior del Instituto de Profesionalización, aunque éste último no ha sido aprobado.

En cuanto a la parte de operación, destacan el Manual de Organización del Instituto, los Manuales de Procedimientos, las Políticas Generales del Programa Anual de Desarrollo Profesional de los Servidores Públicos del Sistema Integral de Profesionalización, las Políticas de Aplicación para Instructores. Adicionalmente, se desarrollaron metodologías e instrumentos para la detección de necesidades de profesionalización, así como el diseño curricular basado en normas técnicas de competencia laboral.

A pesar de contar con instrumentos normativos y metodológicos, es preciso que exista una activa labor de seguimiento y asesoría técnica por parte de la Unidad de Profesionalización para lograr aplicarlos en las dependencias, lo cual, de acuerdo con la

información proporcionada por los entrevistados, se lleva a cabo de forma satisfactoria por parte del Instituto de Profesionalización.

Teóricamente un aspecto fundamental es la existencia de mecanismos de coordinación efectivos para la implementación de la política de profesionalización. En la práctica, de acuerdo con la información de los entrevistados y los documentos oficiales encontramos que existen estrategias de coordinación hacia el interior de la Administración Pública y estrategias de coordinación hacia el exterior. Formalmente las primeras contemplan la integración de comités internos de profesionalización y una red de enlaces con quien el Instituto mantiene una estrecha relación.

Sin embargo, en el Estatuto de Profesionalización se le otorgan atribuciones y un cierto grado de autonomía a los Titulares de las dependencias, más no así a los enlaces o agentes responsables de la implementación de la política de profesionalización en cada dependencia, aunque tienen un determinado nivel de actuación considerable para desempeñar las funciones asignadas como enlace, además del apoyo que reciben de su propia dependencia.

Adicionalmente, las estrategias de coordinación externa tienen un sustento formal muy importante, que puede darse a través de acuerdos y convenios con instituciones de educación superior, como con despachos especializados, entre otros. Además, se contempla la existencia de un Consejo Consultivo Académico que se integra por representantes de instituciones académicas con el propósito de fortalecer los programas de profesionalización.

Con todo lo anterior, podemos concluir que este proceso de gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización tiene un alto grado de correspondencia con respecto al modelo teórico de profesionalización propuesto, lo cual es muy importante, ya

que tiene una incidencia importante en el funcionamiento de los demás procesos que se irán analizando más adelante.

7.1.2. Proceso 2. Planeación y programación de la profesionalización

Atendiendo a la dimensión teórica, el proceso de planeación y programación de la profesionalización considera de vital importancia el proceso de coordinación para llevar a cabo la detección de necesidades de profesionalización, su programación y presupuestación, lo que en conjunto conforma el Programa de Profesionalización.

En la práctica, en el caso de Nuevo León, tanto formal como funcionalmente se le ha dado mucha importancia a la parte de coordinación, sobre todo hacia el interior de la Administración Pública ya que a través de los enlaces de profesionalización se pretende incrementar la capacidad de acción y efectividad en cuanto a la implementación de la política a nivel de las dependencias.

En este sentido, de acuerdo a la información documental y a la información de los entrevistados existe una gran participación en lo que se refiere a la detección de necesidades de profesionalización, en la integración de los Programas Institucionales de Profesionalización con la respectiva calendarización de los cursos y en lo que supone el análisis de factibilidad de los mismos.

Sin embargo, para darle sentido y consistencia a esta importante labor de coordinación y participación deben aplicarse los instrumentos normativos y metodológicos que han sido establecidos en el proceso de gestión de rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización, particularmente en lo que se refiere a la definición de perfiles de puestos y de competencias y a la detección de necesidades de capacitación como insumos básicos para la integración de los Programas de Profesionalización y el diseño curricular por competencias.

Al respecto, de acuerdo con la información obtenida, estos elementos se elaboran y revisan de forma sistemática y periódica. Prueba de ello es que existen los productos aunque los entrevistados de las dependencias dicen no conocer las metodologías, posiblemente porque simplemente reciben las indicaciones por parte del Instituto de Profesionalización sin identificarlas plenamente como metodologías.

Asimismo debe verificarse que dichos instrumentos se mantengan alineados a las prioridades institucionales y gubernamentales para garantizar la pertinencia de la profesionalización, lo cual en la práctica resulta difícil de verificar. Esta alineación se hace más evidente a través de los cursos específicos que requiere cada dependencia en virtud de las características particulares y diferenciadas, que quizás tienen una vinculación más estrecha y evidente con las prioridades institucionales.

En general, podemos decir que existe un grado considerable de correspondencia entre los referentes teóricos del modelo de profesionalización con respecto a cómo se desarrolla el proceso de planeación y programación de la profesionalización en la realidad, lo cual es muy importante por la incidencia que representa para el siguiente proceso que es el de desarrollo académico.

7.1.3. Proceso 3. Desarrollo académico

Con respecto al proceso de desarrollo académico, un factor fundamental que nos plantea el modelo de profesionalización desde un punto de vista teórico es la existencia y aplicación de un sistema normalizado para el diseño curricular basado en el enfoque por competencias que facilite el desarrollo de los contenidos temáticos y el material didáctico y que con ello se asegure la pertinencia de la profesionalización.

En la práctica, según se ha revisado, existe una metodología para el diseño curricular por competencias, que además, se ha desarrollado un software, el cual además de que va desplegando la metodología de llenado, facilita el proceso de diseño. De esta forma, se brinda la orientación y asesoría en línea para ir guiando a los responsables del diseño con base en la metodología establecida.

A pesar del avance que se tiene con respecto a contar con una metodología e instrumentos para el diseño curricular, el proceso pierde sentido y no está completo si no cuenta con los insumos principales que le van a marcar la pauta para definir cuáles son las necesidades y para decidir qué cursos que se deben desarrollar. Estos insumos se obtienen a partir del proceso de planeación, entre ellos destaca el catálogo de puestos, el catálogo de competencias, los perfiles de competencias por grupos de puestos y el diagnóstico de necesidades de profesionalización. Con esto se pretende darle sentido al diseño curricular y a los programas de profesionalización.

Aún con todo ello, de acuerdo con la información obtenida, encontramos que no toda la oferta académica del Instituto de Profesionalización se encuentra orientada al desarrollo de competencias, ya que éste ha sido un proceso gradual, con el cual se han ido rediseñando bajo el enfoque de competencias sólo algunos de los cursos tradicionales que existían en el catálogo de cursos.

Lo mismo sucede con la oferta académica en la modalidad a distancia, ya que el proceso de diseño instruccional ha sido un poco más complejo al tratar de introducir no solamente el enfoque de competencias, sino también el uso de tecnologías que implica técnicas distintas de enseñanza-aprendizaje, por lo que la oferta y la cobertura ha estado más limitada.

Con lo anterior encontramos discrepancias con respecto al modelo teórico, ya que no se garantiza completamente la congruencia de la oferta académica con las orientaciones

estratégicas y las necesidades institucionales. En la práctica, como se mencionó en el proceso anterior, no se ha logrado una total alineación con las necesidades individuales, institucionales y gubernamentales. Razón por la cual, las dependencias estiman que el grado de atención a sus necesidades se encuentre entre un 70% y 90%.

De todo ello, podemos distinguir que un elemento fundamental del proceso de desarrollo académico es sin duda, la oferta académica o el Catálogo de Cursos que será el objeto principal de promoción y difusión y sobre lo que girarán de alguna forma las actividades de administración que se revisarán en el siguiente apartado.

7.1.4. Proceso 4. Administración de la profesionalización

Como parte del proceso de administración de la profesionalización, de acuerdo con el modelo teórico, la convocatoria de participantes se da a partir de dos aspectos, por una parte, de la oferta académica y su calendarización correspondiente y por otra parte una política de promoción y difusión de los cursos y eventos de profesionalización. En la práctica, hemos observado que dicha política sí se lleva a cabo de forma directa o personal e indirecta a través de diversos medios de comunicación tales como el portal de internet como medio principal, el correo electrónico, el teléfono y algunos medios impresos.

Estos canales de comunicación se utilizan no únicamente para dar a conocer la oferta académica, sino para el registro e inscripción de participantes en un curso. Lo cual, desde la perspectiva teórica le corresponde al proceso de gestión y sistematización de la información. Este proceso implica necesariamente contar con un sistema automatizado de gestión de la información, que permita no sólo realizar las inscripciones a un curso, sino también el registro individual de profesionalización de cada servidor público, así como un control de expedientes, el seguimiento del programa, la elaboración de reportes y en general, la gestión de la información para la toma de decisiones.

En este sentido, el Instituto de Profesionalización cuenta con un sistema de gestión de la información que está vinculado a su portal de internet con el propósito de facilitar el acceso y la alimentación de información de forma simultánea y al momento por parte del personal del Instituto y de los enlaces como responsables de la profesionalización en cada dependencia. La existencia de este sistema obedece no sólo a una necesidad del manejo de información, sino también a un ordenamiento normativo que se inscribe en el Estatuto de Profesionalización con lo cual se le da una mayor importancia.

Por otra parte, a partir de la calendarización o programación de los cursos se puede pasar al proceso de logística, que implica el acondicionamiento del lugar, de la disponibilidad del equipo y la preparación del material necesario para cada curso y también la contratación de los instructores. En cuanto a las instalaciones, equipo y material didáctico los entrevistados afirman que el Instituto de Profesionalización cuenta con la capacidad suficiente para garantizar las condiciones básicas en las que se imparten los cursos, así como para proveer el material necesario para cada curso. Sin embargo, se detectan áreas de oportunidad en cuanto a la cantidad y disponibilidad del equipo de cómputo.

En materia de contratación de servicios de capacitación, teóricamente, hay tres elementos que son fundamentales. El primero son las bases técnicas de contratación, el segundo es el padrón de proveedores y el tercero son los convenios institucionales. Con respecto al primero, el Instituto de Profesionalización cuenta con unas Políticas para Instructores, referentes a los criterios para selección y contratación, así como los lineamientos para la contratación de servicios personales establecidos para toda la Administración Pública. En lo que se refiere al segundo elemento, el Instituto cuenta con un padrón de proveedores de acuerdo a las áreas de especialidad, así como un expediente con el currículum de cada uno de ellos.

Al tercer elemento también se le ha dado importancia, ya que además de convenios particulares con instituciones académicas o despachos especializados, formalmente se

contempla que el Instituto debe contar con un Consejo Consultivo Académico, cuyos integrantes son representantes del sector académico y de las principales instituciones de educación superior, a partir del cual surgen dichos convenios.

Finalmente, un factor muy importante es el capital humano con que cuenta la Unidad de Profesionalización para implementar la política de profesionalización. Al respecto, los entrevistados aseguran que el Instituto de Profesionalización cuenta con el capital humano suficiente y además, demuestra total dominio de las competencias necesarias para desempeñar su función. Cabe señalar que además del personal del Instituto, se cuenta con la red de enlaces de profesionalización con lo cual se incrementa el número de personas involucradas en el proceso y se multiplica la capacidad de acción con respecto a la política.

Hasta ahora hemos visto la operación general de los procesos de gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización, de planeación y programación, de desarrollo académico y de administración de la profesionalización, el proceso restante correspondiente a la evaluación, aunque se trata al final, constituye un factor muy importante de retroalimentación para adecuar los demás procesos. Esto se verá a detalle en el siguiente punto.

7.1.5. Proceso 5. Evaluación

Teóricamente, el modelo considera dos tipos principales de evaluación, por una parte, la evaluación de los aspectos referentes a la impartición del curso y por otra parte, la evaluación de competencias laborales, ya que es la característica principal del modelo de profesionalización que se estudia. A pesar de que son dos tipos de evaluaciones, deben existir metodologías e instrumentos que nos permitan un adecuado grado de estandarización en el proceso para garantizar su objetividad. Por otra parte, es necesario complementarlo con las medidas correctivas sobre los resultados.

En este sentido, en lo que corresponde al primer tipo de evaluación, en el marco normativo de la profesionalización en Nuevo León, se contempla la evaluación y el desarrollo de metodologías e instrumentos para tal efecto, así como mecanismos de acreditación y certificación de competencias. El Instituto de Profesionalización cuenta si no con una metodología establecida, por lo menos con instrumentos de evaluación con respecto al desempeño de los instructores, a la satisfacción de los participantes con respecto al contenido del curso y a las posibilidades de aplicación en su contexto laboral, a la adecuación de las instalaciones, a la calidad del material del curso, y en general a los aspectos de logística para la impartición del curso. Sin embargo, no se definen claramente las medidas correctivas sobre los resultados de las mismas.

En cuanto al segundo tipo de evaluación, el Instituto de Profesionalización presenta evidencia de la operación de un sistema normalizado de evaluación de competencias para su posterior certificación por parte del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) como Organismo Oficial de Certificación de Competencias Laborales a nivel nacional. Se informa que como resultado de la operación de este sistema de evaluación de competencias se han certificado 161 servidores públicos.

Sin embargo, a pesar del avance que esto representa, el proceso de evaluación se encuentra en una etapa inicial y en este momento no aplica a todas las competencias que se incluyen en el Catálogo de Competencias, ya que esto depende de la existencia de normas técnicas de competencia laboral registradas por el CONOCER. Por tal motivo, no se considera una práctica generalizada y según la información de las entrevistas, existe un desconocimiento por parte de las dependencias sobre este proceso de evaluación y certificación de competencias.

Con lo anterior, podemos decir que existe una correspondencia parcial entre el funcionamiento real con el modelo teórico, ya que hay un cierto grado de atención y

avance de los elementos teóricos fundamentales, pero no se cumple completamente porque no es una práctica generalizada.

A partir de los resultados que se han presentado y de su análisis correspondiente se aplica el instrumento de evaluación para posteriormente con base en los resultados de la evaluación, calcular los índices y subíndices que constituyen los factores que inciden en el proceso de implementación de una política pública. Esto se abordará con detalle en el siguiente punto.

7.2. Análisis y resultados de la aplicación del instrumento de evaluación

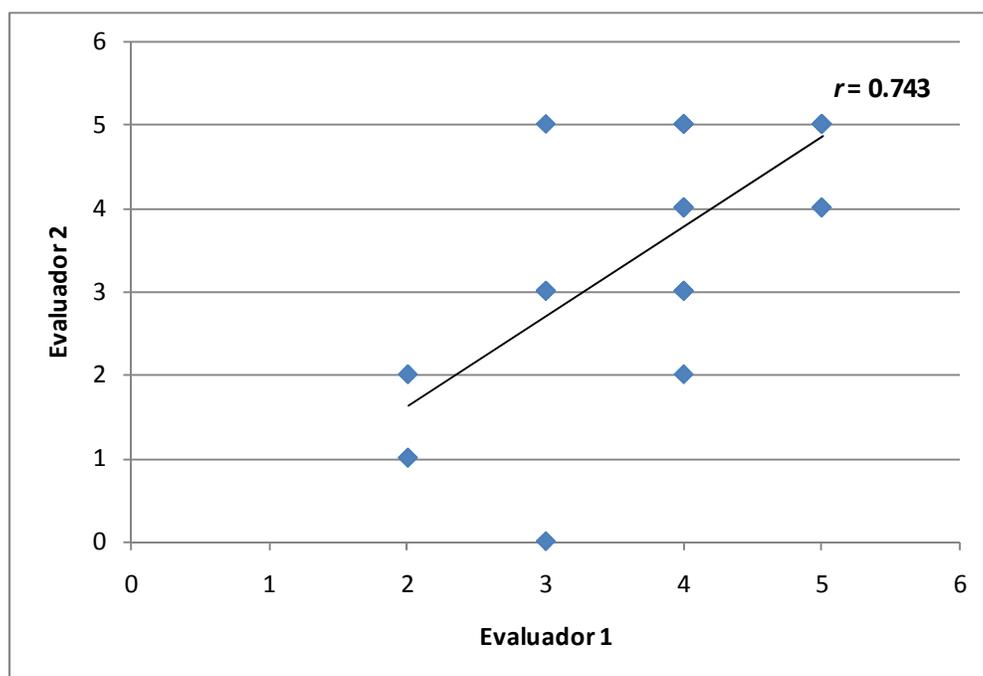
En este apartado, el análisis se divide en dos partes. Por un lado, se realiza un análisis sobre el grado de correlación existente entre los resultados de las evaluaciones realizadas por los evaluadores seleccionados. Esto con el propósito de determinar el nivel de confianza del instrumento de evaluación diseñado en esta investigación para evaluar la implementación de la política pública de profesionalización. Por otro lado, se lleva a cabo un análisis individual de cada uno de los índices y subíndices calculados a partir de los resultados obtenidos con la evaluación antes referida.

7.2.1. Análisis de correlación de los resultados de la evaluación

Según se indicó en el capítulo anterior sobre el diseño de investigación, el instrumento de evaluación se empleó para evaluar la implementación de la política pública de profesionalización de la Administración Pública del Estado de Nuevo León. En el proceso de evaluación participaron de forma individual, el investigador y un evaluador con el propósito de asegurar la objetividad de la evaluación y la confiabilidad del instrumento.

De acuerdo con los resultados obtenidos de las dos evaluaciones, se observa una fuerte correlación de los resultados del evaluador adicional con respecto a la evaluación realizada por el propio investigador, como se observa en el diagrama de dispersión (figura 12) que muestra una correlación directa en la cual, los puntos se encuentran relativamente cercanos a una línea que toma una forma creciente.

Figura 11. Diagrama de dispersión de los resultados de la evaluación



Fuente: Elaboración propia.

Según se presenta en la tabla 6, a partir de dichos resultados se obtiene un valor de $r=0.743$, lo que representa aproximadamente un 74.3% de validez y confiabilidad del instrumento de evaluación. En este caso, la correlación demuestra fuerte congruencia entre los resultados de los dos evaluadores.

Tabla 6. Correlación de Pearson de los resultados de la evaluación

		Correlaciones	
		EVALUADOR 1	EVALUADOR 2
EVALUADOR1	Correlación de Pearson	1	.743**
	Sig. (bilateral)		.000
	N	32	32
EVALUADOR2	Correlación de Pearson	.743**	1
	Sig. (bilateral)	.000	
	N	32	32

** . La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior representa un alto grado de validez y confianza, ya que en términos generales, mientras que el coeficiente de correlación lineal (r) tome valores cercanos al 1, la correlación positiva es fuerte y directa, y será más fuerte cuanto más se aproxime el valor de r a 1, con lo cual la validez y confiabilidad es mayor. Además esto es significativo en tanto que, a pesar de que se aplicaron únicamente dos evaluaciones en una sola ocasión, se obtuvieron 32 observaciones (cantidad de puntos críticos a evaluar) de cada uno de los evaluadores, sin mostrar diferencias considerables en las respuestas.

Las diferencias más significativas se encuentran en las valoraciones de tres puntos críticos. En el punto diez, se presentan valores de 4 y 2. En el punto veintiuno, hay valores de 3 y 5. Finalmente en el punto treinta y uno, los valores son de 3 y 0. Estas diferencias llaman la atención en virtud de que en el primer y tercer caso, existen valores considerados aprobatorios o positivos y no aprobatorios o negativos de acuerdo a la escala de valoración establecida previamente, en la cual, la calificación mínima aprobatoria es 3. En el segundo caso, si bien las dos valoraciones son aprobatorias, una corresponde a la calificación mínima aprobatoria y la otra a la calificación máxima que se puede asignar.

7.2.2. Análisis de índices y subíndices

En virtud de que se han tomado los resultados de la evaluación como un acuerdo interjueces, para efectos del cálculo de los índices y subíndices que se presentan en esta sección, se toma la media de las calificaciones de los dos evaluadores asignadas a los puntos críticos para calcular el valor final del índice y subíndice.

7.2.2.1. Índice 1. Autonomía Organizacional (AO)

De acuerdo con los resultados de la evaluación, se obtuvo una media de **4.5** que corresponde al valor final del índice de Autonomía Organizacional (AO), muy cercano a la situación ideal que se pretende. Para profundizar un poco más en el análisis, debemos tomar en cuenta que éste índice AO incluye dos subíndices.

Por una parte tenemos al subíndice de Autonomía Estatutaria (AE) con un valor de **4.56** muy cercano a la calificación ideal, lo que significa que la Unidad de Profesionalización cuenta con un alto grado de autonomía conferida por los ordenamientos jurídicos, así como para emitir aquellos instrumentos normativos y metodológicos necesarios para dirigir la estrategia de implementación de la política de profesionalización.

Por otra parte, el subíndice de Autonomía Presupuestal (AP) tiene un valor de **4.25**. Sin embargo destaca un área de oportunidad en el punto crítico cuatro, ya que ha recibido una calificación de 3 por parte de los evaluadores, quienes consideran que la Unidad de Profesionalización tiene un grado mínimo indispensable de autonomía para asignar, ejecutar y controlar los recursos destinados a la profesionalización.

Esto se debe en gran medida a que la Unidad de Profesionalización tiene autonomía para ejercer su propio presupuesto, pero con respecto al presupuesto de las dependencias, sólo se ejerce un control indirecto sobre el gasto que realicen.

7.2.2.2. Índice 2. Capacidad Presupuestal (CAP)

De acuerdo con los resultados de la evaluación se obtiene una media de **4.8333** como valor final del índice de Capacidad Presupuestal (CAP). Este valor está muy cercano a la calificación máxima contemplada en el modelo de evaluación. Esto significa en términos generales que existen recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos suficientes para implementar la política pública de profesionalización, aunque hay que señalar que dichos recursos no son para uso exclusivo de la Unidad de Profesionalización, sino que se encuentran distribuidos entre los diversos actores que participan en el proceso de implementación.

7.2.2.3. Índice 3. Consistencia Estructural (CE)

De los resultados de la evaluación se obtiene una media de **3.825** como valor final del índice de Consistencia Estructural (CE). Es importante señalar que este índice se integra a partir de 3 subíndices. El subíndice de Coherencia Estratégica (CES) obtuvo un valor de **2.7**, valor no aprobatorio de acuerdo a nuestra escala. También llama la atención que en el punto diez, el segundo evaluador asignó una calificación de 2 considerada como no aprobatoria, mientras que el primer evaluador le asignó una calificación aprobatoria de 4; en el punto diecinueve los evaluadores le asignaron una calificación de 2 y al punto veinte, incluso le asignaron calificaciones de 2 y 1, lo cual, desde esta perspectiva es una calificación no aprobatoria. Y en el punto crítico doce se obtuvo una calificación de 3, considerada como mínima aprobatoria.

Con ello se presenta un área de oportunidad con respecto a la alineación del diseño de competencias, los perfiles de competencias por grupos de puestos, los diagnósticos de necesidades de capacitación y los programas institucionales de profesionalización a las prioridades y orientaciones estratégicas institucionales y gubernamentales. Esta debilidad provoca que la profesionalización no se oriente totalmente al desarrollo de competencias laborales y además, no mantenga esa alineación estratégica, y como consecuencia, no se atiendan plenamente las necesidades de profesionalización de las dependencias de la Administración Pública con la oferta académica de la Unidad de Profesionalización.

Por otra parte, el subíndice de Capacidad Directiva (CD) obtiene un valor final de **4.375**, por lo que en general, podemos afirmar que la Unidad de Profesionalización tiene una adecuada capacidad para dirigir los esfuerzos y potenciar las capacidades para implementar la política de profesionalización no sólo las propias, sino de los demás actores que participan en el proceso. Sin embargo, llama la atención que en el punto diez, el segundo evaluador asignó una calificación no aprobatoria de 2, mientras que el primer evaluador asigna una calificación de 4. Asimismo, en el punto siete, el segundo evaluador asignó una calificación de 3, que es la calificación mínima aprobatoria.

Finalmente, el subíndice de Consistencia de Procesos (CP) obtuvo un valor de **3.875**, valor que se acerca a la calificación de 4. No obstante, hay que señalar que se observan dos calificaciones de 3 en el punto crítico dieciocho y treinta y uno, y en éste último hay una calificación de 0 que representa una calificación negativa que refleja total ausencia de acción y cumplimiento.

El primero refiere a un área de oportunidad con respecto al diseño curricular, ya que como se observó en el análisis funcional, no se elabora con base en el análisis del catálogo de puestos, el catálogo de competencias, los perfiles de competencias por grupos de puestos y el diagnóstico de necesidades de capacitación de forma sistemática, como un proceso habitual. Además, con respecto al segundo se observa que a pesar de existir un sistema normalizado para evaluar el grado de dominio de las competencias por parte de los servidores públicos, no se aplica regularmente.

En general podemos decir que el índice de Consistencia Estructural a pesar de tener calificaciones por encima de la calificación mínima aprobatoria muestra serias debilidades principalmente en la variable de Coherencia Estratégica, lo cual disminuye la eficacia de la implementación de la política pública.

7.2.2.4. Índice 4. Capacidad Funcional (CF)

De las calificaciones resultantes de la evaluación se obtiene una media de **3.3** como valor final del índice de Capacidad Funcional (CF). Recordemos que éste índice se integra por dos subíndices. El subíndice de Flexibilidad (F) obtiene un valor de **4.0833**. Esto significa que en los componentes de la estrategia de implementación de la política de profesionalización se incorporan pautas que facilitan la adaptación del proceso no sólo a los cambios, sino también a las circunstancias, capacidades y necesidades tanto de la Unidad de Profesionalización como de las dependencias de la Administración Pública. No obstante la buena posición de la calificación final del índice, en los puntos siete, veintiuno y treinta y dos, aparecen calificaciones de 3, que es la calificación mínima aprobatoria.

El subíndice de Competencia (COM) tiene un valor de **2.9545**, valor por debajo del 3, lo que significa una calificación no aprobatoria. Destaca que existen tres calificaciones de 2, e incluso dos de 1 y una de 0, consideradas como no aprobatorias. Con ello se muestran significativas áreas de oportunidad en cuanto a la adecuación y aplicación del diseño de competencias, los perfiles de competencias por grupos de puestos, los diagnósticos de necesidades de capacitación y los programas institucionales como componentes esenciales del modelo de competencias. Además los puntos doce, dieciséis y dieciocho se valoraron con la mínima calificación aprobatoria que es 3. En el punto treinta y uno y treinta y dos existe al menos una calificación de 3.

Estas debilidades que se presentan en el proceso de planeación afectan considerablemente los procesos de desarrollo académico y de evaluación. Con respecto al primero, en el diseño curricular y a la imposibilidad de orientar la profesionalización hacia el desarrollo de competencias, razón por la que no se atienden completamente las necesidades de las dependencias, ya que la Unidad de Profesionalización atiende básicamente las competencias transversales o comunes a todas las dependencias, pero no completamente las competencias que son de carácter específico, y que corresponden a la vocación y a las características particulares de cada una de las dependencias.

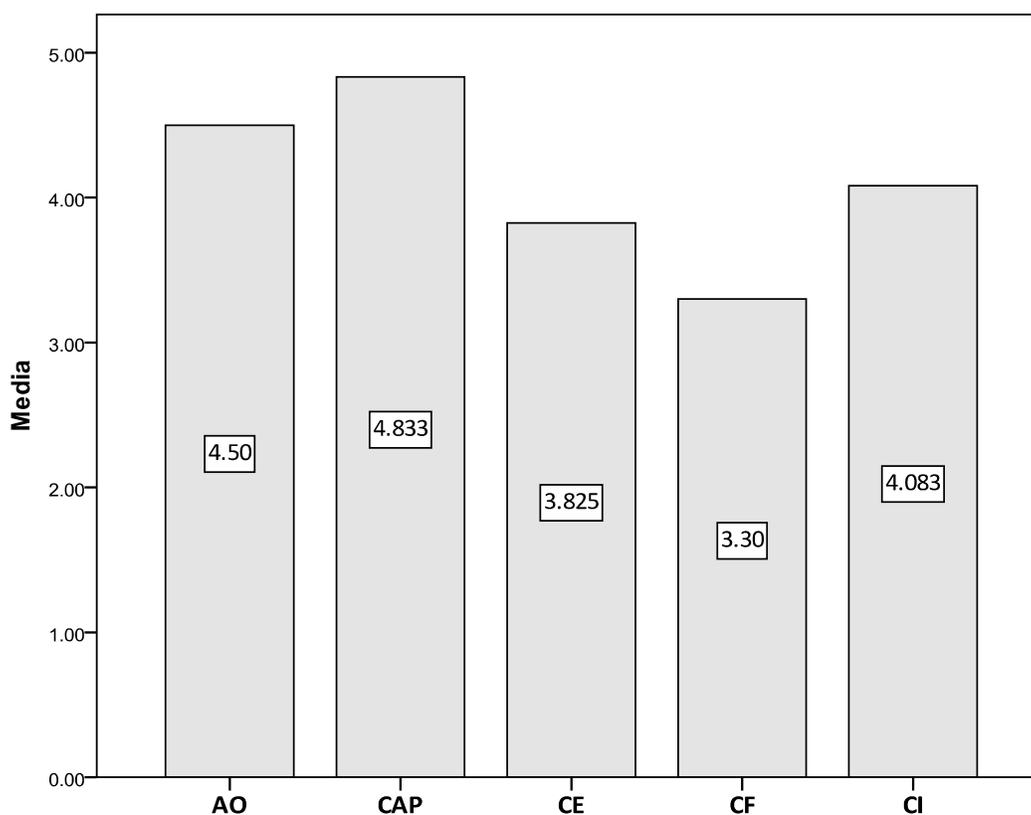
En general, se observa que el proceso de transición de la profesionalización que va de un modelo de capacitación tradicional hacia un modelo de profesionalización por competencias ha sido gradual y aún no se ha logrado completamente. Esto se debe en gran medida a que no se han afianzado los instrumentos de gestión de competencias como punto de partida para consolidar el enfoque de competencias del modelo de profesionalización que se pretende a través de la política pública de profesionalización para la Administración Pública del Estado de Nuevo León.

7.2.2.5. Índice 5. Capacidad de Integración (CI)

De los resultados de la evaluación se obtuvo una media de **4.0833** siendo éste el valor final del índice de Capacidad de Integración (CI), el cual se ubica en una buena posición. Esto significa que por una parte, se han establecido formalmente mecanismos de coordinación y participación de los actores involucrados, que además se han llevado a la práctica a través de una activa participación de las dependencias.

No obstante, en el punto cuatro y dieciséis hay calificaciones de tres como mínima aprobatoria. De esta forma se observa que no existe una completa integración de los actores, que incluye no sólo una participación, sino la consolidación de ideologías, intereses y recursos a través de la conformación de los programas institucionales de profesionalización que mediante la movilización de esfuerzos y la correcta asignación de recursos, se atiendan las necesidades particulares de cada dependencia de la Administración Pública.

Figura 12. Valor final de los índices

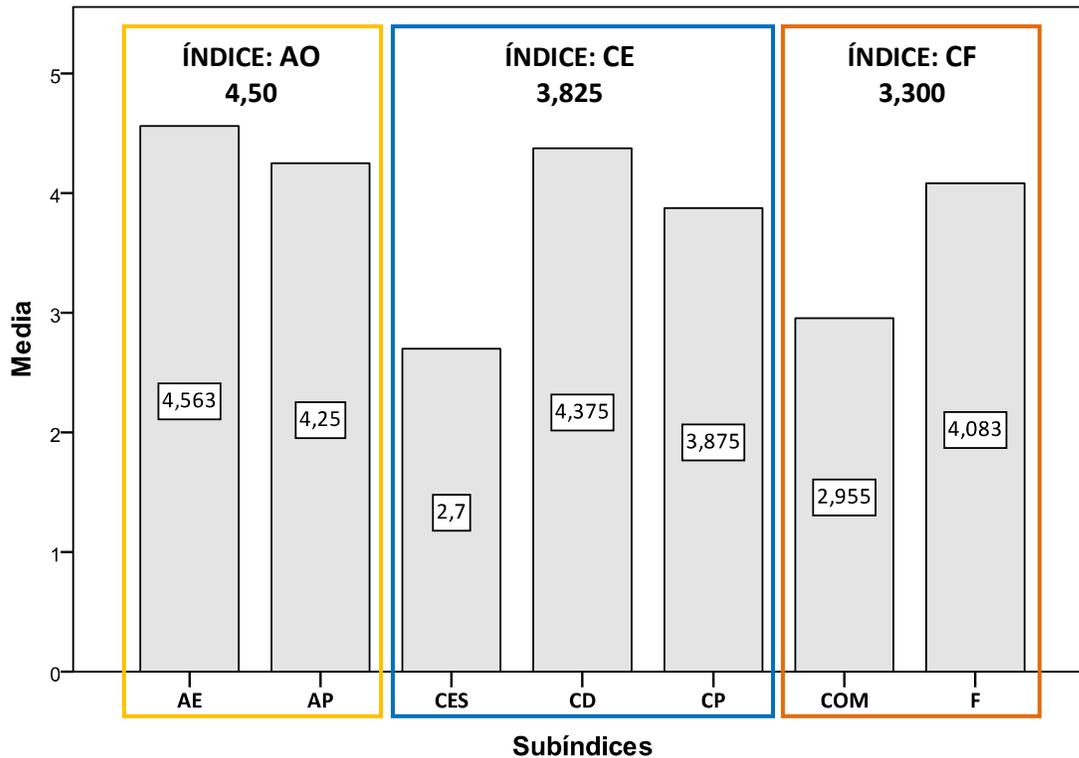


Índices: **AO** = Autonomía Organizacional; **CAP** = Capacidad Presupuestal; **CE** = Consistencia Estructural; **CF** = Capacidad Funcional; **CI** = Capacidad de Integración.

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, como se observa en la figura 12, todos los índices se encuentran por encima del valor de 3 como calificación mínima aprobatoria. Dos de ellos, el de Capacidad Funcional (CF) y el de Consistencia Estructural (CE) no llegan al 4. El índice de Capacidad de Integración apenas rebasa el 4 con un valor de 4.083. Los dos índices con mayor calificación si bien superan el 4.5, no obtienen la máxima calificación de 5.

Figura 13. Valor final de los subíndices



Índice:	Subíndice:
AO = Autonomía Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • AE = Autonomía Estatutaria • AP = Autonomía Presupuestal
CE = Consistencia Estructural	<ul style="list-style-type: none"> • CES = Coherencia Estratégica • CD = Capacidad Directiva • CP = Consistencia de Procesos
CF = Capacidad Funcional	<ul style="list-style-type: none"> • COM = Competencia • F = Flexibilidad

Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en la figura 13, las debilidades más significativas se encuentran en el subíndice de Coherencia Estratégica (CES) con un valor de 2.7 y en el subíndice de Competencia (COM) con un valor de 2.9, ambos con una calificación no aprobatoria. El subíndice de Consistencia de Procesos (CP) no alcanza el valor de 4 y finalmente, los subíndices de Autonomía Estatutaria (AE), Autonomía Presupuestal (AP), el de Capacidad Directiva (CD) y de Flexibilidad (F) se encuentran por encima del 4, siendo el primero de

éstos últimos el de mayor calificación con un valor de 4.563, pero lejos de la calificación máxima de 5.

CONCLUSIONES

Con fundamento en lo expuesto en los seis apartados anteriores, podemos exponer nuestros hallazgos relevantes. Para ello comenzaremos señalando que la profesionalización se ha incluido en las agendas gubernamentales del ámbito federal y estatal principalmente. Asimismo, se verifica que la profesionalización en la Administración Pública del Estado de Nuevo León ha sido incorporada en la agenda gubernamental y se le ha dado el carácter de política pública, ya que de acuerdo con los referentes teóricos, cumple con los atributos de una política pública. Entre ellos, el posicionamiento estratégico, la legalidad, la viabilidad política y administrativa, la eficiencia y la participación. Por lo tanto, puede ser caracterizada como una política pública.

Desde un enfoque sistémico, la política pública de profesionalización puede ser estudiada como un proceso integral o de forma específica en alguna de las etapas que conforman dicho proceso. Por tal motivo, y en virtud del interés particular en los aspectos de gestión, el estudio se enfocó en la etapa de implementación. Ya ubicados en este ámbito, encontramos que a pesar de que en la etapa de implementación de una política pública intervienen múltiples factores, mediante un análisis comparativo de distintos modelos teóricos, se ha detectado que existen factores que están presentes en diferentes tipos de políticas y en virtud de su carácter general, en conjunto pueden configurar un modelo de implementación.

Otro aspecto importante es, que tanto el modelo de profesionalización que sirve de referente al modelo de evaluación como el modelo de profesionalización implementado en la Administración Pública del Estado de Nuevo León se originan a partir de un proceso de reforma y modernización administrativa en el sector público, por lo que ambos también han sido concebidos como un componente de la gestión estratégica de capital humano.

Por otra parte, con la evaluación de la política de profesionalización de la Administración Pública del Estado de Nuevo León se verificó que el modelo de evaluación, incluyendo el instrumento de evaluación y las técnicas utilizadas, son funcionales. Con esto atendemos a la responsabilidad del investigador, en tanto que nuestra propuesta va más allá de un constructo teórico, ya que tiene una utilidad práctica para estudiar un fenómeno específico y real, y de alguna forma es un instrumento que puede contribuir al mejoramiento de los procesos de gestión.

Podemos decir también, que se trata de una evaluación integral y objetiva, que refleja el funcionamiento real del proceso de implementación de la política, ya que se analiza desde diferentes perspectivas utilizando diversas técnicas de análisis. Esto es así porque durante el proceso se verifica que las directrices normativas en las que se establece la política pública, se han llevado a la práctica contrastándolas con la opinión de distintos actores que participan en la implementación de la política pública y además, con las evidencias disponibles como prueba del funcionamiento real. Por ello, es fundamental realizar una adecuada selección de los participantes en la evaluación, tanto de aquellos que son entrevistados, como de los evaluadores.

Por lo anterior podemos afirmar que el instrumento de evaluación que se diseñó resultó adecuado y con un alto grado de congruencia con la realidad encontrada y con el enfoque de estudio que se adoptó. Esto en virtud de que se observa una fuerte alineación entre ambos modelos de profesionalización, es decir, entre el modelo teórico y el modelo práctico ó real, ya que en el modelo de Nuevo León hay evidencia del funcionamiento de los cinco procesos de profesionalización del modelo de referencia, a saber:

1. Gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización
2. Planeación y programación de la profesionalización
3. Desarrollo académico
4. Administración de la profesionalización

5. Evaluación

Además, se observa un alto grado de congruencia entre los resultados cuantitativos del cálculo del valor final de los índices y los resultados cualitativos del análisis funcional por procesos. De hecho, ambos tipos de resultados se complementan en cuanto a que los resultados cualitativos le dan sentido a los valores numéricos de los índices y subíndices. También se refleja una fuerte correlación entre los resultados de los dos evaluadores debido a que la evaluación se realizó en igualdad de condiciones y sobre los mismos elementos y criterios de evaluación.

En la evaluación realizada se encontró evidencia de la presencia de los cinco factores que intervienen en el proceso y que fueron previamente identificados en el marco teórico. Si bien es cierto que no tienen el mismo grado de incidencia en el proceso de implementación, ya que cada uno de ellos influye en mayor o menor grado, con la evaluación se ha verificado la presencia de todos ellos. Por tal motivo, podemos afirmar que se acepta la hipótesis de investigación, ya que la implementación de la política pública de profesionalización esta determinada por los siguientes factores:

1. Autonomía organizacional
2. Capacidad presupuestal
3. Consistencia estructural
4. Capacidad funcional
5. Capacidad de integración

Además de probar la hipótesis, se responde la pregunta de investigación, ya que la capacidad presupuestal, la autonomía organizacional y la capacidad de integración tienen un mayor grado de influencia que la consistencia estructural y la capacidad funcional. Finalmente, con todo ello se cumple con el objetivo principal de la investigación, ya que se han identificado los factores que intervienen en la etapa de implementación de la política pública en la Administración Pública del Estado de Nuevo León mediante la aplicación de

un modelo de evaluación diseñado para tal efecto. Sin embargo, cabe señalar que una de las limitaciones del análisis cuantitativo fue el hecho de no poder medir y determinar la relación que existe entre dichos factores, que representan nuestras variables de estudio, a través de la aplicación de pruebas estadísticas no paramétricas.

Si bien hemos cumplido con los propósitos planteados al inicio, a partir de esta investigación surgen nuevas inquietudes e interrogantes. Una de ellas es evaluar mediante el modelo propuesto, las políticas de profesionalización de algunas entidades federativas que compartan un modelo de profesionalización similar. Esto con el propósito de realizar un estudio comparativo, que además de ser uno de los principales métodos de estudio en el ámbito de la gestión pública, pueda contribuir al aprendizaje colectivo sobre los procesos de implementación de la política en comento.

Con ello también resulta interesante conocer por qué no se ha logrado institucionalizar la política pública de profesionalización en las administraciones públicas de nuestro país. Identificar si la causa se encuentra en la etapa de formulación o en la de implementación de la política y a partir de ello, identificar qué soluciones se podrían plantear desde un ámbito de gestión pública, es decir, del proceso de implementación de la política.

Finalmente al terminar nuestra investigación tenemos la inquietud de explorar la posibilidad de aplicar el modelo de evaluación para el estudio de otro tipo de políticas públicas diferentes a la de profesionalización e identificar cuáles serían las implicaciones. Si bien hemos señalado algunas inquietudes, ahora convocamos al lector a fortalecer la línea de investigación con el planteamiento y desarrollo de nuevas propuestas y estudios. El camino se ha trazado, ahora hay que recorrerlo.

BIBLIOGRAFÍA

- “Carta Mexicana del Servicio Profesional de Carrera para las entidades federativas y sus municipios” en *Revista Servicio Profesional de Carrera*. Vol. I, núm. 2, México, segundo semestre de 2004.
- ACUÑA, Carlos H. y REPETTO, Fabián. *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina*. Red para la reducción de la pobreza y la protección social. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Septiembre de 2006.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública. Primera Antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007.
- . *La hechura de las políticas*. Colección Antologías de Política Pública. Segunda Antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007.
- . *La implementación de las políticas*. Colección Antologías de Política Pública. Cuarta Antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007.
- . *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de Política Pública. Tercera Antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2003.
- . *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México, 2008.
- . “El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza” en *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Sto. Domingo, República Dominicana, 30 oct. – 2 nov. 2007.
- AGUILAR, Luis F., GALÍNDEZ, Cristina y VELASCO, Ernesto. “Política pública y desarrollo de los recursos humanos” en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, Vol. II, núm. 3, México, primer semestre de 2005.
- ALCÁNTARA SÁENZ, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Fondo de cultura económica. México, 1995.
- ARÁMBULA MERAZ, Mario. “La formación basada en competencias”; en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, Vol. III, núm. 5, México, primer semestre de 2006.
- ARELLANO GAULT, David. *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.

- ARELLANO, David, CABRERO, Enrique y DEL CASTILLO, Arturo. *Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 2003.
- ARIAS GALICIA, Fernando. *Administración de Recursos Humanos*. Trillas. México, 1994.
- BAÑÓN I MARTÍNEZ, Rafael. *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*. Madrid, España, 2003.
- BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. *Diccionario de Política A – J*. Redacción de Gianfranco Pasquino. Siglo Veintiuno. México, 1998.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Primera edición en español. Traducción de José F. Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.
- Bolivia. CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.
- . *Consenso de Santa Cruz*. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.
- CABRERO MENDOZA, Enrique. “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes” en *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, año/vol. IX, número 002. Centro de Investigación y Docencia Económica, D.F., México, 2000.
- . *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. Primera edición. Centro de Investigación y Docencia Económicas–Miguel Ángel Porrúa. México, 2007.
- CASTRO, Román. *Temas clave de Ciencia Política*. Ediciones Gestión 2000. España, 1995.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. 1998.
- CORBETTA, Piergiorgio. *Metodología y técnicas de investigación social*. Mc Graw Hill. España, 2007.
- DEUTSCH, Karl. *Política y Gobierno*. Primera edición en español. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.
- DROR, Yehezkel. “El profesionalismo en el arte de gobernar” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 1. Caracas, Enero, 1994.

- . “Prolegómenos para las ciencias de políticas”, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública. Primera Antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007.
- DRUCKER, Peter. *People and performance*. Harvard Business School Press. United States of America, 2007.
- DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. “¿Servicio Civil de Carrera o Servicio Civil de empleo? Una breve discusión conceptual” en *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. II, núm. 3, México, primer semestre de 2005.
- . “Tendencias de cambio en el Servicio Civil de los Estados Unidos” en *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. I, núm. 2, México, segundo semestre de 2004.
- EASTON, David (comp.). *Enfoques sobre teoría política*. Primera edición en castellano. Traducción de José Rovira Armengol. Amorrortu. Argentina, 1997.
- . *Esquema para el análisis político*. Segunda edición. Traducción de Aníbal C. Leal. Amorrortu. Argentina, 2006.
- ECHEBARRÍA, Koldo (coord.). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 2006.
- España. UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS. Documentos del “Módulo 3: Los servicios civiles de carrera en América Latina y Europa”, de la *Especialización en Función Pública y Gestión de Recursos Humanos*. España, 2009.
- FITZ-ENZ, Jac. *Cómo medir la gestión de los recursos humanos*. Deusto. España, 1999.
- GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN, Carlos y ARROYO RIVERA, Cynthia. “Estrategia para la implantación del enfoque de competencias en la formación de servidores públicos: El caso de la Administración de Nuevo León” en GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN, Carlos (comp.). *Profesionalización del servicio público bajo el enfoque de competencias: Experiencias comparadas*. Universidad Autónoma de Nuevo León. México, 2008.
- GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN, Carlos. “Un enfoque estratégico en la gestión de los recursos humanos: El Sistema Integral de Profesionalización para la Administración Pública de Nuevo León” en *Servicio Profesional de Carrera*, Vol. III, núm. 5, México, primer semestre de 2006.
- . *Administración Pública Contemporánea*. Mc Graw Hill. México, 1998.
- HALL, Bradley W. *The new human capital strategy. Improving the value of your most important investment-year after year*. United States of America, 2008.

- IACOVIELLO, Mercedes. “Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 15. Caracas, Oct. 1999.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL y PONTIFES, Arturo. *Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas*. Secretaría de Gobernación-INAFED. México, 2007.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL. *La Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas Estatales. Aprendizajes y retos*. Secretaría de Gobernación–INAFED. México, 2006.
- IZCARA PALACIOS, Simón Pedro. *Introducción al muestreo*. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007.
- KLINGNER, Donald E. y ARELLANO GAULT, David. “La Ley del Servicio Profesional de Carrera en México: Gobernanza, Cultura Política y Reforma de la Administración Pública” en *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. III, núm. 6, México, segundo semestre de 2006.
- LAHERA P., Eugenio. “Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 16. Caracas. Febrero, 2000.
- LASSWELL, Harold D. “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública. Primera Antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007.
- . “La orientación hacia las políticas”, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública. Primera Antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007.
- LONGO, Francisco. “La gestión del empleo público en América Latina: ejes de un diagnóstico institucional comparado” en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile. 18-21 Oct. 2005.
- . “La implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública: Obstáculos y Estrategias de Reforma” en *Foro Iberoamericano de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública*. México, D.F., 5 y 6 de mayo de 2005.
- . “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil” en ECHEBARRÍA, Koldo (Editor). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C., 2006.

- . “Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 19. Caracas, Feb. 2001.
- . *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós. España, 2004.
- LÓPEZ ESPINOSA, Gustavo y PONTE, Jorge. “El nuevo papel de recursos humanos” en ANDERSEN, Arthur. *Management en el siglo XXI*. Granica. Buenos Aires, 1999.
- LÓPEZ RUIZ, Miguel. *Nuevos elementos para la investigación (Métodos, técnicas y redacción)*. Origami. México, 2008.
- MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica. México, 2005.
- MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. “El Servicio Profesional de Carrera en las Entidades Federativas de la República Mexicana” en *Servicio Profesional de Carrera* Vol. II, núm. 3, México, primer Semestre de 2005.
- . “Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias” en *Enfoques*, Año VI, No. 9, segundo semestre, 2008. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Central de Chile.
- . *La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y perspectivas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2003.
- . *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?* Miguel Ángel Porrúa. México, 2005.
- MEJÍA LIRA, José. “Los retos de la profesionalización a nivel directivo” en *XII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. – 2 nov. 2007.
- MERINO, Mauricio. “La profesionalización del servicio público en México: en busca de un modelo coherente” en INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL. *La Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas Estatales. Aprendizajes y retos*. SEGOB-INAFED. México, 2006.
- México. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. 10 de abril de 2003. Reformada: mediante Decreto por el que se reformó su artículo 8, publicado el 1 de septiembre de 2005 en el D.O.F. Reformada y adicionada por Decreto publicado el 9 de enero de 2006 en el D.O.F.
- . *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. 29 de junio de 1983.

———. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. 28 de mayo de 1996.

México. GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL. *Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal*. 13 de junio de 2000.

México. GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. *Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. 10 de octubre de 2003.

México. GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. *Plan Estatal de Desarrollo 2003–2009*.

———. *Programa de Modernización Administrativa y Competitividad Gubernamental 2003–2009*.

México. GOBIERNO FEDERAL, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*. México, agosto, 2008.

México. IFE, Servicio Profesional Electoral. *Taller de metodología para la investigación. Programa de Formación y Desarrollo Profesional. Técnico – Instrumental, Fase Especializada*. México, 2009.

México. OFICINA DE LA PRESIDENCIA PARA LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL. *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*. México, 2001.

México. PERIÓDICO OFICIAL DE NUEVO LEÓN. *Decreto que Establece el Estatuto de Profesionalización para el Servicio Público del Estado de Nuevo León*. 22 de agosto de 2007.

México. PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. *Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes*. 12 de enero de 2002.

México. PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. *Ley del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo*. 6 de febrero de 2002.

México. PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS. *Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas*. 10 de junio de 2003.

México. *Plan Nacional de Desarrollo 1995–2005*. Talleres Gráficos de México. México, 1995.

México. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, 2001.

- . *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 2007.
- México. *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012* en <http://portal.funcionpublica.gob.mx> (Consulta: 9 de agosto de 2009).
- MONDY, R. Wayne & ROBERT, Noe. *Administración de Recursos Humanos*. Prentice Hall. México, 1997.
- Montevideo. CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Montevideo, 2006.
- MUÑOZ GUTIÉRREZ, Ramón. “Experiencia mexicana en la construcción de un Servicio Profesional de Carrera”, en *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. II, núm. 3, México, primer semestre de 2005.
- O'TOOLE, Laurence J. “Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo” en AGUILAR VILLANUEVA, Luis. *La implementación de las políticas. Colección Antologías de Política Pública*, Cuarta antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007.
- OCDE. *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. MAP. Madrid, 1998.
- PARDO, María del Carmen (comp.). *De la Administración Pública a la Gobernanza*. El Colegio de México. México, 2004.
- . “Agenda de Buen Gobierno y Profesionalización: dos temas de la propuesta del Gobierno Fox para modernizar la Administración Pública” en *Memorias: Desafíos de la Nueva Gestión Pública: Por un Gobierno con Resultados*. Monterrey, N. L. Diciembre de 2005.
- . “Viabilidad Política del Servicio Civil de Carrera en México” en *Revista de Administración Pública* No. 104. INAP.
- PARSONS, Talcott. “El aspecto político de la estructura y el proceso sociales” en EASTON, David (comp.). *Enfoques sobre teoría política*. Primera edición en castellano. Traducción de José Rovira Armengol. Amorrortu. Argentina, 1997.
- PARSONS, Wayne. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso-México – Miño y Dávila. Argentina, 2007.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio. *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*. Colegio Mexiquense – Universidad Nacional Autónoma de México.

- PRATS I CATALÀ, Joan. *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España, 2005.
- PRESSMAN, Jeffrey L. y WILDAVSKY, Aaron. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Primera edición en español de la tercera en inglés. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima segunda edición en www.rae.es (Consulta: 25 de septiembre de 2009).
- REIN, Martin y RABINOVITZ, Francine F. “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción” en AGUILAR VILLANUEVA, Luis. *La implementación de las políticas*. Colección Antologías de Política Pública. Cuarta antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007.
- REVUELTA VAQUERO, Benjamín. “La implementación de políticas públicas” en *Dikaion*, Año 21 – Núm. 16. Chía, Colombia. Noviembre de 2007.
- REZA BECERRIL, Fernando. *Ciencia, metodología e investigación*. Prentice Hall. México, 1997.
- REZA TROSINO, Jesús Carlos. *Cómo desarrollar y evaluar programas de capacitación en las organizaciones. Serie Administración de la Capacitación*. Panorama. México, 2001.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, Gregorio, GIL FLORES, Javier, GARCÍA JIMÉNEZ, Eduardo. *Metodología de la investigación cualitativa*. Segunda edición. Aljibe. Málaga, 1999.
- ROSE, Richard. *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.
- SABATIER, Paul A. y MAZMANIAN, Daniel A. “La implementación de la política pública: un marco de análisis” en AGUILAR VILLANUEVA, Luis. *La implementación de las políticas*. Colección Antologías de Política Pública. Cuarta antología. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007.
- SÁENZ LÓPEZ, Karla A. C. “Protocolo de la investigación” en BADI ZABEH, M. H., CASTILLO VILLARREAL, J., y GARCÍA DE LA PEÑA, Ma. E. *Curso – Taller Formación de Investigadores*. Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Contaduría Pública y Administración. Semestre agosto-diciembre, 2004.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. *Gestión Pública y Governance*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México, 2006.
- SARTORI, Giovanni. *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica. México, 2006

- SISTERNAS, Xavier. *Planificación de Recursos Humanos*. Unidad Didáctica. Granada, 1999.
- SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ministerios para las Administraciones Públicas. Madrid, 1992.
- TAMAYO SAEZ, Manuel. “Análisis de las políticas públicas” en BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto (comp.). *La Nueva Administración Pública*. Alianza. Madrid, 1997.
- UVALLE BERRONES, Ricardo. “La reforma de los servicios profesionales de carrera: tendencias recientes” en *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. III, núm. 6, México, segundo semestre de 2006.
- . “La relación profesional entre las políticas públicas y la administración pública” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Año XLI, octubre-diciembre de 1996, No. 166. División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México.
- VALENTI NIGRINI, Giovanna. “Presentación a la edición en castellano”, en PARSONS, Wayne. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso-México – Miño y Dávila. Argentina, 2007.
- VALLÈS, Josep M. *Ciencia Política: una introducción*. 2ª Edición. Ariel. Barcelona, España, 2002.
- VAN METER, Donald S. y VAN HORN, Carl E. “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual” en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *La implementación de las Políticas*. 3ª Edición. Miguel Ángel Porrúa. México, 2007.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel. *El servicio civil de carrera en Latinoamérica. Diagnóstico, causas y propuestas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2007.
- ZORRILLA ARENA, Santiago. *Introducción a la metodología de la investigación. Casos aplicados a la administración*. 27ª Edición. Aguilar León y Cal. México, 2002.

ANEXO 1. GUÍA DE ENTREVISTA 1: A LOS RESPONSABLES DIRECTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROFESIONALIZACIÓN

Fecha:

Hora:

Lugar:

Nombre del entrevistado:

Cargo:

Periodo de gestión:

Propósito de la investigación: Identificar y evaluar los factores que influyen en la etapa de implementación de la política pública de profesionalización.

Participantes seleccionados: Responsables directos de la implementación de la política pública de profesionalización en la Administración Pública del Estado de Nuevo León.

Utilización de datos: Los datos proporcionados durante la entrevista se utilizarán exclusivamente para propósitos de esta investigación.

Temas a desarrollar:

1. Rectoría Normativa de la Unidad de Profesionalización
2. Planeación y Programación de la Profesionalización
3. Desarrollo Académico
4. Administración de la Profesionalización
5. Evaluación

GESTIÓN DE LA RECTORÍA NORMATIVA DE LA UNIDAD DE PROFESIONALIZACIÓN

1. Desde su perspectiva, la Unidad de Profesionalización cuenta con **autonomía** para:
 - Dirigir la estrategia de implementación de la política de profesionalización
 - Establecer los instrumentos normativos y metodológicos para la implementación de la política pública de profesionalización
 - Gestionar directamente los recursos (presupuesto) para la implementación de la política de profesionalización ante el Poder Ejecutivo Estatal u otras instancias
2. El **presupuesto** o recursos asignados para la profesionalización de los servidores públicos **es controlado** por la Unidad de Profesionalización

- Qué % del presupuesto total de profesionalización es controlado por la Unidad de Profesionalización
 - Qué % del presupuesto es ejercido por la Unidad de Profesionalización
 - El presupuesto asignado a la profesionalización se ejerce en su totalidad y conforme a lo planeado
3. La Unidad de Profesionalización **asigna recursos** a las instituciones para la profesionalización
 4. Se cuenta con **estrategias de coordinación** para la implementación de la política de profesionalización
 - Al **interior** de la Administración Pública Estatal
 - Al **exterior** de la Administración Pública Estatal
 5. Se **da seguimiento y apoyo estratégico** a las instituciones para la implementación de la política
 - ¿cómo se da el seguimiento?
 - ¿qué tipo de apoyo se brinda? P.E. asesoría técnica
 6. Grado de **autonomía de los directivos** de las áreas (gestores de la política a nivel institucional)

Comentario adicional sobre la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización

PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN

7. Se cuenta con lineamientos/reglamentos/reglas de operación/políticas/métodos para la implementación de la política pública de profesionalización en la Administración Pública de Nuevo León:
 - **Plan Estratégico** para la implementación de la política de profesionalización
 - **Funciones y procesos** claramente definidos y distribuidos
 - Catálogo de puestos
 - Catálogo general de competencias
 - **Metodología** para:
 - La **detección y definición de competencias**
 - La integración de **DNC**

- El **diseño curricular** basado en competencias laborales

8. Se puede tener acceso a dichos documentos

9. Los instrumentos básicos de profesionalización:

Instrumento básicos de la profesionalización	Se elaboran de forma sistemática		Los responsables a nivel institucional participan en su elaboración		Se revisan de forma periódica para adaptarlos a nuevas tareas y exigencias institucionales	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO
Plan estratégico						
Procesos generales de profesionalización						
Diseño de competencias						
Perfiles de competencias						
Diagnósticos de necesidades de capacitación						
Programas institucionales de profesionalización						
Calendarización de eventos de capacitación						

10. Se **evalúa** la **factibilidad** de los programas institucionales de profesionalización de forma conjunta (Unidad de Profesionalización e instituciones) como requisito para su autorización

Comentario adicional sobre Planeación y Programación de la Profesionalización

DESARROLLO ACADÉMICO

11. Con la oferta académica de la Unidad de Profesionalización se atiende a todos los servidores públicos de la Administración Pública Estatal

- Porcentaje de cobertura

12. La **oferta académica** de la Unidad de Profesionalización se elabora con base en las necesidades de las instituciones gubernamentales

13. Cómo se garantiza que la **capacitación sea congruente, oportuna y relevante**:

- Contribuir al logro de los objetivos institucionales y gubernamentales
- Mejorar/adaptar las competencias de los servidores públicos ante las exigencias del entorno

14. Toda la oferta académica está basada en el enfoque de competencias

- Se aplica regularmente una metodología para el diseño curricular basado en competencias laborales
- Se utilizan las TIC's en la capacitación

Comentario adicional sobre Desarrollo Académico

ADMINISTRACIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN

15. Se cuenta con una **política** institucional y sistemática de **promoción y difusión** para dar a conocer la oferta académica de la Unidad de Profesionalización

- Cómo se conforman los grupos de participantes para cada curso o evento de capacitación
- Se llevan a cabo todos los cursos que se ofrecen

16. Se cuenta con un **sistema de información** para registrar los cursos o eventos de profesionalización de los servidores públicos

- Es de la Unidad de Profesionalización
- **Quiénes tienen acceso al sistema** de información
- **Es de utilidad para la toma de decisiones** de los responsables de la implementación a nivel institucional

17. Se cuenta con un **padrón/registro de proveedores** de capacitación por áreas de especialidad

- Cómo se selecciona a los instructores

18. El **capital humano** de la Unidad de Profesionalización es **suficiente** para coordinar la implementación de la política de profesionalización

- **Demuestra total dominio de las competencias** necesarias para desempeñar de forma efectiva y con calidad los procesos institucionales que se encuentren dentro de su ámbito de competencia
19. La Unidad de Profesionalización **provee** regularmente **todo el material y equipo necesario** para cada curso de capacitación de manera suficiente, oportuna y con calidad.
20. Las **instalaciones** en las que se imparten los cursos de capacitación son suficientes y cumplen satisfactoriamente las necesidades

Comentario adicional sobre Administración de la Profesionalización

EVALUACIÓN

21. Qué tipo de **evaluaciones** se realizan:
- A los instructores
 - De satisfacción de los participantes
 - Sobre los servicios/cursos de capacitación
 - Grado de dominio de las competencias laborales de los servidores públicos
22. Se toman **acciones correctivas** con base en los resultados
23. Cómo se **acredita** el dominio **de competencias**
- Quién otorga la acreditación

Comentario adicional sobre Evaluación

Comentario adicional sobre algún tema que no se haya abordado y considere relevante para la investigación

ANEXO 2. GUÍA DE ENTREVISTA 2: A LOS RESPONSABLES DE IMPLEMENTAR LA POLÍTICA DE PROFESIONALIZACIÓN A NIVEL INSTITUCIONAL

Fecha:

Hora:

Lugar:

Nombre del entrevistado:

Cargo:

Periodo de gestión:

Propósito de la investigación: Identificar y evaluar los factores que influyen en la etapa de implementación de la política pública de profesionalización.

Participantes seleccionados: Responsables de la implementación de la política pública de profesionalización en la Administración Pública del Estado de Nuevo León.

Utilización de datos: Los datos proporcionados durante la entrevista se utilizarán exclusivamente para propósitos de esta investigación.

Temas a desarrollar:

1. Rectoría Normativa de la Unidad de Profesionalización
2. Planeación y Programación de la Profesionalización
3. Desarrollo Académico
4. Administración de la Profesionalización
5. Evaluación

GESTIÓN DE LA RECTORÍA NORMATIVA DE LA UNIDAD DE PROFESIONALIZACIÓN

1. Desde su perspectiva, la Unidad de Profesionalización cuenta con **autonomía** para:
 - Dirigir la estrategia de implementación de la política de profesionalización
 - Establecer los instrumentos normativos y metodológicos para la implementación de la política pública de profesionalización
 - Gestionar directamente los recursos (presupuesto) para la implementación de la política de profesionalización ante el Poder Ejecutivo Estatal u otras instancias

2. El **presupuesto** o recursos asignados para la profesionalización de los servidores públicos de su dependencia **es controlado** por la Unidad de Profesionalización o por la propia Dependencia
3. La Unidad de Profesionalización **asigna recursos** a las instituciones para la profesionalización
4. Se cuenta con **estrategias de coordinación** para la implementación de la política de profesionalización
 - Al **interior** de la Administración Pública Estatal
 - Al **exterior** de la Administración Pública Estatal
5. Desde su perspectiva, la Unidad de Profesionalización da **seguimiento** al proceso de implementación de la política de profesionalización en la institución pública a la que usted representa.
6. La Unidad de Profesionalización **apoya** el proceso de implementación de la política en la institución a la que usted representa?

Si____ No____

¿Cómo?

asignando recursos_____ removiendo obstáculos_____ Otra_____
7. Considera usted que la Unidad de Profesionalización es una instancia que **contribuye al logro de objetivos** personales e institucionales?
8. Usted **como responsable** de la implementación de la política de profesionalización a nivel institucional, ¿**dispone del margen de autonomía** de gestión necesario para desempeñar adecuadamente esta responsabilidad?

PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN

9. Sabe Usted si existe:
 - Un **Plan Estratégico** para la implementación de la política pública de profesionalización.
 - **Funciones y procesos** claramente definidos y distribuidos.
 - **Metodologías** para:
 - La detección y definición de competencias

- La integración de DNC
- La integración del Programa institucional de profesionalización
- El diseño curricular basado en competencias laborales

10. Se **evalúa la factibilidad** de los programas institucionales de profesionalización de forma conjunta como requisito para su autorización

11. Como responsable de la implementación de la política de profesionalización a nivel institucional, **cómo participa?**

12. En qué actividades:

- a. Definición de competencias
- b. Integración del Diagnóstico de Necesidades de Capacitación
- c. Integración del Programa Institucional de Profesionalización
- d. Calendarización de cursos
- e. Otra_____

DESARROLLO ACADÉMICO

13. ¿La oferta académica de la Unidad de Profesionalización **atiende plenamente** las necesidades de profesionalización de la dependencia?

- a. Si
- b. No
- c. En qué porcentaje

14. Considera usted que la capacitación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos y significativos dentro de la institución a la que usted representa.

15. Toda la oferta académica está basada en el enfoque de competencias

16. Se utilizan las Tecnologías de la información y comunicación (TIC's) en la capacitación

ADMINISTRACIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN

17. La Unidad de Profesionalización cuenta con una **política** institucional y sistemática de **promoción y difusión** para dar a conocer la oferta académica de la Unidad de Profesionalización

- Cómo se conforman los grupos de participantes para cada curso o evento de capacitación
 - Se llevan a cabo todos los cursos que se ofrecen?
18. Existe un **sistema de información** para registrar los cursos o eventos de profesionalización de los servidores públicos
- **Quiénes tienen acceso al sistema** de información de la Unidad de Profesionalización
 - **Es de utilidad para la toma de decisiones** de los responsables de la implementación a nivel institucional
19. La Unidad de Profesionalización provee de forma ordinaria todo el material y equipo necesario para cada curso de capacitación de manera suficiente, oportuna y con calidad.
20. Las instalaciones en las que se imparten los cursos de capacitación son suficientes y cumplen satisfactoriamente las necesidades

EVALUACIÓN

21. Se **realizan evaluaciones**:

- A los instructores
- De satisfacción de los participantes
- Sobre los servicios/cursos de capacitación
- Grado de dominio de las competencias laborales de los servidores públicos

22. Se toman **acciones correctivas** con base en los resultados

23. Existen mecanismos para la **acreditación** del dominio **de competencias**

- Quién otorga la acreditación

Comentario adicional sobre algún tema que no se haya abordado y considere relevante para la investigación

ANEXO 3. REGISTRO DE ENTREVISTAS REALIZADAS

ENTREVISTA No. 1

Fecha: 23 de Mayo de 2010

Hora: 13:30 hrs.

Lugar: Oficina del entrevistado.

Cargo y periodo de gestión:

- Director de Planeación, Desarrollo y Evaluación, Instituto de Profesionalización para el Servicio Público del Estado de Nuevo León, *Febrero 2007 – Octubre 2009.*
- Director de Profesionalización y Competitividad Gubernamental, Coordinación de Innovación y Competitividad Gubernamental, *Octubre 2003 – Febrero 2007.*

ENTREVISTA No. 2

Fecha: 9 de Junio de 2010

Hora: 13:30 hrs.

Lugar: Oficina del entrevistado.

Cargo y periodo de gestión: Coordinador de Recursos Humanos, Secretaría de Desarrollo Económico, *a partir de 2004 a la fecha.*

ENTREVISTA No. 3

Fecha: 14 de Junio de 2010

Hora: 9:00 hrs.

Lugar: Oficina del entrevistado.

Cargo y periodo de gestión: Coordinador de Recursos Humanos, Secretaría General de Gobierno, *Octubre 2003 a la fecha.*

ENTREVISTA No. 4

Fecha: 1° de Septiembre de 2010

Hora: 11:00 hrs.

Lugar: Oficina del entrevistado.

Cargos y periodo de gestión:

- Director General, Instituto de Profesionalización para el Servicio Público del Estado de Nuevo León, *Febrero 2007 – Octubre 2009.*
- Titular de la Coordinación de Innovación y Competitividad Gubernamental, *Octubre 2003 – Febrero 2007.*

ENTREVISTA No. 5

Fecha: 3 de Septiembre de 2010

Hora: 16:00 hrs.

Lugar: Oficina del entrevistado.

Cargo y periodo de gestión: Coordinador Administrativo, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, *Octubre 2003 – a la fecha.*

ENTREVISTA No. 6

Fecha: 6 de Septiembre de 2010

Hora: 17:00 hrs.

Lugar: Oficina del entrevistado.

Cargo y periodo de gestión: Jefe de Recursos Humanos y Control Presupuestal, Secretaría de Obras Públicas, *Octubre 2003 – a la fecha.*

ENTREVISTA No. 7

Fecha: 7 de Septiembre de 2010

Hora: 17:30 hrs.

Lugar: Oficina del entrevistado.

Cargo y periodo de gestión: Coordinador de Sueldos y Compensaciones, Oficialía Mayor de Gobierno, *Octubre 2003 a la fecha.*

ANEXO 4. REGISTRO Y ANÁLISIS DE RESPUESTAS DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS

ENTREVISTADO	RESPUESTAS	CATEGORÍA
PROCESO 1: Gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización		
1. La Unidad de Profesionalización dispone de la autonomía suficiente para desarrollar y dirigir plenamente la estrategia de implantación de la política de profesionalización en la Administración Pública Estatal.		
1	“en la medida en que era una unidad administrativa que dependía de la Oficialía Mayor es decir, del primer nivel de gabinete del Gobierno del Estado, podemos considerar que sí contaba con la autonomía relativa suficiente para implementarla. Por otra parte, desde el punto de vista funcional, la dependencia era directamente del Gobernador, por lo cual, desde esa perspectiva también contaba con una autonomía importante para el desarrollo de la política”	AE CD
2	“Sí, desde mi punto de vista sí.” “Sí, si de hecho nosotros por lo general nos regimos con lo que ellos dicen” “nosotros nos regimos con la política de ellos, nosotros si estamos muy enfocados, si nosotros queremos hacer algo, siempre lo consultamos con ellos, sabes que, tenemos esto, y esta necesidad y esto, ¿se puede?, ¿no se puede?, ¿qué hay que hacer?, todo, nosotros nos regimos con ellos”	AE CD
3	“No tiene autonomía” “no estaba autónomo, osea sus decisiones tuvieron que eh...vaya basarlas en algunos otros factores, como, económicos, sindicato, este y de nivel de funcionarios” “después de un tiempo se logró que se hiciera a nivel Instituto” “sabemos que en un momento determinado pues depende de lo que es recursos humanos” “consideramos que no son autónomos porque pues tienen arriba otras jerarquías que este... que seguramente ya no les dan, no les permiten, este... tomar las decisiones”	AE CD
4	“origen este Instituto tal como fue concebido, se concibió como un órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor, con autonomía técnica y de gestión de la Oficialía Mayor” “se logró un propósito fundamental de imprimirle, este, autonomía de gestión y autonomía técnica, pienso que el Instituto por su propia naturaleza porque, tiene que ver con el tema de los recursos humanos, debe tener una liga con la dependencia que normalmente se encarga de los recursos humanos del Gobierno que es la Oficialía Mayor, para efecto de coordinar políticas” “requiere ser una actividad eminentemente técnica, de alto nivel, por lo cual es muy recomendable, y así se planeó desde que fue concebido el Estatuto que le dio vida al Instituto, como un órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor del Gobierno, con autonomía técnica y de gestión.”	AE CD

	<p>“no requería de la aprobación previa del Órgano de Recursos Humanos o de la Oficialía Mayor, para desarrollar los contenidos académicos o las prioridades o los enfoques de profesionalización, si no que el Instituto, precisamente con esta autonomía interactuaba con las demás dependencias de Gobierno para detectar sus necesidades y desarrollar los programas de todo el Gobierno.”</p> <p>“el Instituto no puede imponer su modelo de capacitación a las áreas”</p>	
5	<p>“Sí, creo que sí, creo que como se constituyó el Instituto, de alguna manera tiene las bases para fungir de manera autónoma para la implantación del proyecto.”</p> <p>“No, pues creo que debiera de ponérsele más atención a esta instancia y esta instancia debería de proponer mas proyectos macros para todas las dependencias del Gobierno del Estado y de alguna manera, forzar mas este, el fomentar más los proyectos con material de profesionalización, falta más ese ímpetu de hacer más porque creo que no se ha realizado lo suficiente.”</p>	<p>AE</p> <p>CD</p>
6	<p>“Sí.”</p>	<p>AE</p> <p>CD</p>
7	<p>“Sí, si contó con autonomía suficiente para implementar de acuerdo a, a lo que marcaba ahí el Estatuto político.”</p>	<p>AE</p> <p>CD</p>
<p>2. La Unidad de Profesionalización dispone de la autonomía suficiente para establecer los instrumentos normativos que regulen todos los procesos de gestión de la profesionalización, así como la metodología para el desarrollo y operación de dichos procesos.</p>		
1	<p>“desde el punto de vista metodológico, fue responsabilidad de la propia jerarquía, el Director y un servidor la formulación de la estrategia para la implementación”.</p> <p>“desde el punto de vista normativo, se establecían criterios para que cada una de las dependencias y entidades llevaran a cabo sus procesos de capacitación y profesionalización de acuerdo a los criterios que estableciera la Dirección del Instituto, entonces si tenía la capacidad y la autoridad para llevar a cabo tanto el aspecto normativo como metodológico”</p>	<p>AE</p> <p>CP</p>
2	<p>“Si, yo creo que si.”</p>	<p>AE</p> <p>CP</p>
3	<p>“yo creo que sí verdad, porque ellos, ellos son los normativos, los que pelean, los que proponen un método determinado y el seguir, el seguir la normatividad, la línea de acción por decir hacia donde nos vamos a dirigir”</p>	<p>AE</p> <p>CP</p>
4	<p>“la política de operación del Instituto o su organización interna, o sus manuales internos de procedimientos y organización, y toda su relación con las demás dependencias de Gobierno eh, se dan, respetando, se dieron respetando ese margen de autonomía que se instó a conservar”</p> <p>“Sí, que en términos de, el Estatuto, pues el, el Instituto puede llevar a cabo sus propios reglamentos, manuales, su propia organización y también hay algunos, algunas normas que le autorizan a emitir criterios, estos criterios pues este, no, no, se desarrollaron recientemente, ni se alcanzaron a implementar en tres años de experiencia que tuvo su servidor en el frente del Instituto”</p>	<p>AE</p> <p>CP</p>
5	<p>“Sí, por supuesto que si.”</p> <p>“estaban en proyecto de elaborar todo lo que es, digamos sea la política directriz del Instituto como tal, y los manuales y reglamentos para su</p>	<p>AE</p> <p>CP</p>

	implantación, ahorita hoy en día no sé si ya este definido eso, yo creo que no” “lo que contempla el Plan Estatal de Desarrollo, del Gobierno de Estado en un apartado, este, el concepto de profesionalización lo que desconozco es que si existe ya la metodología para la implantación de, del sistema de profesionalización o adecuado a las nuevas exigencias.”	
6	“Pues sí, sí también, porque de alguna manera el Instituto es... bueno... así lo percibimos nosotros, cuando se creó, le dieron así la figura ya como Instituto, o sea ellos realmente fueron los responsables de generar, vaya, desde los planes de la capacitación, el tipo de capacitación que se iba a requerir de acuerdo a las necesidades de cada una de las dependencias” “enfocado a la forma de llevar la capacitación, o sea ellos nos marcaban los lineamientos”	AE CP
7	“Sí, si la tenía, definitivamente que sí.”	AE CP
3. La Unidad de Profesionalización dispone de plena autonomía para gestionar directamente su presupuesto anual ante el Poder Ejecutivo del Estado.		
1	“la única limitación que podría existir en términos de distribución para cada uno de los aspectos de la profesionalización era el techo presupuestal que se establecía en la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado y que operaba prácticamente en todos los sectores, entonces, la limitación se restringía exclusivamente a los montos totales autorizados, el destino de los recursos ya era una atribución del propio Instituto de Profesionalización.”	AP CAP
2	“Fíjate que no mucho, porque aparte, nosotros dependemos de un presupuesto, de un presupuesto autorizado, entonces, muchas veces ellos se limitan aunque nosotros como dependencia o como usuarios, requerimos de algún tema en especial, si no hay recurso, ellos no cuentan con ese tema en específico, porque no tienen los recursos suficientes para poder contratar algún instructor y poder brindar el tema, entonces tendría que correr a cargo del presupuesto de la Secretaría, entonces como que ahí si hay un poquito de limitante, en cuanto a... libertad de temas” “ellos si son autónomos, en cuanto a presupuesto, temas e información.”	AP CAP
3	“les faltó ahí el liderazgo” “tanto la Unidad de Profesionalización como las dependencias tienen su propio presupuesto para la capacitación, entonces, y lo ejercen según las necesidades”	AP CAP
4	“La gestión del presupuesto si, lo llevó a cabo eh... el Instituto de forma directa, pero cabe recalcar que nuestra estructura orgánica eh... este, está encuadrada, estaba encuadrada en la Oficialía Mayor de Gobierno, entonces el presupuesto que nos asignó la Secretaría de Finanzas, se encuadraba dentro de las partidas del presupuesto que esa misma Secretaría de Finanzas le asignó a la Oficialía Mayor de Gobierno, eso es en cuanto a la estructura del presupuesto, estructura formal del presupuesto”	AP CAP
5	“Si, como cualquier instancia de gobierno, el Instituto se constituyó como tal para que tuviera la autonomía y gestionar sus propios recursos verdad, para la implementación de los programas que ahí ves, osea la estructura está, pero definitivamente el Instituto está constituido como tal y desde luego se consideró dentro de su formación toda estas situaciones, autonomía para	AP CAP

	ejecutar y autonomía para el Instituto.”	
6	“Si” “solicitaban el recurso a Tesorería, hacían sus gestiones para poder cubrir las necesidades de capacitación que nosotros teníamos”	AP CAP
7	“También contaba con esa autonomía, de hecho era un organismo desconcentrado que tenía su presupuesto propio, que manejaba el Director General del Instituto.”	AP CAP
4. La Unidad de Profesionalización dispone de plena autonomía para asignar, ejecutar y controlar los recursos destinados a la profesionalización de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.		
1	“Si, de manera directa sobre el presupuesto que ejercía el Instituto de Profesionalización y de manera indirecta por las autorizaciones que se daban a los programas de capacitación que llevaban a cabo las dependencias y entidades con sus propios recursos, es decir, todas las instancias de gobierno tenían que enviar para autorización del Instituto sus programas de profesionalización” “De un total de alrededor de 18 y medio millones de pesos, un poco más de 4 millones eran ejercidos directamente por la Unidad de Profesionalización, por el Instituto de Profesionalización, es decir, estamos hablando de pues casi una quinta parte” “Pues básicamente que se realizaba de dos maneras, de manera directa sobre lo que era el ejercicio del presupuesto, la operación del Instituto, y de manera indirecta sobre lo que eran los recursos que tenían presupuestadas cada una de las áreas y que correspondían fundamentalmente a aspectos específicos de esa Secretaría, el otro es que los lineamientos establecían las políticas y las condiciones de operación en ambos casos.”	AP CI
2	“Fíjate que no mucho, porque aparte, nosotros dependemos de un presupuesto, de un presupuesto autorizado, entonces, muchas veces ellos se limitan aunque nosotros como dependencia o como usuarios, requerimos de algún tema en especial, si no hay recurso, ellos no cuentan con ese tema en específico, porque no tienen los recursos suficientes para poder contratar algún instructor y poder brindar el tema, entonces tendría que correr a cargo del presupuesto de la Secretaría, entonces como que ahí si hay un poquito de limitante, en cuanto a... libertad de temas” “ellos si son autónomos, en cuanto a presupuesto, temas e información.” “No, nada, nada, ellos no influyen en nuestro presupuesto.” “nosotros somos dueños de nuestro presupuesto en cuestión de capacitación.” “nosotros, para poder emitir el pago a esa institución, este, de capacitación externa del Instituto que tenemos, eh, tenemos que hacer una orden para... que recorre, recursos humanos, la Dirección de Recursos Humanos de Gobierno, un visto bueno del Instituto”	AP CI
3	“Para su autorización nada más” “mandamos todas las órdenes de pago a que nos las firmen pero no, yo no he tenido ningún rechazo de ninguno” “Pero el presupuesto es el de la dependencia” “No del Instituto”	AP CI

	<p>“Pero el presupuesto, es de aquí, de cada una de las dependencias”</p> <p>“realmente no asignaban una cantidad”</p> <p>“lo que ellos aportan por decir a las dependencias es, es en especie, en relación a la cartera de cursos que ya tienen establecidos, osea en cuestión de... en un monto para un curso adicional, eso no, eso te tiene que ser por medio de la dependencia”</p> <p>“tanto la Unidad de Profesionalización como las dependencias tienen su propio presupuesto para la capacitación, entonces, y lo ejercen según las necesidades”</p>	
4	<p>“en el aspecto de su gestión, pues una vez que el presupuesto era este, asignado por la Secretaría de Finanzas y aprobado por el Congreso, el Instituto gozó de plena autonomía para gestionar esos recursos y aplicarlos a sus diferentes programas.”</p> <p>“en principio el Instituto se manejó por su presupuesto propio y ese presupuesto lo aplicó a desarrollar eh... las necesidades de capacitación del Gobierno con base en el programa de detección de necesidades de cada una dependencia sin programa de capacitación, eh siempre se pugnó porque eh... el presupuesto que tienen asignadas otras áreas de gobierno en este rubro, pues estuviera consolidado en el Instituto de Profesionalización, cuestión que por razones quizás políticas de resistencia de algunas dependencias, no, no se logró estos presagios.”</p> <p>“el Instituto pues si tuvo un presupuesto adecuado para llevar a cabo los cursos que él desarrollaba para las dependencias, un presupuesto importante, pero siempre pugnamos porque al revisar la estructura del presupuesto del Estado, nos encontrábamos que las áreas tenían sus propios presupuestos por área, tenían partidas de, de profesionalización que no pasaban por nuestra autorización mas que de una forma muy, muy ligera, es decir que nosotros deberíamos de aprobar la autorización de sus recursos pero no teníamos el pleno seguimiento, nosotros estuvimos pugnando por tener un presupuesto consolidado en materia de profesionalización para adquirir realmente el impacto general de lo que se puede llevar a cabo junto a los programas y darle un seguimiento, independientemente de que no todo ese recurso se ha gastado el Instituto, no necesita ser gastado, pero sí controlado de una forma sobre todo en cuanto a la evaluación y seguimiento por el propio Instituto de Profesionalización.”</p> <p>“No, la Unidad de Profesionalización no asigna recursos a las dependencias, la Unidad de Profesionalización desarrolla programas de profesionalización para las dependencias que se basan estos programas en la detección de necesidades de cada uno de las dependencias y las prioridades que las dependencias desean llevar a cabo, este, se hizo un ejercicio de planeación y programación con base en detección de necesidades y buscando dar respuesta y satisfacción a la prioridades que cada una de las áreas de gobierno señalaba como más necesarias en materia de profesionalización de su área.”</p>	AP CI
5	<p>“Si, como cualquier instancia de gobierno, el Instituto se constituyó como tal para que tuviera la autonomía y gestionar sus propios recursos verdad, para la implementación de los programas que ahí ves, osea la estructura está, pero definitivamente el Instituto está constituido como tal y desde luego se</p>	AP CI

	<p>consideró dentro de su formación toda estas situaciones, autonomía para ejecutar y autonomía para el Instituto.”</p> <p>“No, hoy en día la verdad es que es compartido, algunas cuestiones son a cargo del Instituto pero muchos de los procesos de que se ven aquí para la profesionalización son este, cargos a la propia dependencia, hoy en día no hay digamos esta coordinación que debiera haber para que todo fuera a través del Instituto, osea hoy en día no lo es así, hoy en día la dependencia se hace cargo de muchos de estos gastos para el proceso.”</p> <p>“Sí, si en ese aspecto, al menos tenemos que digamos que, pues más que avisar tenía que coordinarnos con ellos sobre un tema en específico y sí, tiene que mediar una intervención del Instituto para la erogación de ese gasto.”</p> <p>“Lo hace de manera general en los proyectos que ellos traen verdad, osea no necesariamente para mi dependencia sino a nivel Gobierno.”</p>	
6	<p>“Sí, nosotros en cada inicio del ejercicio, tenemos una partida de capacitación, que es muy mínima, que realmente nosotros podemos, nosotros como dependencia, también podemos pedir una ampliación”</p> <p>“nosotros podemos hacer transferencias de otras partidas o ahorros o pedir ampliaciones a esa partida”</p> <p>“a pesar de que es un presupuesto de nosotros, no podíamos, realmente no podíamos disponer, así como que al cien por ciento, así con la libertad de decir lo voy a gastar en tal parte y todo eso, o sea necesitamos informar y a la vez sacar un visto bueno del Instituto”</p>	<p>AP CI</p>
7	<p>“Una parte porque también cada Secretaría tenía recursos propios para cierto tipo de capacitación.”</p> <p>“Sí, porque cuando había algún tipo de desarrollo o capacitación especializado, tenía que pasar a autorización al Instituto de Profesionalización.”</p>	<p>AP CI</p>
<p>5. Existe un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte del proceso general de implantación de la profesionalización y están claramente definidas y distribuidas las funciones de los actores que participan en dicho proceso.</p>		
1	<p>“siendo de particular importancia una adecuada organización, se estableció el manual de organización y el reglamento interior como un instrumento de ordenamiento que permitiera establecer qué funciones correspondían a cada una de las áreas y cuáles serían las principales actividades que debiera de realizar. Al mismo tiempo, se determinaron los procesos fundamentales a nivel de cada una de las áreas, es decir, desde el proceso de planeación, operación, evaluación, gestión de información y de esta manera se mantenía un orden que se reflejaba tanto en el manual de organización como en el reglamento interior.”</p>	<p>AE CP</p>
2	<p>“Fíjate que desconozco eso, debe de haber, yo siento y pienso que debe de haberlos porque, si no los tienen pues a la mejor el Instituto no estaría funcionando como hasta ahorita yo siento que si están organizados y todo y para poder estar organizados y para llevar a cabo eso yo pienso que deben de tener todos sus procesos bien definidos y bien específicos e implementado a cada persona que le corresponde de acuerdo a la función verdad, que realiza, cada uno debe de tener conocimiento de los procedimientos o procesos que debe de llevar, para poder darle seguimiento y cumplimiento a las</p>	<p>AE CP</p>

	necesidades de, de todos los, los servidores públicos.” “siento yo que, que por ese lado pues si, si ellos tienen un... sus procedimientos que nos hacen llegar a nosotros para que nosotros nos involucremos con sus procedimientos, ¿no?, y los tenemos que llevar como ellos dicen, si no va así, eh... haz de cuenta que como hay todo un procedimiento, ellos tiene que estar enterados, tienen que llevar un visto bueno de recursos humanos para que Tesorería pueda autorizar el apoyo económico hacia esa persona o hacia la capacitación, si no lleva esos vistos buenos tanto del Instituto como de Recursos Humanos, Tesorería lo retiene y dice alto, no se puede, entonces, yo siento que eso es un procedimiento verdad, que ellos tienen ya muy definido y que nos hacen saber a nosotros”	
3	“qué tanto apoyo tengan en cuanto a lo interior, a la ejecución pues ahí ya no podemos decir que sí, si hay mucho o no hay mucho verdad, pero de que ellos hacen lo posible pues si, porque constantemente nos están pues informando o diciendo como va la, que tipo de curso sale, que, hacia dónde quiere llegar”	AE CP
4	“Sí, si existen un área que se encarga de la planeación y la programación, y otra que se encarga de los contenidos” “siempre fue una estructura ligera donde si teníamos la identificación funcional pero al mismo tiempo, habiendo poca gente, el equipo era interactivo y multifuncional”	AE CP
5	“Este, bueno no te podría decir yo asegurar eso, pero entiendo que si, existe una estructura de una manera a cada una de las personas tienen un rol definido, sin embargo no te podría yo precisar y decir bueno efectivamente son funcionales o no, pero que cada quien tiene su rol si.” Función de Enlace: “Si bueno, el papel de fomentar este, hacer extensivo el proyecto del Instituto hacia la dependencia, de apoyar en todos los sentidos para la ejecución de esas tareas, eso sería básicamente el rol digamos de los enlaces de cada una de las dependencias, porque a final de cuentas, la metodología para la implantación e implementación como tal pues corre a cargo del Instituto y las personas que lo integran, nosotros somos facilitadores de alguna manera y fomentadores de que esto funcione.”	AE CP
6	Función de Enlace: “de alguna manera mi función como enlace era esa, ir a las reuniones, saber qué era lo que estaba ofreciendo el Instituto y luego hacérselos, transmitírselo al personal, desde los directores y a toda la gente”	AE CP
7	Función de los enlaces: “Sí, claro.” Función OMG: “la Oficialía Mayor como lo marcaba ahí el Estatuto verdad, operaba el sistema y las herramientas de lo que es el registro de ingresos, la agenda individualizada de competencias, el programa de capacitación, y tenía también como función la evaluación del desempeño, esas eran las funciones principales que tenía la Oficialía dentro del plan de profesionalización.”	AE CP
6. A lo largo del ciclo de gestión, la Unidad de Profesionalización da seguimiento, observa y apoya activa y estratégicamente el proceso de implementación de la política de profesionalización y brinda asesoría técnica a las áreas responsables cuando se requiera.		
1	“Si, si, de hecho se trataba precisamente de detectar cuáles eran las necesidades, de apoyar a cada una de las dependencias para que lograra formular su programa de capacitación, que estableciera a partir de una metodología estándar cuáles eran sus prioridades en cada uno de los aspectos	CD CI

	de la profesionalización, estableciera aquellas competencias que, de acuerdo a sus programas institucionales debiera atender prioritariamente.”	
2	<p>“si tienen, están en toda la disposición, tienen mucha disponibilidad para apoyarnos, porque igual cotizaciones y eso, para que... salga más barata aún y que sea con costo a nosotros, este si es, incluso nos consiguen precio y todo eso, nos apoyan mucho vaya, todo eso.”</p> <p>“el Instituto si, de repente hace una llamada, y dice, oye, no se va a inscribir, ya se van a cerrar inscripciones, no hay nadie, no, pues fijate que no, pero, yo siento, que ya no hace más labor como de convencimiento”</p> <p>“no es de que, oye, tú fuiste, no sé, Claudia Sánchez fuiste tú a este curso, a este diplomado o seminario, lo que sea, ahí se te ofreció este otro, estas dispuesta a ir a este otro, como invitándote ya como algo, porque ya tienen tu registro, siento que como que les falta ahí poner un poquito más de interés, en seguir promoviendo ya sea a la misma gente, o que a través de la misma gente que ya fue también, no sé, a lo mejor tal vez con trípticos, como que si les falta difundir un poquito más.”</p> <p>“ellos siempre tienen disponibilidad para todo”</p> <p>“al menos en esta Secretaría, por lo general, el 98% de los cursos que nosotros les requerimos a ellos, se realizan en nuestra institución”</p> <p>“yo siento que por ese lado, el Instituto si nos ha apoyado, al menos a esta Secretaría, muchísimo, de los, no sé, a lo mejor, de... 5 cursos que llevamos en lo que lleva del año, todos han sido aquí, si, todos, y con instructores de ellos, que ellos nos asignan, y el presupuesto va por cuenta de ellos”</p> <p>“es más, hasta incluso de las fechas, si, dime tú qué día y en qué horario y ahí esta el instructor”</p> <p>“nosotros en alguna ocasión pedimos por ejemplo para el área de inversión extranjera, que ellos querían un tema específico para la inversión extranjera, nunca pudimos acordar algo porque... no tuvimos el apoyo así como que necesario, aquí se tuvo que, el área tuvo que darse a la tarea de buscar a un instructor, a un Instituto con su instructor y todo, que pudiera darnos ese curso, si? y obvio, pues ya fue con recursos de nosotros.”</p> <p>“el Instituto si como que le falta un poquito de apoyo en las dependencias en cuanto a la, al apoyo de, de un curso”(específico)</p>	CD CI
3	<p>“Si, si, si, si recibíamos apoyo porque este, estábamos constantemente en comunicación con, con la gente del Instituto para efecto de, de los cursos que se podían implementar las nuevas, las nuevas estrategias que traían, para las nuevas áreas, y este, y se estuvieron haciendo un sin fin de cursos”</p> <p>Capacitación a responsables de la implementación: “Se nos dio capacitación, acudimos a capacitación, para cuando nos presentaron el esquema de la profesionalización, estuvimos acudiendo a varias sesiones, luego se nos, este, preparó un curso”</p>	CD CI
4	<p>“No, la Unidad de Profesionalización no asigna recursos a las dependencias, la Unidad de Profesionalización desarrolla programas de profesionalización para las dependencias que se basan estos programas en la detección de necesidades de cada uno de las dependencias y las prioridades que las dependencias desean llevar a cabo, este, se hizo un ejercicio de planeación y programación con base en detección de necesidades y buscando dar respuesta y satisfacción a la prioridades que cada una de las áreas de</p>	CD CI

	<p>gobierno señalaba como más necesarias en materia de profesionalización de su área.”</p> <p>“el Instituto se encargó de buscar y consolidar una Red de Funcionarios de las distintas dependencias, encargados de la política de profesionalización, y esa red de funcionarios, pues, con ellos se tuvo una comunicación permanente y con frecuencia eran convocados a reuniones generales informativas y de evaluación”</p> <p>“ese programa anual de profesionalización es el que, una vez definidas esas necesidades por área, se conjuntaban en un solo programa, que ese es el programa que el Instituto iba a ejecutar y a evaluar en su debido cumplimiento y seguimiento a lo largo de... como así se hizo en cada uno de los años en que durase esta metodología.”</p>	
5	<p>“Sí, desde luego que sí.”</p> <p>“Si, definitivamente el apoyo radica en función al proyecto que se vaya a desarrollar”</p> <p>“el apoyo va desde la asignación de recursos al proyecto no tanto a la dependencia sino al proyecto, como el uso de la infraestructuras de las instalaciones del Instituto, este la misma gestión de los recursos en otras instancias, ya sea local o incluso por otra vía no, no se, nacional, algunos Institutos, incluso extranjero, o que se yo, pero sí, efectivamente el apoyo y la manera que se coordine intervienen en ese sentido”</p>	<p>CD</p> <p>CI</p>
6	<p>“nos asesoraban como para ver donde pudiéramos este... solicitar algo”</p> <p>“Sí, si, ellos realmente llevaban un mejor control este, que lo que pudiera, sí te digo el Instituto si llevaba un seguimiento de toda la capacitación que se estaba dando aquí en la dependencia, a veces, no a veces, realmente lo llevaban muy exacto”</p> <p>“Sí, realmente sí, siempre tuvimos todo el apoyo, porque incluso nos decían, si existe algún problema, en las reuniones que teníamos cada cierto tiempo, a veces las dudas eran, es que a veces no cuento con el apoyo de los jefes de primer nivel como para poder mandar a la gente y todo eso, ellos de alguna manera se ofrecían a tener incluso reuniones con los jefes, con los Secretarios, con los Subsecretarios para sensibilizarlos de este, de este programa de capacitación, siempre tuvimos el apoyo de eso”</p> <p>“había esa facilidad con el Instituto, si no puedes mandarlos, acá hacíamos los cursos”</p>	<p>CD</p> <p>CI</p>
7	<p>“Sí, sí pues de hecho cuando se hizo el estudio sobre las brechas de capacitación verdad, pues fue un proyecto que participaron al 100% los, las dependencias verdad, y que cada Director fue validando las brechas de cada uno de sus empleados, entonces sí, si hay.”</p>	<p>CD</p> <p>CI</p>
<p>7. Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de la política de profesionalización de los servidores públicos adscritos a sus unidades.</p>		
1	<p>“si bien estamos hablando de los responsables de recursos humanos en la función específica que era ya la instrumentación del programa, gozaban de un cierto grado de autonomía relativa, es decir, el establecer las necesidades, el establecer el tipo de programa que desean, pues si tenían plena autonomía, siempre ligada a la función principal que tuviera la dependencia o entidad, es</p>	<p>CD</p> <p>F</p>

	<p>decir, dependiendo si fuera de Desarrollo Económico, de la Secretaría General de Gobierno, bueno, pues tenían que adecuar el programa, pero si tenían autonomía para decidir o en todo caso sugerir cuál fuera el contenido de los programas de profesionalización.”</p> <p>“Yo diría que la autonomía de las áreas era suficiente, pero era necesario que se apoyara en el Instituto, ya que no contaba con una metodología para determinar su Programa de Profesionalización.”</p>	
2	<p>“estoy yo ahorita como único enlace y como responsable, mi jefe directo, verdad? pero en realidad y en la práctica soy yo la que controlo todo esto, pero no, el Instituto no designa quién y tal cual, ellos nos dejan este, la opción libre, para nosotros elegir.”</p> <p>“yo soy autónoma para decirle al área que esta convocando, sabes qué, no se puede o sí, o fíjate que... tenemos tomar en cuenta muchos puntos, que por ejemplo, qué gente es la que va a asistir a ese curso, si no te va a afectar en tus, en tus funciones diarias, pero todo eso ya esta previsto”</p> <p>“yo soy la que al final de cuentas este, les autorizo, siempre, hasta ahorita nunca hemos negado ningún curso, ninguna capacitación, y si todo, vaya, me lo informan a mí, y me piden mi opinión siempre, aunque ellos vayan a realizar todo.”</p>	CD F
3	<p>“Si tenemos apoyo, si, si este... no tenemos ninguna restricción en cuanto a esto”</p> <p>“Si tenemos apoyo en cuanto a que nosotros podríamos este... convocar e incluso o en cierto modo pedirles a las dependencias que mandaran a la gente”</p> <p>“Sí, e incluso del Director que estaba en el... en ese tiempo, este, teníamos todo el apoyo de todas las dependencias y el Secretario General”</p> <p>“si teníamos apoyo y éramos, podíamos convocar, teníamos autonomía”</p>	CD F
4	<p>“normalmente estas personas son los encargados de la Dirección de Personal en cada una de las áreas, y dentro de la dirección de personal de cada una de las áreas, este, se encuentran órganos que están específicamente encargados de la dependencia de los aspectos de la formación y la profesionalización, el Instituto se encargó de buscar y consolidar una Red de Funcionarios de las distintas dependencias, encargados de la política de profesionalización, y esa red de funcionarios, pues, con ellos se tuvo una comunicación permanente y con frecuencia eran convocados a reuniones generales informativas y de evaluación, pero nos hubiera gustado que en forma más directa, que no solamente se encargaran a funcionarios dentro de las Direcciones de Recursos Humanos de las dependencias sino que los Directores de Recursos Humanos se comprometieran en una forma más decidida con la política de profesionalización.”</p>	CD F
5	<p>“Si creo que si lo tenemos”</p>	CD F
6	<p>“De hacer las gestiones y todo eso sí, definitivamente, no tengo que estar esperando a que de aquí alguien me autorice y de que, ve a la reunión o sea, sé que hay reunión y me mandan invitación por correo o por teléfono, vaya no tengo que pedir autorización para que me dejen ir, regreso con información y yo ya sé lo que tengo que hacer, no tengo que andar pidiendo</p>	CD F

	<p>permiso como, déjame avisarles, cómo ves si les aviso de esta forma, osea no, yo les aviso lo que hay a toda la gente y si la gente se quiere inscribir y si todos los inscribo y mando, osea, a eso si, si lo manejo con esa libertad, pero ya en permisos más especiales y todo te digo, si ya aviso al Secretario y el Secretario dice no, esta persona no va porque no me la pueden quitar de aquí, pues ahí si ya, este, aunque quiera, aunque la persona tenga el derecho de capacitarse, pues ahí ya, hasta ahí, hasta ahí llego.”</p>	
7	<p>“Son los respon... osea, es el tercer nivel de lo que es la operación de la implementación, porque había tres niveles, mero arriba estaba el Gobernador y los Secretarios que definían la política de profesionalización, estaba el nivel medio que era el Instituto de Profesionalización y la Oficialía Mayor que era la operación, y las dependencias a través de los enlaces verdad, pues eran los que atraían lo que son el recurso humano a la, pues a los programas de capacitación.”</p> <p>“eran enlaces, pero no tenían autonomía, osea, no podían en un momento dado influir con el Director de la dependencia para solicitarle qué gente debía de capacitarse, era exclusivamente un enlace.”</p>	<p>CD F</p>
<p>8. La Unidad de Profesionalización cuenta con estrategias de coordinación hacia el interior de la Administración Pública para la implementación de la política de profesionalización de acuerdo con las necesidades institucionales.</p>		
1	<p>“desde el punto de vista interno había una coordinación muy estrecha con los responsables de capacitación y de recursos humanos tanto de las dependencias centrales como de los organismos descentralizados”</p> <p>“hacia el interior a través de la Red de Profesionalización que fue integrada con cada uno de los participantes de las áreas de capacitación y recursos humanos de las dependencias esas dos instancias operaban al exterior y al interior, nada más.”</p>	<p>AE CD</p>
2	<p>“dentro de la Secretaría yo soy el único enlace, pero también dentro de diferentes, nos hacen reuniones para... en donde se convocan a todos los enlaces, porque si como que es muy difícil, el Instituto irse en abierto hacia toda la gente, pues porque somos demasiados empleados, por eso se, me imagino yo que ellos programaron este tipo de, de estructura, decir, oye, pues con un enlace en cada área para que sea más fácil nuestro, una manera de llegar más directa a todo el personal, pues sea a través de nosotros.”</p> <p>“Y en realidad el Instituto, no nos designa, él propone que haya un enlace, y nos da la libertad de que la Secretaría proponga a quién, en este caso se me designó a mí, vuelvo a repetirte, por las funciones que desempeño”</p> <p>“una vez por año hacen una reunión general para... en donde convocan a todos los enlaces y donde nos informan sobre todos los proyectos que ellos tienen y todo, aunque siento que ahí les falta un poquito de, de, como que de seguimiento”</p>	<p>AE CD</p>
3	<p>“se hizo una Red de Enlaces, si, en cada, en cada Secretaría y en cada dependencia, y este, nos convocaron a hacernos partícipes de la política de profesionalización del modelo que traían, este, y luego no sé qué fue?, como coordinadores de la Secretaría a su vez, convocamos a la reunión con cada enlace de la... incluso hasta se les nombró por cada dependencia de enlaces de capacitación y así fue pasándose la información”</p>	<p>AE CD</p>

	<p>“había una... comunicación este, ¿cómo le podemos llamar? Más estrecha”</p> <p>“si había comunicación, si había comunicación”</p> <p>“Estuvo muy, estaba muy, llegaba a todos los, a todas las áreas por decir, con el enlace porque si había, como dice la licenciada, mucha, mucha comunicación entre el Instituto, los enlaces”</p>	
4	<p>“Sí, creo que, el Instituto se esforzó en llevar a cabo una coordinación con todo el Gobierno del Estado, no solamente con la Oficialía Mayor de Gobierno que también hubo coordinación con ellos, si no con todo el Gobierno del Estado”</p> <p>“el Instituto se encargó de buscar y consolidar una Red de Funcionarios de las distintas dependencias, encargados de la política de profesionalización, y esa red de funcionarios, pues, con ellos se tuvo una comunicación permanente y con frecuencia eran convocados a reuniones generales informativas y de evaluación”</p>	AE CD
5	<p>“Si bueno, el papel de fomentar este, hacer extensivo el proyecto del Instituto hacia la dependencia, de apoyar en todos los sentidos para la ejecución de esas tareas, eso sería básicamente el rol digamos de los enlaces de cada una de las dependencias”</p>	AE CD
6	<p>“Sí, si tiene sus, si tiene sus estrategias, eh, en el caso de aquí con nosotros y yo creo que también con todas las dependencias, te lo digo porque igual las convocaban a, a reuniones a todas las, a todos los enlaces, a todas las dependencias para informar eh... de los nuevos cursos, de los catálogos de cursos y a la vez también nos, nos hacían visitas a cada una de las dependencias como para ya no en lo, en lo particular, para ver las necesidades, para presentarnos un listado del personal que se le ha capacitado, el que estaba pendiente, el avance que llevaba cada uno de ellos, y a la vez proponernos, por ejemplo aquí, aquí conmigo venían, es que por ejemplo si tú tienes tantas personas eh... que dan servicio al público a la mejor podemos hacer un pequeño... alguna capacitación que vaya más enfocada a eso”</p> <p>“el enlace en esta dependencia, de alguna manera es la persona que está en contacto con el Instituto”</p> <p>“el Instituto informa al enlace lo que ellos están ofreciendo, y a la vez nosotros, el enlace que es por lo general alguien en una dependencia que tiene, que conoce al personal, por lo general quieren que sea alguien de administración, que pueda tener contacto con todo el personal, que pueda informar tanto a los directores como a todo el personal de los cursos que están impartiendo en el Instituto, quiénes son los sujetos a ir”</p>	AE CD
7	<p>“Bueno pues habían los enlaces de profesionalización que nombraba cada una de las Secretarías y los cuales coordinaba el Instituto de Profesionalización.”</p> <p>“siempre se mantuvo una buena coordinación en lo que, entre la Oficialía Mayor y el Instituto de Profesionalización para, pues para sacar adelante el proyecto.”</p>	AE CD
9. La Unidad de Profesionalización cuenta con estrategias de coordinación con instancias externas a la Administración Pública para el diseño e impartición de cursos.		
1	<p>“Desde el punto de vista de la coordinación externa era necesario establecer vínculos con Instituciones de Educación Superior o Despachos especializados</p>	AE CD

	que pudieran auxiliar al Instituto en la impartición de un determinado curso o competencia y desde el punto de vista interno había una coordinación muy estrecha con los responsables de capacitación y de recursos humanos tanto de las dependencias centrales como de los organismos descentralizados, entonces, se trabajaba hacia el exterior a través de la red de asociaciones o de Instituciones de Educación Superior y hacia el interior a través de la Red de Profesionalización que fue integrada con cada uno de los participantes de las áreas de capacitación y recursos humanos de las dependencias esas dos instancias operaban al exterior y al interior, nada más.”	
2	<p>“Si, si, si, es con externos, más que todo, aunque ellos también tienen, manejan algo interno, tienen a sus instructores, a sus... ya este, establecidos, o como se dice, de planta y es lo que ellos nos ofrecen, pero también se manejan con información, este, no?, con proveedores externos.”</p> <p>“por ejemplo, teníamos uno recuerdo, el de manejo, de reglas de manejo de tránsito, para los choferes, para evitar infracciones y todo eso porque luego todas esas se las cobran a ellos y todo, entonces, dijeron no pero tenemos contactos con los municipios, con diversos municipios que igual en algún momento se puede, les pueden mandar algún Oficial de Tránsito para que les de, una capacitación en cuanto a las reglas de tránsito”</p>	AE CD
3	<p>“las universidades”</p> <p>“Si tienen ellas relación con otras instituciones, universidades y ciertas este, ciertas escuelas verdad, pero, digo, pues desconocemos y a qué grado”</p>	AE CD
4	<p>“Desde luego que sí, el, el Instituto buscó llevar a cabo sus programas, no solamente a través de sus academias, las academias que normalmente trabajan, el cuerpo docente que normalmente trabaja para el Instituto”</p> <p>“tuvimos coordinación con Centros de Educación Superior y Centros Especializados, además de ello, el Instituto de Profesionalización constituyó un Consejo Consultivo Académico cuyo propósito fundamental es precisamente, este, reforzar la coordinación externa del Instituto con centros académicos o sectores académicos externos, para enriquecer precisamente y potenciar la profesionalización que se ofrece a los servidores públicos haciéndola, pues cada mes más, más rica y más útil para ellos.”</p> <p>“hizo alianzas con instituciones muy importantes como CONOCER”</p>	AE CD
5	“No tengo conocimiento cómo lo haga ahorita actualmente el Instituto.”	AE CD
6	<p>“a la mejor pudiera ser los, los acuerdos, los convenios que pudiera tener el Instituto con la Universidad”</p> <p>“no estoy muy segura pero te digo, en alguna ocasión nos ofrecieron programar cursos de auto cad, algunos cursos para personas que tenemos aquí de topografía, que ellos se iban a encargar de hacer las gestiones con la Facultad de Ingeniería, con Arquitectura, para que nos pudieran proporcionar ese tipo de cursos, pero realmente no sé si tuvieran ellos ahí un convenio o cómo estaría”</p>	AE CD
7	“Bueno pues había convenios con Universidades, con el TEC, con la UDEM y con la Universidad de Nuevo León verdad, para cierta capacitación de nivel medio superior o de mandos medios y superiores, se llevara a través de estas instituciones.”	AE CD

10.La Unidad de Profesionalización es percibida por el resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, así como por los servidores públicos como una instancia que aporta valor al logro de objetivos personales e institucionales.		
1		CD CES
2	<p>“yo siento que si le falta que le den un poquito más de importancia a lo que es la, la capacitación para la profesionalización.”</p> <p>“Sí, en cierta forma..., déjame decirte por qué sí en cierta forma, lo que pasa es que ellos, como que ya tienen muy cuadraditos sus cursos, en el caso de aquí de la Secretaría, tenemos algunas funciones muy específicas, que requerimos algunos cursos, un poquito, a lo mejor más sofisticados, o más fuera de lo normal que ellos tienen, como que ellos están alineados a ciertos temas muy generales”</p> <p>“la gente se desanima y dice no, para qué voy al curso, para qué voy a invertirle tiempo ahí y a lo mejor dinero o no sé, algo, porque a lo mejor el curso no es aquí, es en el Instituto, tengo que trasladarme ya sea camión o vehículo, lo que sea, y no se me está tomando en cuenta para nada, pero hay otros este... depende el punto de vista de la persona, si dice bueno pues ok mi jefe no me está tomando en cuenta, pero al menos ya tengo otro conocimiento del cual yo este... vaya, carecía, y ahora me siento un poquito más, más este... apto para poder desempeñar mejor mi trabajo pues si, si, entonces ya depende también de la gente”</p>	CD CES
3	<p>“Sí, si, si, osea si este, cumple para que la gente esté capacitada, este, actualizada en cuanto a las normas actuales, en cuanto a las nuevas metodologías, este... si ayuda, si, si ayuda”</p> <p>“la Secretaría fue de las que llevó a capacitar mucha gente, se atacaban varias áreas, las áreas de atención al público, las áreas de... de transparencia y todo eso”</p>	CD CES
4		CD CES
5	<p>“Así debiera de ser y yo creo que debe ser así”</p> <p>“Si, claro desde luego claro que si, a nosotros nos ha funcionado bastante. Al menos en los últimos 6 años hemos visto un cambio radical en las personas, este, en su ámbito profesional, este, su apartado de la capacitación, en hacer las cosas y de superarse ellos mismo, si claro que sí.”</p>	CD CES
6	<p>“a la gente sí, si le gustaba y a la vez ellos mismos le transmitían a otros, de que, oye fui a tal curso y la verdad está muy padre y no sé cuanto, en ese aspecto al personal si, si le beneficiaba y obviamente en consecuencia yo creo que, que siempre a la institución también”</p> <p>“la idea estaba muy bien pero realmente no, no siempre lo podíamos hacer, porque pues a veces se quedaba en, en el aire aunque si eran ideas así muy, muy interesantes, a veces, la mayoría de las veces faltaba el apoyo aquí de, de los funcionarios de primer nivel, de poder disponer de esa gente para los cursos, de poder programar, este, quitar de las funciones que tienen de manera cotidiana para mandarlos a algún curso”</p>	CD CES
7		CD CES

PROCESO 2: Planeación y programación de la profesionalización

11. Existen y se aplican lineamientos normalizados para la detección y definición de competencias laborales, así como metodologías para la integración de los diagnósticos de necesidades de capacitación y de los programas institucionales de profesionalización.

1	<p>“no contaba con una metodología para determinar su Programa de Profesionalización. Por lo tanto, era a través de un instrumento que se les proporcionaba que era una encuesta de necesidades y que les daba la libertad tanto a los operadores como a las autoridades, es decir, a los decisores de esas dependencias y entidades de determinar sus prioridades de capacitación.”</p>	AE CP
2	<p>“aquí internamente incluso si tenemos hasta un formatito que el equipo de calidad se dio a la tarea de... de elaborar para poder llevarlo a cada uno del personal, a todos los niveles para poder tener su... su perfil de competencias y saber en qué carecía la persona o qué necesidades tenía de, de ser capacitado para poder llegar a un nivel requerido de acuerdo a su función, ¿no?, y en base a eso se hizo un programa de capacitación, que porque la norma ISO así lo requiere, entonces nosotros dentro de la institución así lo tenemos planeado, el Instituto también tiene pero, ellos ya tienen definidos pues que sin... eh de acuerdo a que también las Secretarías, ellos sacaron su perfil de competencias a nivel secretarial, que a nivel, no sé, administrativo, que a nivel ya coordinador, jefe, director, ya tienen también ahí definidos sus, sus perfiles de competencias de acuerdo al puesto de cada gente o al rango de puestos que hay, y en base a esa gama de... de perfiles de competencia, de cursos que se generaron de esos perfiles de competencia, pues también nosotros nos apoyamos mucho cuando implementamos aquí nuestros perfiles de competencias, para que se sienta que ellos si tienen y nosotros también tenemos, no sé si las demás Secretarías pero al menos aquí si.”</p> <p>“para nosotros detectar las necesidades de capacitación del personal se llevó a cabo ese perfil de competencias, el cual nos generó las necesidades de capacitación específicas de cada gente y nosotros ya lo hicimos por, individual y por áreas”</p> <p>“nosotros con eso de... ya sacamos las necesidades de capacitación de cada gente, diciendo bueno este curso, y nos apoyamos mucho con el Instituto en ese punto, en ese punto de... de la, para... para sacar las necesidades, esas necesidades, si nos apoyamos, incluso nos mandaron gente aquí para que nos apoyaran a todo eso.”</p>	AE CP
3	<p>“Una metodología para detectar”</p> <p>“No, no”</p> <p>“O al menos nosotros no conocemos”</p> <p>“bueno en un principio hubo una... la inicial para determinar las brechas, si hubo una... llenamos un formato en cuanto a, en cuanto a, en cuanto a capacidades”</p>	AE CP
4	<p>“este enfoque es un enfoque práctico, pero es un enfoque inteligente, porque no todas las áreas de la administración tienen las mismas necesidades”</p> <p>“cada una de las áreas tiene sus propias necesidades, cada una de las áreas tiene funciones distintas, y el personal tiene que tener capacidades diferentes”</p>	AE CP

	<p>para llevar a cabo esas funciones, de manera que bien cabe que haya ciertos contenidos básicos que se apliquen de forma transversal a todas las áreas porque son fundamentales, también es fundamental que sea cada una de las áreas la que diga qué es lo que requiere y no que el Instituto le imponga de forma unilateral una capacitación que quizás, si se lleva a cabo ese enfoque, pues nunca será pertinente.”</p> <p>“se hizo un ejercicio de planeación y programación con base en detección de necesidades y buscando dar respuesta y satisfacción a la prioridades que cada una de las áreas de gobierno señalaba como más necesarias en materia de profesionalización de su área.”</p>	
5	<p>“Sí, si sé que existen metodologías para la definición de competencias, al menos nosotros no tenemos acceso a ellas pero sí se que existen, de alguna manera se desarrollaron varios trabajos en ese sentido para a final de cuentas definir al menos un cuadro básico de las competencias requeridas al menos por el Gobierno del Estado donde deben, radica ahí lo que pretendemos en materia de profesionalización.”</p> <p>“Bueno, supongo que hay metodología para todo, qué tan desarrollada esté, pues no lo sé, pero si, efectivamente se hace un diagnóstico global sobre sus requerimientos y necesidades en materia de profesionalización”</p>	AE CP
6	<p>“nos mandaron unos, unos qué se puede decir, unos listados, como ya, de ciertas, de las competencias que se iban a dividir en tantas, en tantas fases o algo así, pero a la vez nos mandaban como un, como un cuestionario que debíamos darle a cada uno de los empleados para que llenara, para detectar, cual eran, cuáles eran las, las áreas de oportunidad o cuáles eran las necesidades de acuerdo al trabajo que, que ellos realizaban, en dónde se, en dónde requerían capacitarse más, este, pero ya en base a algo que ellos ya nos habían este, definido, ya un cuestionario que el mismo Instituto nos había dado este, y pues, nada más”</p>	AE CP
7	<p>“se hizo un sistema para detectar las brechas a través de un cuestionario que se aplicó individualmente a todos los servidores públicos verdad, que de ahí partió para establecer la, la agenda individual.”</p>	AE CP
<p>12.El diseño de competencias, los perfiles de competencias por grupos de puestos, los diagnósticos de necesidades de capacitación y los Programas Institucionales de Profesionalización regularmente, se encuentran alineados a las prioridades y orientaciones estratégicas institucionales y gubernamentales. El grado de adecuación entre ellos es ordinariamente alto.</p>		
1	<p>“uno de los ejercicios de planeación más importantes que se realizaron en el Instituto era por un lado, el diseño de un plan estratégico de profesionalización, verdad, que tenía un horizonte anual y que era revisado a partir de las necesidades o de los cambios que se plantearan a nivel de la Administración Pública o a nivel de las demandas de la ciudadanía de algún tipo de servicio o de requerimientos específicos verdad, si bien era un ejercicio que se hacía a un horizonte de mediano plazo se revisaba anualmente conforme a las coyunturas de necesidades que se establecieron.”</p>	CES COM
2	<p>“aquí internamente incluso si tenemos hasta un formatito que el equipo de calidad se dio a la tarea de... de elaborar para poder llevarlo a cada uno del personal, a todos los niveles para poder tener su... su perfil de competencias y saber en qué carecía la persona o qué necesidades tenía de, de ser capacitado</p>	CES COM

	para poder llegar a un nivel requerido de acuerdo a su función, ¿no?, y en base a eso se hizo un programa de capacitación, que porque la norma ISO así lo requiere”	
3	“nosotros hablamos desde el principio también con la gente, con los enlaces, este, y de acuerdo a lo, a las necesidades de las dependencias este también nos lo hacen saber, lo vemos, lo platicamos, lo valoramos y lo comentamos con la gente del, del Instituto y luego tratamos de empatar por ahí algún curso para, tratar de mejorar este, las áreas.”	CES COM
4	“dábamos este, oficios donde les pedíamos a las áreas que nos determinaran cuál era su programa de profesionalización para el año y que nos dieran, anoten las prioridades del 1 al 10, cuáles eran las áreas que ellos más requerían para el año en cuestión, el propósito era conjuntar todos estos programas de las áreas, a través de un programa general que constituyera el Programa Anual de Profesionalización de todo el Gobierno del Estado” “había que ligar la profesionalización con dos cosas, primero las necesidades del propio Gobierno que derivaban del Plan de Gobierno, y segundo, pues las necesidades del servicio”	CES COM
5	“ellos tiene una oferta, una oferta educativa y digamos obviamente nos la hacen saber mediante reuniones o boletines y bueno, en función a eso sobre el interés particular de cada dependencia, uno se sienta con ellos y se hace un programa sobre las necesidades.”	CES COM
6	“nosotros lo hacíamos, nosotros aquí, checando también precisamente con los directores, en las reuniones que se hacían cada mes, ahí se ponía a consideración, bueno, tú como director de costos, de esto, cuál ves que sea lo que más requiere tener tu gente y todo eso” “aquí conmigo venían, es que por ejemplo si tú tienes tantas personas eh... que dan servicio al público a la mejor podemos hacer un pequeño... alguna capacitación que vaya más enfocada a eso, no tanto por ejemplo como otras dependencias que están muy como en ventanilla, aquí nosotros no tenemos eso, pero tenemos personas que están en el área de licitaciones y que si, que si tienen contacto con gente externa, que son contratistas, otro tipo de personas, no público así en general pero aún así había propuestas de ellos de algunos cursos que podían implementar con nosotros, vaya nos asesoraban como para ver donde pudiéramos este... solicitar algo”	CES COM
7	“los programas de capacitación se orientaron a la formación, buscando el perfil que se determinaba en el Plan Estatal de Desarrollo verdad, por otro lado algunos desarrollos verdad, van orientados hacia la brecha determinada en el diagnóstico, osea, reforzar capacidades, habilidades o perfiles verdad, eh, pues buscando reforzar como lo decía, esa, pues esa diferencia entre el deber ser y la situación del empleado.”	CES COM
13.El diseño de competencias, los perfiles de competencias por grupos de puestos, los diagnósticos de necesidades de capacitación y los Programas Institucionales de Profesionalización, regularmente se realizan de forma sistemática y se revisan periódicamente para adaptarlos a la evolución de las tareas y a las nuevas exigencias institucionales.		
1	“Se actualizan, si, de acuerdo a circunstancias que vayan modificándose o al uso de tecnologías, la incorporación de nuevas tecnologías, pues se van actualizando no, para optimizar tanto los tiempos como los movimientos de	CES F

	cada una de las áreas.”	
2		CES F
3		CES F
4	“al principio de año para empezar con el presupuesto de las dependencias y el presupuesto del Instituto, y dábamos este, oficios donde les pedíamos a las áreas que nos determinaran cuál era su programa de profesionalización para el año y que nos dieran, anoten las prioridades del 1 al 10, cuáles eran las áreas que ellos más requerían para el año en cuestión, el propósito era conjuntar todos estos programas de las áreas, a través de un programa general que constituyera el Programa Anual de Profesionalización de todo el Gobierno del Estado, y ese programa anual de profesionalización es el que, una vez definidas esas necesidades por área, se conjuntaban en un solo programa, que ese es el programa que el Instituto iba a ejecutar y a evaluar en su debido cumplimiento y seguimiento a lo largo de... como así se hizo en cada uno de los años en que durase esta metodología.”	CES F
5	“gradualmente digo, técnicamente nos juntamos, este se tocan varios temas y entre ellos esta el tema relacionado con los recursos humanos y dentro de los recursos humanos tenemos un apartado sobre la capacitación la profesionalización y ahí se tocan esos temas, nosotros levantamos las necesidades y una vez que se tienen concentradas nosotros lo platicamos con el Instituto y ellos non hacen un diagnóstico y un proyecto de trabajo.”	CES F
6	“cada inicio de año, nos mandaban, el Instituto de alguna manera un cuestionario en donde nosotros, donde nosotros registrábamos cuales eran las necesidades que nosotros como dependencia teníamos, qué era para nosotros más importante de ciertos temas, este, para ellos programar, como nuestro plan, nuestro plan de capacitación”	CES F
7		CES F
14.Los agentes responsables de la implantación de la profesionalización en cada dependencia o entidad participan conjuntamente con la Unidad de Profesionalización en la definición de competencias, de los perfiles de competencias, en la integración del diagnóstico institucional de necesidades de capacitación y de los Programas Institucionales de Profesionalización, y como consecuencia, en la programación o calendarización de los cursos o eventos de capacitación para atender a los requerimientos institucionales.		
1	“era a través de un instrumento que se les proporcionaba que era una encuesta de necesidades y que les daba la libertad tanto a los operadores como a las autoridades, es decir, a los decisores de esas dependencias y entidades de determinar sus prioridades de capacitación.” “Si, el, bueno, el establecimiento del catálogo de competencias se hizo a partir también de una encuesta general, previamente a la determinación de ese catálogo se diseñó un instrumento que permitía a cada una de las áreas decir cuáles eran las competencias que consideraba más relevantes y luego se hizo un agrupamiento de tal suerte que es así como se llegó a esa etapa.”	CI CP
2	“ya tienen también ahí definidos sus, sus perfiles de competencias de acuerdo al puesto de cada gente o al rango de puestos que hay, y en base a esa gama	CI CP

	<p>de... de perfiles de competencia, de cursos que se generaron de esos perfiles de competencia, pues también nosotros nos apoyamos mucho cuando implementamos aquí nuestros perfiles de competencias”</p> <p>“ya al final nosotros con eso de... ya sacamos las necesidades de capacitación de cada gente, diciendo bueno este curso, y nos apoyamos mucho con el Instituto en ese punto, en ese punto de... de la, para... para sacar las necesidades, esas necesidades, si nos apoyamos, incluso nos mandaron gente aquí para que nos apoyaran a todo eso.”</p> <p>“incluso de las fechas, si, dime tú qué día y en qué horario y ahí esta el instructor”</p>	
3	<p>“participamos en el sentido de que eh, ellos nos están informando a nosotros que tipo de cursos se están, se están abriendo”</p> <p>“participamos en la calendarización cuando los cursos son de nuestras dependencias, ahí si verdad, ahí si participamos con ellos y nos ponemos de acuerdo en qué fechas serían las más idóneas, en qué horarios, para que asista el mayor número de personal, este, es como participamos”</p> <p>“Ahí si, definitivamente, prácticamente digamos que, que más que imposición del Instituto se adecúa a sus necesidades, la calendarización la definimos nosotros.”</p>	CI CP
4	<p>“el Instituto se encargó de buscar y consolidar una Red de Funcionarios de las distintas dependencias, encargados de la política de profesionalización, y esa red de funcionarios, pues, con ellos se tuvo una comunicación permanente y con frecuencia eran convocados a reuniones generales informativas y de evaluación”</p> <p>“nosotros ideáramos un mecanismo práctico para que este... comunicarnos con las áreas a fin de que ellas mismas, en lugar de que el Instituto les dijera cuáles eran los contenidos y de qué debían capacitar las áreas, que ellas mismas, invertir el proceso, para que ellas mismas les dijeran al Instituto cuáles eran sus necesidades de formación y capacitación”</p>	CI CP
5	<p>“si, efectivamente se hace un diagnóstico global sobre sus requerimientos y necesidades en materia de profesionalización, si, de alguna manera colaboramos con el Instituto para que de alguna manera ellos proyecten y hagan, este, alguna propuesta.”</p>	CI CP
6	<p>“se puede decir que se hacen en coordinación, porque cada inicio de año, nos mandaban, el Instituto de alguna manera un cuestionario en donde nosotros, donde nosotros registrábamos cuales eran las necesidades que nosotros como dependencia teníamos, qué era para nosotros más importante de ciertos temas, este, para ellos programar, como nuestro plan, nuestro plan de capacitación”</p> <p>“nos daban la oportunidad de nosotros poder mencionar o definir que era lo que, de poder definir en qué áreas creíamos que necesitábamos, que podían ser áreas de oportunidad para desarrollar aquí nosotros”</p> <p>“Parcialmente, sí”</p> <p>“eran flexibles en eso de que si, si habían fechas que no se me acomodaban a mí, horarios que no se acomodaban aquí al personal, si yo tenía la oportunidad de conseguir una sala de juntas o algo, lo platicaba con ellos y ellos me podían también este, mandar un instructor y poder dar ese mismo</p>	CI CP

	curso en otro lugar, en un horario con fechas que yo estableciera.”	
7	<p>“Bueno eh... se hizo la consulta a los enlaces, de ciertos puestos específicos que hay en las dependencias de tal manera que pudieran contenerse en el catálogo de puestos, entonces, si hubo una interacción con ellos.”</p> <p>“no nada más las competencias que son técnicas o específicas del puesto, esas si se, si se toma opinión de los enlaces”</p> <p>“Sí, si pues de hecho cuando se hizo el estudio sobre las brechas de capacitación verdad, pues fue un proyecto que participaron al 100% los, las dependencias verdad, y que cada Director fue validando las brechas de cada uno de sus empleados, entonces sí, si hay.”</p>	<p>CI</p> <p>CP</p>
<p>15.Generalmente, la Unidad de Profesionalización en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal evalúa la factibilidad de los Programas Institucionales de Profesionalización como un requisito para su autorización y posterior ejecución.</p>		
1	<p>“Bueno, esto se realizaba fundamentalmente desde las áreas operativas para darle mucho más sentido a los programas, en la medida en que no era conveniente instrumentar un programa que no tuviera un efecto, que no considerara la propia área, es decir, la utilidad la determina fundamentalmente el usuario del servicio que era el área involucrada. Entonces, sí, si participaban directamente en la determinación de éste.”</p>	<p>CI</p> <p>CAP</p>
2	<p>“tienen mucha disponibilidad para apoyarnos, porque igual cotizaciones y eso, para que... salga más barata aún y que sea con costo a nosotros, este si es, incluso nos consiguen precio y todo eso”</p> <p>“nosotros, para poder emitir el pago a esa institución, este, de capacitación externa del Instituto que tenemos, eh, tenemos que hacer una orden para... que recorre, recursos humanos, la Dirección de Recursos Humanos de Gobierno, un visto bueno del Instituto, el Instituto se entera de qué curso, cuántas horas, qué personal va a asistir y todo”</p>	<p>CI</p> <p>CAP</p>
3	<p>“No, no interviene en la planeación, no, la hace cada área”</p> <p>“inclusive en algunas ocasiones personal del Instituto y nosotros acudíamos a las dependencias para verlo con, con el enlace ahí o para verlo con el Director de la dependencia, y, se concretaban los acuerdos para... para capacitación”</p> <p>“de acuerdo a lo, a las necesidades de las dependencias este también nos lo hacen saber, lo vemos, lo platicamos, lo valoramos y lo comentamos con la gente del, del Instituto y luego tratamos de empatar por ahí algún curso para, tratar de mejorar este, las áreas.”</p>	<p>CI</p> <p>CAP</p>
4	<p>“Esta detección de necesidades se hacía eh... al principio de año para empezar con el presupuesto de las dependencias y el presupuesto del Instituto, y dábamos este, oficios donde les pedíamos a las áreas que nos determinarían cuál era su programa de profesionalización para el año”</p>	<p>CI</p> <p>CAP</p>
5	<p>“Sí efectivamente, muchos de esos proyectos que tenemos nosotros, nosotros digamos que los priorizamos por orden digamos económico, del costo que representaría, y por otra, de lo que ya se tiene digamos de un cuadro básico dentro del Instituto no sé, si son pues lo platicamos con ellos y obviamente es mucho mas sencillo, si es algo obviamente que esté fuera del presupuesto, al alcance de Instituto, después de que nosotros evaluamos sobre la viabilidad para la implantación no, en cuestiones presupuestales, de la decisión del presupuesto, se toma la decisión del Instituto digamos, digamos, solicitar</p>	<p>CI</p> <p>CAP</p>

	este, los recursos necesarios para su implantación.”	
6	“Sí. Así es.”	CI CAP
7	“no nada más las competencias que son técnicas o específicas del puesto, esas si se, si se toma opinión de los enlaces”	CI CAP
16.El Programa Institucional de Profesionalización incluye las competencias genéricas y específicas, de acuerdo con las necesidades institucionales.		
1	<p>“uno de los ejercicios de planeación más importantes que se realizaron en el Instituto era por un lado, el diseño de un plan estratégico de profesionalización, verdad, que tenía un horizonte anual y que era revisado a partir de las necesidades o de los cambios que se plantearan a nivel de la Administración Pública o a nivel de las demandas de la ciudadanía de algún tipo de servicio o de requerimientos específicos”</p> <p>“En función de cada uno de los grupos y de las demandas específicas que se van generando, se va adecuando esta oferta académica, es decir, se tienen programas, por decirles de alguna manera, institucionales, verdad, en materia de calidad por ejemplo, de ética, de planeación estratégica, de computación, de expresión escrita, oral, etcétera. Y en función de las necesidades que establece cada una de las áreas, se diseñan programas específicos, aunque abordan el mismo tema, dependiendo del nivel de cada uno de los grupos, se establece la adecuación correspondiente”</p>	COM CI
2	<p>“Sí, en cierta forma..., déjame decirte por qué sí en cierta forma, lo que pasa es que ellos, como que ya tienen muy cuadraditos sus cursos, en el caso de aquí de la Secretaría, tenemos algunas funciones muy específicas, que requerimos algunos cursos, un poquito, a lo mejor más sofisticados, o más fuera de lo normal que ellos tienen”</p> <p>“Yo creo que si es un 85%.”</p> <p>“Sí, si, si, si, a... vuelvo a repetirte como aquí es una Secretaría que tiene funciones muy específicas, diferente a lo mejor a algunas otras dependencias de gobierno, em... si hay algunas que, que son directamente aquí, que tienen que ser muy específicas, no vaya, que no tiene nada que ver con ellos y que se tienen que dar pero por lo general si, si todo, todo va enfocado”</p>	COM CI
3	<p>“se les apoyó mucho en lo que son cursos específicos, inclusive hasta se llegó a implementar cursos a nivel foráneo”</p> <p>“Protección Civil es la única que tiene un programa anual de capacitación, pero en sí las demás áreas no.”</p> <p>“No, más que nada estos son cursos individuales a nivel externo, cursos específicos, para cada una de las tareas de las áreas.”</p> <p>“No, no interviene en la planeación, no, la hace cada área.”</p> <p>“al solicitar un curso, ellos hasta cierto punto evalúan si ellos lo pueden dar, y si ellos lo pueden dar pues nos comentan verdad, este pero regularmente no sucede así, porque como son cursos, son cursos externos o sea, cursos de capacidades específicas, entonces no sucede así o sea regularmente ellos, digo ya con la autorización de aquí de la Dirección, y ellos ya nada más firman de, de enterados.”</p> <p>“Oferta de cursos, pero realmente no asignaban una cantidad a la... a cada área, o sea lo normal, liderazgo, este, calidad, nada más, o sea no una</p>	COM CI

	necesidad específica de las áreas.”	
4	<p>“cada una de las áreas tiene sus propias necesidades, cada una de las áreas tiene funciones distintas, y el personal tiene que tener capacidades diferentes para llevar a cabo esas funciones, de manera que bien cabe que haya ciertos contenidos básicos que se apliquen de forma transversal a todas las áreas porque son fundamentales, también es fundamental que sea cada una de las áreas la que diga qué es lo que requiere y no que el Instituto le imponga de forma unilateral una capacitación que quizás, si se lleva a cabo ese enfoque, pues nunca será pertinente.”</p> <p>“el Instituto no puede imponer su modelo de capacitación a las áreas, el Instituto ofrece una serie de cursos básicos en materia de gestión, en materia de planeación, en materia de administración, en materia de seguimiento, en materia de trabajo en equipo, etcétera. Pero no olvidemos que muchos cursos tienen que ser hechos a la medida, y estos cursos que tienen que ser hechos a la medida requieren un desarrollo específico porque las áreas de gobierno están en todo su derecho de requerir sus cursos a la medida porque esos cursos a la medida obedecen al tipo de necesidades muy específicas que a veces tienen las áreas de gobierno, entonces no obstante que la oferta del Instituto de Profesionalización es amplia y fija, porque se dan temas de alto impacto que se consideraron fundamentales que siempre estuvieron a la vista de todos los servidores públicos en nuestra página y que siempre estuvimos promoviendo, eh... nunca serán suficientes porque siempre habrá otros cursos que los requieran las áreas y que hay que desarrollar, hay que desarrollarlos.”</p>	COM CI
5	<p>“se tiene un cuadro básico y dadas las características particulares de cada una de las áreas pues, este, en función de eso hacen su requerimiento con el Instituto, y se tiene que hacer algo a la medida para cada una de las dependencias.”</p> <p>“y ya en las cuestiones muy particulares de las dependencias solamente lo hacemos con recursos propios, pero desde luego tiene injerencia en el Instituto en la formación del proyecto”</p> <p>“más que avisar tenía que coordinarnos con ellos sobre un tema en específico y sí, tiene que mediar una intervención del Instituto para la erogación de ese gasto.”</p> <p>“ellos tiene una oferta, una oferta educativa y digamos obviamente nos la hacen saber mediante reuniones o boletines y bueno, en función a eso sobre el interés particular de cada dependencia, uno se sienta con ellos y se hace un programa sobre las necesidades.”</p>	COM CI
6	<p>“si es que nosotros tenemos un plan adicional al que tiene el Instituto para alguna capacitación específica, o bien si necesitamos mandar algunos cursos adicionales o diferentes a los que el Instituto está llevando a cabo, nosotros podemos hacer transferencias de otras partidas o ahorros o pedir ampliaciones a esa partida para decir, Instituto necesito que me programes esto, a veces puede ser con instructores o con personal que ellos mismos se encargan de conseguir y de armar en todo lo que nosotros necesitamos, a veces nosotros decimos o ya tenemos el lugar a donde mandarlos”</p> <p>“si tienen necesidad también de algún curso en especial que digas esto me va a servir para, para este grupo de personas, de informática o personal</p>	COM CI

	<p>secretarial de esta área, también dinos y podemos, podemos ajustar algún programa, algún curso especial para la Secretaría, para Obras Públicas, en particular, que te pueda ayudar y que la gente pueda, se pueda beneficiar”</p> <p>“cada inicio de año, nos mandaban, el Instituto de alguna manera un cuestionario en donde nosotros, donde nosotros registrábamos cuales eran las necesidades que nosotros como dependencia teníamos, qué era para nosotros más importante de ciertos temas, este, para ellos programar, como nuestro plan, nuestro plan de capacitación, como decir ok, tú Obras Públicas de acuerdo a lo que para ti me dices que es el más importante, estos son los cursos a los que debes de mandar a tu gente, en este tipo de, cómo le llaman, competencias y todo eso no, pero sí, de alguna manera nos daban la oportunidad de nosotros poder mencionar o definir que era lo que, de poder definir en qué áreas creíamos que necesitábamos, que podían ser áreas de oportunidad para desarrollar aquí nosotros, y en base a eso el Instituto ya después nos mandaba, tú Obras Públicas de acuerdo a ese cuestionario me dices que donde necesitas más apoyo es en, a la mejor en ética, en responsabilidad en el servicio público, en cuestiones relacionadas con tecnología, cursos computacionales y todo eso, este, pero de alguna manera nos daba a nosotros la oportunidad de marcar la pauta en cual era lo, lo que más necesitábamos, y nosotros lo hacíamos, nosotros aquí, checando también precisamente con los directores, en las reuniones que se hacían cada mes, ahí se ponía a consideración, bueno, tú como director de costos, de esto, cuál ves que sea lo que más requiere tener tu gente y todo eso, pero sí nos pedían, vaya, era, era, nos pedían el apoyo, nosotros de alguna manera éramos los que les decíamos, esto es lo que necesito y ellos en base a eso elaboraban un plan, un plan para capacitar.”</p>	
7	<p>“no nada más las competencias que son técnicas o específicas del puesto, esas si se, si se toma opinión de los enlaces, pero de acuerdo a los cuatro tipos de competencias nada más esas son las que, porque para todos los demás eran propiamente pues generales verdad, o eran para funcionarios osea, directivas y gerenciales, o eran las de vocación y compromiso y las básicas, esas todas son generales, nomás las específicas que como pueden ser las de algún tipo de software especializado, de algún sistema de... georeferencial, que nada más cierto tipo de personal ocupa, nada más en esas se tomó opinión de los enlaces.”</p>	COM CI
PROCESO 3: Desarrollo académico		
17.Existe y se aplica ordinariamente una metodología para el diseño curricular basado en sistemas normalizados de competencia laboral.		
1	<p>“se desarrolló la metodología para llevar a cabo el diseño de cursos, es decir, con el propósito de darle un sentido más orientado por el enfoque de competencias, se diseñó un pequeño software que vaciara, bajo los criterios que establecía CONOCER, los principales aspectos que debe de integrar un modelo de competencias, un curso, impartido bajo un modelo de competencias.”</p>	AE CP
2		AE CP

3		AE CP
4	<p>“Sí, eh... el Instituto desarrolló una estrategia para no solamente llevar a cabo la capacitación o la profesionalización tradicional, si no que para llevar una estrategia de profesionalización por competencias laborales”</p> <p>“el Instituto en conjunción con CONOCER y otros Institutos de Profesionalización del país, se dio a la tarea de establecer las primeras competencias certificables específicas para la función pública”</p>	AE CP
5		AE CP
6		AE CP
7		AE CP
<p>18.El diseño curricular se elabora con base en el análisis de los siguientes instrumentos de gestión de competencias: el catálogo de puestos, el catálogo de competencias, los perfiles de competencias por grupos de puestos y el diagnóstico de necesidades de capacitación.</p>		
1	<p>“en principio tenemos que se partía del establecimiento de un catálogo general de competencias, es decir, éste constituía el guión fundamental para, en la medida de las necesidades de cada una de las áreas el desarrollo de las competencias genéricas, básicas, específicas o directivas. El otro aspecto es que se contaba también con un instrumento muy importante que es el catálogo de puestos del Gobierno del Estado de Nuevo León en la Administración Pública que permitía agrupar por grupos y por niveles, los distintos funcionarios públicos de tal suerte que se fuera adecuando el tipo de competencia al puesto que ocupara, y de esa manera, darle más pertinencia al programa de capacitación. Al mismo tiempo, se desarrolló la metodología para llevar a cabo el diseño de cursos, es decir, con el propósito de darle un sentido más orientado por el enfoque de competencias, se diseñó un pequeño software que vaciara, bajo los criterios que establecía CONOCER, los principales aspectos que debe de integrar un modelo de competencias, un curso, impartido bajo un modelo de competencias. Entonces, tenemos tres instrumentos que eran de mucha utilidad para instrumentar el proceso de implantación de la profesionalización.”</p> <p>“Pues que este proceso de desarrollo académico obedecía fundamentalmente a las nuevas demandas que generaban las áreas y que permitía adecuarlos al modelo de competencias, es decir, si bien ya se tenía cursos llamémosles tradicionales, en el momento en el que se revisaban por una demanda específica, se les introducía la modalidad de competencias”</p>	CP COM
2		CP COM
3		CP COM
4	<p>“Sí, existe un catálogo de puestos en el Gobierno del Estado”</p> <p>“no todo el sistema de profesionalización se basa en el catálogo de puestos”</p> <p>“con base en esas dos eh... grandes prioridades, el Plan de Desarrollo y las necesidades del servicio, que cuide desde luego atención ciudadana se fueron</p>	CP COM

	<p>armando los programas de capacitación que, repito, algunos empatan, con el catálogo de puestos, pero otros no necesariamente lo hacen, y creo que esta flexibilidad es muy conveniente y aún necesaria porque si solamente se lleva a cabo la profesionalización en función de un catálogo de puestos, no funciona”</p> <p>“lo que necesitamos al final de cuentas con la profesionalización es mejorar el funcionamiento del gobierno, mejorar la gestión de las dependencias, y para mejorar la gestión de las dependencias no solo se requiere de conocimientos, se requieren también habilidades y cuestiones prácticas de gestión y esas también forman parte del contenido de los cursos, y esas también se desarrollaban en cursos y eran parte de los contenidos mismos de los cursos, aparte se puso también, este... un propósito de ir alineando esos contenidos bajo el enfoque de competencias, pues para ir consolidando paulatinamente el modelo por competencias laborales.”</p>	
5		CP COM
6		CP COM
7	<p>“sí, si había un plan estratégico que era el catálogo de puestos y competencias, la definición de la agenda individual, algo que no se tuvo pero que también estaba planeado era el Registro Estatal verdad, de servidores públicos, y pues el programa propio de capacitación.”</p> <p>“Existe el catálogo, se creó durante la etapa de planeación el catálogo de puestos, de mil doscientos puestos se logró eh... acotar en ciento veinte puestos base verdad, de acuerdo a lo que se planeó verdad, este por rama y por nivel, por rama, por nivel y por dependencia.”</p> <p>“Sí, este, bueno se definieron cuatro, cuatro competencias básicas y de ahí se derivaron los cursos o los desarrollos para cada una de esas competencias.”</p> <p>“los programas de capacitación se orientaron a la formación, buscando el perfil que se determinaba en el Plan Estatal de Desarrollo verdad, por otro lado algunos desarrollos verdad, van orientados hacia la brecha determinada en el diagnóstico, osea, reforzar capacidades, habilidades o perfiles verdad, eh, pues buscando reforzar como lo decía, esa, pues esa diferencia entre el deber ser y la situación del empleado.”</p> <p>“En base a las competencias definidas y en base a las necesidades.”</p>	CP COM
19.La profesionalización se orienta totalmente al desarrollo de competencias laborales y se mantiene alineada a los objetivos institucionales y gubernamentales.		
1	<p>“No, no estaba toda la oferta basada en competencias, sin embargo, porque había este proceso de adecuación pues, requería atacar cada uno de los cursos en función de las necesidades, pero, en la medida en que se iban generando los rediseños de acuerdo a la integración de las demandas, pues se iba formulándose con ese enfoque.”</p> <p>“Pues que este proceso de desarrollo académico obedecía fundamentalmente a las nuevas demandas que generaban las áreas y que permitía adecuarlos al modelo de competencias, es decir, si bien ya se tenía cursos llamémosles tradicionales, en el momento en el que se revisaban por una demanda específica, se les introducía la modalidad de competencias”</p>	COM CES
2	<p>“Sí, en cierta forma..., déjame decirte por qué sí en cierta forma, lo que pasa</p>	COM

	<p>es que ellos, como que ya tienen muy cuadraditos sus cursos, en el caso de aquí de la Secretaría, tenemos algunas funciones muy específicas, que requerimos algunos cursos, un poquito, a lo mejor más sofisticados, o más fuera de lo normal que ellos tienen”</p> <p>“Yo creo que si es un 85%.”</p> <p>“Sí, si, si, si, a... vuelvo a repetirte como aquí es una Secretaría que tiene funciones muy específicas, diferente a lo mejor a algunas otras dependencias de gobierno, em... si hay algunas que, que son directamente aquí, que tienen que ser muy específicas, no vaya, que no tiene nada que ver con ellos y que se tienen que dar pero por lo general si, si todo, todo va enfocado”</p>	CES
3	<p>“Sí, si está basada en competencias”</p> <p>“falta reforzar otras, otras áreas”</p>	COM CES
4	<p>“dada la dificultad que hay para desarrollar el modelo de competencias, no es recomendable que en el punto de vista del Director General que toda la profesionalización se deba dar en el modelo de competencias laborales, el desarrollo por competencias se debe ir dando en función de que se vayan depurando los perfiles específicos de cada grupo de competencias y se cuente con la normalización adecuada, las normas técnicas adecuadas para ese, ese grupo de competencias, esa dificultad hace que no sea recomendable que todo el sistema de profesionalización esté orientado a competencias laborales o que no exista la normalización y la certificación posible para todas las competencias que requiere el sector público.”</p>	COM CES
5	<p>“Si, si, al final de cuentas esta en competencias, si claro.”</p>	COM CES
6	<p>“Sí, sí.”</p>	COM CES
7	<p>“actualmente sí, eh las cuatro competencias, eh si se está cubriendo verdad, lo planeado, claro que, cierto tipo de capacitaciones o desarrollos se hace uso de universidades o de instituciones especializadas.”</p> <p>“En base a las competencias definidas y en base a las necesidades.”</p> <p>“Bueno por ejemplo algún tipo de, de esas competencias si se adecuan, pues a leyes a reglamentos, a lo que es la demanda institucional, de las dependencias o bien a demanda de la ciudadanía.”</p>	COM CES
<p>20. Con la oferta académica de la Unidad de Profesionalización se atienden plenamente las necesidades de profesionalización de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.</p>		
1	<p>“Si, precisamente en la medida en que el Plan Estatal de Desarrollo establecía pues, un enfoque de resultados, una actitud ética, transparente, de rendición de cuentas, pues esos eran insumos importantes para que el curso o los cursos que se diseñaran estuvieran atendiendo pues esos objetivos globales de la administración, así como los objetivos institucionales de cada dependencia y más concretamente los del puesto, verdad, de acuerdo al nivel.”</p>	COM CES
2	<p>“Sí, en cierta forma..., déjame decirte por qué sí en cierta forma, lo que pasa es que ellos, como que ya tienen muy cuadraditos sus cursos, en el caso de aquí de la Secretaría, tenemos algunas funciones muy específicas, que requerimos algunos cursos, un poquito, a lo mejor más sofisticados, o más</p>	COM CES

	<p>fuera de lo normal que ellos tienen”</p> <p>“Yo creo que si es un 85%.”</p> <p>“Sí, si, si, si, a... vuelvo a repetirte como aquí es una Secretaría que tiene funciones muy específicas, diferente a lo mejor a algunas otras dependencias de gobierno, em... si hay algunas que, que son directamente aquí, que tienen que ser muy específicas, no vaya, que no tiene nada que ver con ellos y que se tienen que dar pero por lo general si, si todo, todo va enfocado”</p>	
3	<p>“las necesidades que tiene la dependencia no se cubren en su totalidad”</p> <p>“un 70%”</p>	COM CES
4	<p>“Con la oferta académica se atiende a una parte, no se atiende a toda, porque, no olvidemos, que precisamente, el Instituto no puede imponer su modelo de capacitación a las áreas, el Instituto ofrece una serie de cursos básicos”</p> <p>“muchos cursos tienen que ser hechos a la medida, y estos cursos que tienen que ser hechos a la medida requieren un desarrollo específico porque las áreas de gobierno están en todo su derecho de requerir sus cursos a la medida porque esos cursos a la medida obedecen al tipo de necesidades muy específicas que a veces tienen las áreas de gobierno”</p> <p>“nunca serán suficientes porque siempre habrá otros cursos que los requieran las áreas y que hay que desarrollar, hay que desarrollarlos.”</p>	COM CES
5	<p>“ellos tienen una oferta, una oferta educativa y digamos obviamente nos la hacen saber mediante reuniones o boletines y bueno, en función a eso sobre el interés particular de cada dependencia, uno se sienta con ellos y se hace un programa sobre las necesidades.”</p> <p>“Bueno, el cuadro básico te podría decir que casi el 100% y ya en las cuestiones muy particulares de las dependencias solamente lo hacemos con recursos propios, pero desde luego tiene injerencia en el Instituto en la formación del proyecto, de la ejecución, o sea que te podía, decía que al final de cuentas el Instituto de alguna manera interviene en todos los procesos de profesionalización que se desarrollan dentro de la dependencia.”</p>	COM CES
6	<p>“Sí, pero yo creo que plenamente, pues es que yo creo que en todas las dependencias cada una maneja algo, algo específico y ellos como Instituto no pueden, no pueden tener programados ya cursos que nada más una dependencia los va, los va a requerir, pero en lo general yo creo que sí”</p> <p>“es un 10%, o sea es algo mínimo lo que nosotros manejamos como cursos ya específicos”</p>	COM CES
7	<p>“Así es, bueno, pues hay ciertos funcionarios de nivel alto que esos usualmente no, no tienen, no reciben capacitación.”</p>	COM CES
<p>21.La Unidad de Profesionalización cuenta con una oferta académica basada en competencias laborales en la modalidad de educación a distancia, por medio de las tecnologías de información y comunicación.</p>		
1	<p>“desde el principio de la gestión se consideró que el uso de tecnologías era un atributo fundamental para la modernización, por lo cual, desde el punto de vista de la capacitación, pues se puso un énfasis en el uso de ese tipo de cursos, es decir, atender la demanda en cuanto a las herramientas computacionales”</p> <p>“si se consideró fundamental el uso, si se proveyeron cursos a los servidores</p>	COM F

	públicos para habilitarlos”	
2	“se nos comentó que están llevando a cabo un este... un programa, como un programa piloto para poder llevar la capacitación de... a través de... en forma electrónica, no presencial si no a través de electrónica, ahorita en... al menos aquí nosotros no hemos tenido la experiencia de llevar uno, desconozco ahorita si ya hay alguna dependencia, que ya lo han llevado, algún curso vía internet, vía electrónica verdad, pero si se nos comentó que ya están implementándolos, no sé si ya está permanente o es a petición de la dependencia”	COM F
3	“sí hay verdad pero creo que lo, el mayor porcentaje es presencial” “Sí tomamos cursos nosotros verdad, a distancia, capacitación a distancia”	COM F
4	“el Instituto desarrolló una serie de cursos en línea semipresenciales que fueron muy importantes y también en esto abrimos brecha, al mismo tiempo el Instituto eh... llevó a cabo en estos tres años que me tocó presidir, una política sistemática de alfabetización digital”	COM F
5	“Si, si, definitivamente, si el uso del internet es una herramienta importante en este proceso, definitivamente se usa el uso de la tecnología por fijar un ejemplo el internet, pero si, si hay otras formas de hacerlo si, utilizando la tecnología, si, si se hace.”	COM F
6	“Así es, si bueno, porque igual hay algunos más, que requieren más del uso de tecnología, de computadora y todo eso”	COM F
7	“si, si se utilizan, dentro de los límites que en su momento estaban disponibles en el Instituto de capacitación.”	COM F
22.La profesionalización apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.		
1		COM
2		COM
3	“Que te ayuda para...para desarrollarte mejor, sí pues claro” “yo creo que sí, si todo curso contribuye para el crecimiento laboral”	COM
4	“lo que necesitamos al final de cuentas con la profesionalización es mejorar el funcionamiento del gobierno, mejorar la gestión de las dependencias, y para mejorar la gestión de las dependencias no solo se requiere de conocimientos, se requieren también habilidades y cuestiones prácticas de gestión y esas también forman parte del contenido de los cursos, y esas también se desarrollaban en cursos y eran parte de los contenidos mismos de los cursos”	COM
5	“Si claro que si, definitivamente, totalmente.”	COM
6	“Sí, si, definitivamente”	COM
7		COM
PROCESO 4: Administración de la profesionalización		
23.A través de una política institucional de promoción y difusión, se da a conocer la oferta académica de la Unidad de Profesionalización y se garantiza la conformación de los grupos participantes para cada curso o evento de capacitación.		
1	“El principal medio de difusión que se utilizaba para la profesionalización y la promoción de ésta era el portal de internet que se tenía, en el cual, mediante el acceso a éste, podía visualizarse toda la oferta, y en la red interna, es decir, la red de la Administración Pública, cualquier servidor público o los propios	CD CI

	responsables de la profesionalización podrían visualizar qué cursos se tenían programados a por lo menos a un horizonte de tres meses y de esa manera podían programar sus necesidades o sus deseos de incorporarse a estos grupos, entonces, por otro lado, se hacía contacto directo con las áreas de capacitación de cada una de las dependencias para el caso de que se tuviera un nuevo programa, un nuevo curso pues se les ofreciera y se explorara la posibilidad de que lo necesitara alguna de las áreas, entonces había una constante comunicación por un lado, por el área electrónica y del internet y por otro lado, de manera personal o de manera telefónica con la difusión y la promoción de aquellos cursos nuevos que estaban saliendo en cada una de las etapas de desarrollo del programa.”	
2	“todo es a través del enlace, osea ellos si tienen un radio de difusión, pero, si por ejemplo en mi caso yo como enlace me dan la información a mi y yo, por “x” o “y” se me pasa el tiempo y no la difundo yo a mi gente osea ahí quedó, yo siento como que el Instituto debería de ser un poquito más abierto, más extenso hacia la difusión de toda su programación porque muchas veces es, la gente va y habla por teléfono o va y se da la vueltecita para allá y ahí se entera de, de cómo que la promoción, algún póster, algunos trípticos, incluso que tuvieran acceso, no sé, desconozco si tiene acceso a alguna base de datos de un co... del correo electrónico de gobierno”	CD CI
3	“Sí, si hay promoción y difusión, osea, se utilizan por decir en primera instancia, hay reuniones periódicas verdad con... se convoca a todos los enlaces, se nos da por ahí información sobre que cursos son los que se van a... los que se están implementando para esta nueva, la nueva etapa, este pues, también se envían por correo, nos mandan ya la... el, el calendario de oferta de cursos por correo y también se utilizan algunos tipos de pósters, por el sentido de, por alguna gente que no tiene correo o algunas áreas para que lo vea todo el personal, este, también se publican, osea si hay promoción” “Y está la página, así es, la página del Instituto” Conformación de grupos: “se conforman de acuerdo al, de acuerdo a la función y a la responsabilidad que tengan cada uno de ellos” “es por grupos, por, por, categorías”	CD CI
4	“el Instituto desarrolló una política activa de comunicación con todas las dependencias y de promoción de sus contenidos académicos y programas, apoyado también en las tecnologías de información, que nos permitían este, a través de nuestra página, propia página, la página del Instituto de Profesionalización tener una comunicación fluida y suficientemente ágil con cada una de las dependencias”	CD CI
5	“Si, definitivamente.” “el Instituto construyó ahí dentro de su portal o pagina en internet, su oferta académica, la calendarización de toda esa oferta, etc. entonces todo esta digamos que documentado el proceso y obviamente el uso de esa herramienta hace llevar un control y seguimiento del mismo.” Grupos: “De los que tenemos acordados con él, Sí, definitivamente, bajo ninguna circunstancia cancelar y si se llegase a cancelar uno lo reprogramamos y se lleva a acabo, pero no, al menos no hemos suspendido y no tenemos la intención de suspender uno que se haya programado	CD CI

	previamente.”	
6	“si tienen una política ahí de, de difusión, porque incluso pues tienen ya una, una página, aparte de las reuniones y que folletos que nos mandan y todo eso como para difundir todo lo que están haciendo y toda la, los objetivos y cuál es el beneficio de cada uno de los cursos y todo, este, tenemos el acceso en la página de Gobierno y todo eso”	CD CI
7	“Sí lo hay a través de pósters, del Internet, de panfletos que se enviaban a cada una de las dependencias, de llamadas por parte de los, del área de promoción de cursos.” “cada uno de los enlaces entre sus funciones, era la promoción de los cursos y de los programas del Instituto, entonces ellos hablaban con cada uno de los Directores, y los Directores daban los nombres de las personas que participaban en los cursos, así era como se hacía.” Grupos: “No, había necesidad de un mínimo de participantes para que se pudiera dar el curso.”	CD CI
24. Se cuenta con un sistema institucional automatizado para la gestión de la información y de los registros individuales de profesionalización, aprovechando al máximo su utilidad para la administración de la información de las instancias responsables como un factor indispensable para la toma de decisiones, así como para proporcionar una mayor accesibilidad al programa.		
1	“para el uso interno, es decir, automatizar procesos, con el uso de determinados instrumentos diseñados para el propio Instituto, así fue como se diseñó un sistema de información de todo el proceso administrativo y de información al interior del Instituto” “Exactamente, si, se lleva por un lado, el sistema de información integraba información sobre los cursos, sobre los instructores, sobre los participantes, es decir, se llevaba un registro de cursos de cada uno de los participantes, de cada una de las dependencias de su adscripción y de la duración de los cursos, el contenido que tenían cada uno de ellos, quiénes lo impartían, entonces, reflejaba de una manera integrada, prácticamente toda la información referida al proceso de capacitación.” “Bueno, dependiendo el tipo de usuario, era el tipo de acceso, es decir, para efectos de la oferta pues se dejaba de manera general a cualquier usuario, es decir, para que viera cuál es la oferta académica que tenía el Instituto, ya para la integración de grupos y ver los horarios y todo eso ya era nada más accesible a los coordinadores de capacitación o a los responsables de recursos humanos de las áreas y ciertos tipos de información sobre costos, sobre asignaciones presupuestales o ese tipo de cosas pues ya eran nada más a nivel interno del Instituto verdad, que los generaba para la toma de decisiones institucionales para la Dirección General, verdad. Entonces, el nivel de acceso a la información dependía del tipo de función y el tipo de usuario, no todos tenían acceso a toda la información.”	CD F
2	“el Instituto se entera de qué curso, cuántas horas, qué personal va a asistir y todo, para ellos también llevarlo como un registro, tanto para que se tome en cuenta como horas de capacitación dentro de la Secretaría y pues para ellos también enterarse qué tantos cursos, este... extras a los que ellos ya tienen, se están implementando o se están dando en las áreas, verdad? en todas las áreas de gobierno”	CD F

	<p>“los registros son vía electrónica, ya no hay que estar llenando el papelito y todo, entonces ya nosotros ya tenemos el registro o la inscripción vía electrónica, si la persona que esté interesada, yo hago la lista, yo como enlace ya tengo, ellos tienen una página, el Instituto, en donde yo como enlace tengo ya mi clave y todo y yo voy registrando a la gente, y está muy accesible y todo, muy fácil de manejar y todo, no es muy complicado, que cualquiera lo podemos hacer, incluso el Instituto ya no es ya de cada vez estarte registrando, aunque sea curso diferente y aunque haya pasado un año ya quedas en la base de datos, entonces ya, nomás con aplicar tu primer nombre y ya apareces y ya quedas registrado, y el resto de tus datos generales ya están dentro de la base, entonces si, yo siento que por ese lado si está muy, mucho apoyo técnico con el Instituto.”</p> <p>“Sí, mira todo eso, como te repito, lo maneja el Instituto, por eso es bien importante de inicio un procedimiento que todos lleven mínimo visto bueno para que ellos lo capturen si, y sí hay uno individual, es individual, todo es personalizado, ellos si tienen porque yo incluso recurro a ellos cuando a mí me piden alguna información de capacitación porque ellos llevan el control de todo”</p> <p>Útil para la toma de decisiones: “Pues fíjate que no, osea, yo en la experiencia que yo tengo, no, no lo tomamos en... este siento que lo está llevando aquí la dependencia por cumplir con un punto de la norma de ISO”</p>	
3	<p>“si, ya ahora actualmente tenemos un, tenemos en la página, cada uno de los enlaces tenemos un... un password donde podemos seguir, registramos en vía electrónica a los, a los compañeros que quieran tomar el curso, osea, igualmente vemos primero la, la oferta de cursos, las fechas, la disponibilidad, lo que se registra electrónicamente y ellos nos contestan este, si fue aceptado o no fue aceptado en el sentido de que si hay cupo o no hay cupo para... para tomar el curso determinado, entonces si se toma vía electrónica, entonces ahorita, todos los enlaces podemos entrar e inscribir a los compañeros”</p> <p>“Si existe un registro lo cual lo tiene el Instituto de cada uno de los servidores públicos, los cursos que hemos tomado, si se tiene”</p> <p>“nos envían a nosotros aquí directamente, de recursos humanos, personal que se capacitó durante el mes en la, la Secretaría, entonces nosotros tenemos aquí por, internamente en la Secretaría lo que es un expediente electrónico, entonces, todos los cursos del personal, que se capacitaron en determinado mes están registrados en el expediente electrónico de la Secretaría”</p> <p>“Sí, si si incluso esta es la información que se le pasa al director, el área de capacitación, las áreas que están capacitadas, para que ellos tomen sus decisiones en cuanto a apreciación de puntos, promociones, si es para toma de decisión”</p>	CD F
4	<p>“la página del Instituto que realmente fue una de las mejores páginas de los Institutos de formación del país, si no también para mantener nuestra oferta académica permanentemente en línea a disposición de todos los servidores públicos y para aligerar también desde el punto de vista administrativo la... una serie de tareas como el seguimiento de reportes de evaluación, este, y también las inscripciones de los alumnos que se podían hacer por línea”</p>	CD F
5	<p>“Sí, es a través de este mismo portal.”</p>	CD

	<p>“los enlaces tenemos acceso a este sistema”</p> <p>“el uso de la herramienta informática tiene un beneficio bárbaro no?, obviamente la optimización del tiempo, la manera en que... de desahogar esas actividades es mucho mas rápido, sencilla no? para nosotros perfectos, de control y seguimiento es mucho mas sencillo no?”</p> <p>“Sí, si el caso de la oferta educativa es material indispensable en la toma de decisiones al momento de programar este... digamos la capacitación.”</p>	F
6	<p>“ellos también ya tienen ahí en el sistema para poder registrar al personal y vaya no hay como mayor complicación”</p> <p>“Sí, el Instituto nos proporciona a todos los enlaces unas claves para, para acceder, a ese sistema que ellos manejan, donde ahí podemos nosotros ver, calendarizaciones, qué cursos están ofreciendo, qué horarios, qué cursos incluso se han cancelado a veces por falta de participantes, este, cuál es el objetivo de cada curso, la duración, cuál es el instructor, todo ese tipo de cosas y a la vez, ahí mismo podemos nosotros registrar a las personas que quieran, este, que quieran capacitarse”</p> <p>“Claro, si, definitivamente”</p> <p>“llevan ahí un control de todo el personal que está yendo a capacitación, cuántos días, cuántas horas y todo, que entregan diploma y todo, aparte también lo registran en... mandan ese reporte a la Dirección de Recursos Humanos de todo Gobierno, osea queda ahí registrado este, los cursos a los que, los cursos de capacitación que tal persona ha tomado, osea si llevan ahí un seguimiento”</p>	CD F
7	<p>“Sí, hay un sistema interactivo, donde, una página web, donde aparecen todos los cursos y los enlaces tienen sus claves para poder inscribir a los participantes, además, telefónicamente también se puede hacer.”</p> <p>“exclusivamente los enlaces y el personal que labora en el Instituto de Profesionalización.”</p> <p>Útil para la toma de decisiones: “Sí, es muy importante.”</p> <p>“a la Oficialía Mayor lo que más apoya son los resultados de las capacitaciones recibidas por los empleados.”</p>	CD F
25. Ordinariamente, la Unidad de Profesionalización provee todo el material y equipo necesario para cada curso o evento de capacitación de forma suficiente, oportuna y con calidad.		
1	<p>“Si, si, con el propósito de que se llevaran a cabo en las mejores condiciones se hacía la previsión y la provisión de los insumos que fueran necesarios para el curso, así como los apoyos adicionales, ya fueran lecturas, o presentaciones o cualquier tipo de material que fuera necesario, incluyendo pues también hasta los coffee breaks o esos momentos de relajamiento entre curso y curso verdad, o de periodo de los cursos.”</p>	CAP
2	<p>“pero en alguna ocasión que he asistido, no, ellos ya tienen todo, si?, ellos ya tienen todo”</p>	CAP
3	<p>“Sí, si, osea si es de sus instalaciones ellos proveen el ciento por ciento, si es en las dependencias este nuestras, nosotros apoyamos con algunas, con algunas cuestiones verdad, en cuanto a integrar, sacar las copias, cosas así, el equipo los breaks ese tipo de cosas, en coordinación con ellos, con el Instituto, pero si, si hay, siempre ha habido apoyo en relación a eso”</p>	CAP
4	<p>“Sí, en principio los cursos que desarrollamos este... pedíamos, les pedíamos a</p>	CAP

	los maestros que estudiaran perfectamente el... claro, en cuanto a su metodología y contenido y que ese, ese contenido estuviera en red, a disposición de... pues este de los usuarios, servidores públicos” “no siempre tuvimos el número de computadoras que deseábamos, sin embargo por la estructura y las instalaciones que tuvimos, hemos creado un espacio muy digno, que como mencioné pues sirvió para que miles de... miles de funcionarios pudieran recibir la capacitación”	
5	“La mayoría de los casos sí.”	CAP
6	“Sí, ellos se encargan de todo, osea, nosotros solamente mandamos al personal y ahí ya tienen todo, desde material que ocupan, papelería, el equipo audiovisual, la computadora, todo.”	CAP
7	“Sí, si lo hace.”	CAP
26.Las instalaciones en las que se imparten los cursos de capacitación son suficientes y cumplen satisfactoriamente con las necesidades de los propios cursos.		
1	“En la medida de la disponibilidad que se tenía, había dos posibilidades, uno que se diera en las instalaciones del Instituto, en el Parque Niños Héroes, o si ello facilitaba el proceso de capacitación, se acudía a las áreas que proveyera el área usuaria a dar el curso en sus mismas instalaciones, en función de aquello que fuera más adecuado para el área usuaria.”	CAP
2	“a pesar de que ellos allá tienen las instalaciones totalmente equipadas, y todo, y el personal esta allá, pero nosotros siempre solicitamos que el curso se realice aquí”	CAP
3	“las instalaciones están bien, donde yo pienso que hay un área de oportunidad es en, la cuestión, donde está el área de... este, de cómputo, como que ahí les falta más este, actualización, más maquinas y equipos más actualizados” “Las áreas, y el equipo con que cuentan está correcto”	CAP
4	“Sí, yo creo que tenemos un espacio, el Gobierno de Nuevo León tiene un espacio digno, y no obstante que siempre se estuvo pugnando de mejorar la infraestructura, por ejemplo, la infraestructura de clima, que en ocasiones resultaba insuficiente por las bajas temperaturas o la infraestructura tecnológica, este... no siempre tuvimos el número de computadoras que deseábamos, sin embargo por la estructura y las instalaciones que tuvimos, hemos creado un espacio muy digno, que como mencioné pues sirvió para que miles de... miles de funcionarios pudieran recibir la capacitación” “el Instituto puede convenir con las áreas en que la capacitación se lleve a cabo en las propias dependencias de las entidades del gobierno, apoyándose también en las tecnologías que tienen esas dependencias” “muchas áreas nos pedían que fuera en sus propios lugares de trabajo, y en la medida de lo posible buscamos responder a eso”	CAP
5	“Cumplen con las necesidades mínimas para la implantación de los cursos si, claro, siempre hay áreas de oportunidad y siempre es perfectible todo esto, obviamente me gustaría que a la mejor se mejoren las instalaciones etc, etc, pero hoy en día cumplen con lo mínimo básico para ejecutar todos estos programas.”	CAP
6	“Si, si” “las instalaciones estaban, eran adecuadas”	CAP

7	“más bien los cursos se adecuan a las instalaciones disponibles, obviamente si hubiera mayores instalaciones pues se pudiera hacer una oferta más abundante.”	CAP
27.Existe un padrón de proveedores de capacitación por áreas de especialidad, del cual se elige al mejor candidato de acuerdo a su perfil y al tema a tratar en el curso. Esto es para garantizar la pertinencia y calidad de la profesionalización.		
1	“Totalmente, si era parte, uno de los bancos de datos del sistema para saber quiénes eran y en qué materia estaban apoyando o podían apoyar, un padrón de instructores o de proveedores de capacitación, estaba en constante actualización.” Elección de proveedores (instructores): “De acuerdo, pues en primer lugar, a su conocimiento y experiencia en el curso que estuviera pretendiéndose que viera, y en segundo lugar, si se tenía la información sobre la calidad de su anterior desempeño pues era un criterio fundamental, verdad, entonces que tuviera experiencia en la materia, segundo, que tuviera una buena calificación en caso de haber participado ya en funciones con el Instituto, funciones de capacitación verdad, y desde luego la disponibilidad que tuviéramos.”	CP F
2	“Si, si, si, es con externos, más que todo, aunque ellos también tienen, manejan algo interno, tienen a sus instructores, a sus... ya este, establecidos, o como se dice, de planta y es lo que ellos nos ofrecen, pero también se manejan con información, este, no?, con proveedores externos.”	CP F
3		CP F
4	“Sí, contamos con un padrón o registro de proveedores de capacitación y este... constantemente pues se les convocaba para informarles de las nuevas orientaciones del Instituto, de los nuevos enfoques del Instituto, pero como te digo anteriormente ese padrón de proveedores no debe ser estático sino debe ser dinámico y de preferencia también hacer alianzas más ricas no solamente con esos proveedores si no también con los Consejos de Educación Superior y las Universidades.” Elección de proveedores (instructores): “Bueno, primero se revisa este... su currículum, se revisa su experiencia y se pide, se le pide a ese profesor que nos responda qué cursos ha dado y como ha sido evaluado, si no también se le pide en detalle el desarrollo del curso y todos sus elementos, para que no haya improvisaciones al momento de, este de... de desarrollar esos cursos”	CP F
5		CP F
6	“con instructores o con personal que ellos mismos se encargan de conseguir” “los instructores que tiene el Instituto” “ellos también pudieran organizar a sus instructores”	CP F
7	“Sí, el Instituto de Profesionalización, eh... existe en el Instituto de Profesionalización un Comité que analiza la currícula de cada uno de los proveedores, y aprueba su inclusión en este padrón de proveedores.”	CP F
28.El capital humano de la Unidad de Profesionalización es suficiente y demuestra total dominio de las competencias necesarias para desempeñar de forma efectiva y con calidad todos los procesos institucionales.		
1	“Absolutamente, si, no, no se requería más en la medida en que había	CAP

	<p>procesos ordenados y que el nivel de conocimiento y de experiencia que tenía cada uno de los responsables de las áreas era suficiente para administrar y coordinar el sistema.”</p> <p>“Así es, así es, si, y disponibilidad, disposición y compromiso.”</p>	COM
2	<p>“tiene gente muy capaz, porque me consta, hay gente muy capaz, yo a veces me quedo sorprendida de la gente tan capaz que tiene ahí”</p> <p>“si tiene gente muy capaz y lo que al menos, lo que ha brindado y lo que brinda hasta ahorita, trata de hacerlo lo mejor posible, si tiene mucha disponibilidad y tienen este... vaya mucha, mucho espíritu de servicio toda la gente, toda la gente, al menos yo tengo contacto con toda la gente del Instituto y toda la gente digo, si tiene mucho, mucho espíritu de servicio y de atención con toda la gente, al menos en la experiencia que yo tengo personal con todos, aún así y quien no los conozca, a veces nomás por teléfono los conozco igual y me atienden muy bien, y pues ya simplemente desde la atención, ya tu te sientes bien servida”</p>	CAP COM
3		CAP COM
4	<p>“Durante la época que me tocó presidir el Instituto yo creo que se logró integrar un equipo altamente comprometido y altamente capacitado para llevar a cabo esa tarea”</p> <p>“es recomendable que las estructuras de profesionalización, no sean unas estructuras burocráticas donde exista mucho personal si no estructuras ligeras que estén enfocadas no solamente a la operación si no a la estrategia, y ese es el carácter que, que tuvo el Instituto, porque el Instituto tenía un máximo de 25 personas en total, pero de esos algunos eran empleados, y pues un buen número de ellos fungían en las funciones estratégicas y con ese órgano tan esbelto, le pudimos dar batería a todo el gobierno, porque la idea del Instituto como se dijo es que no solamente él, sino la habilidad que es trabajar en forma de redes y de interactuar con las demás dependencias de gobierno.”</p>	CAP COM
5		CAP COM
6		CAP COM
7	<p>“Sí es el adecuado.”</p> <p>“Las personas actuales tienen su antecedente con basta experiencia en aspectos de capacitación y desarrollo.”</p>	CAP COM
PROCESO 5: Evaluación		
29.Existen y se aplican instrumentos para evaluar a los instructores o facilitadores en la impartición de cursos a efecto de garantizar la calidad del curso, así como medidas sobre las consecuencias de su desempeño, ya sea este satisfactorio o insatisfactorio.		
1	<p>“al proceso en sí de impartición de los cursos, es decir, al final de cada uno de los cursos se levantaba una encuesta en los que se determinaba cuál fue el índice de satisfacción tanto de las instalaciones, del material utilizado, del instructor y de el conjunto del curso, entonces eso permitía tener lo que llamamos un índice de satisfacción del cliente y que constituía pues un</p>	AE COM

	<p>indicador muy importante de cómo se estaba llevando a cabo el proceso de impartición, verdad, básicamente serían esos dos modelos.”</p> <p>“en el caso de los instructores por ejemplo, pues para modificar el rol, de tal suerte que siempre tuviéramos a los que mejor desempeño estaban manifestando, verdad, por eso era importante mantener un sistema de información actualizado.”</p>	
2	<p>“el Instituto tiene su propio formato pero nada más es de post curso, como que ellos nada más evalúan eh... ahí en este caso que... cómo les parece, cómo le pareció el curso a la persona verdad, al asistente y cómo evaluar al instructor, como que para ellos nomás es un enriquecimiento para ver si cambian el instructor o, o no sé que medida tomarían con el instructor y la otra es si su curso les está gustando a la gente o no”</p>	AE COM
3	<p>“las evaluaciones que, que conocemos son las que, las que nos hacen a cada uno de los participantes de, determinados cursos y al finalizar el curso” “ellos están evaluando, pues el aprendizaje”</p>	AE COM
4	<p>“Sí, el Instituto desarrolló un mecanismo de evaluación y seguimiento de la profesionalización y de la formación, todos los cursos terminan con una evaluación tanto de los maestros como de los alumnos, y para otorgar el reconocimiento o los diplomas correspondientes a cada uno de los cursos”</p>	AE COM
5	<p>“Sí, se hace una evaluación normalmente al final de cada curso, que se toma ya sea en el interior del Instituto o fuera de él, se llevan evaluaciones al respecto sí.”</p> <p>“Si, los instructores y a las instalaciones.”</p>	AE COM
6	<p>“Sí, bueno el Instituto, realmente las eva... lo que yo sé es que las evaluaciones las hace el mismo personal que va a los, a los cómo se llaman, a los cursos, hacen una evaluación al instructor y la forma como dio el curso y todo eso, que eso les sirve para, al Instituto para, pues tomar decisiones”</p> <p>“realmente ahí si no puedo saber este, cómo utilicen esa información ellos, si es solamente como para estar, para tomar cartas en el asunto, ahí si no sé”</p> <p>“Del curso, sí, así es, por ahí les pasan un formatito donde ya viene desde, de qué manera hizo la presentación el instructor, si para ellos, lo consideran como que fue de interés, como que les dejó algo, obtuvieron algo de eso, osea realmente si, se evalúan pues las dos cosas, tanto el desempeño de él como qué tanto le sirvió a la persona que, al participante.”</p>	AE COM
7	<p>“en el caso de los instructores, al final de cada curso, verdad, se reparten entre los asistentes, la evaluación tanto del curso, de los... del contenido del curso, de los materiales, así como del expositor, por parte de los participantes”</p>	AE COM
<p>30. Se llevan a cabo mediciones sobre la satisfacción de los participantes con respecto a los servicios de capacitación de los que son usuarios, incluyendo la pertinencia y calidad del curso y del material didáctico, así como del equipo e instalaciones. De acuerdo a los resultados se toman acciones correctivas.</p>		
1	<p>“al proceso en sí de impartición de los cursos, es decir, al final de cada uno de los cursos se levantaba una encuesta en los que se determinaba cuál fue el índice de satisfacción tanto de las instalaciones, del material utilizado, del instructor y de el conjunto del curso, entonces eso permitía tener lo que llamamos un índices de satisfacción del cliente y que constituía pues un</p>	CAP

	<p>indicador muy importante de cómo se estaba llevando a cabo el proceso de impartición, verdad, básicamente serían esos dos modelos.”</p> <p>“Sí, claro, como decía yo hace un momento, primero en función de cómo iba comportándose la demanda de determinados cursos para suprimirlos, si la demanda era nula y generar otros nuevos... por eso era importante mantener un sistema de información actualizado.”</p>	
2	<p>“el Instituto tiene su propio formato pero nada más es de post curso, como que ellos nada más evalúan eh... ahí en este caso que... cómo les parece, cómo le pareció el curso a la persona verdad, al asistente y como evaluar al instructor, como que para ellos nomás es un enriquecimiento para ver si cambian el instructor o, o no sé que medida tomarían con el instructor y la otra es si su curso les está gustando a la gente o no”</p>	CAP
3	<p>“Sí, si hay, si se hace, hay un formato verdad donde este... evaluamos también los participantes al... el desempeño del instructor” “de las instalaciones también”</p>	CAP
4		CAP
5	<p>“Sí, se hace una evaluación normalmente al final de cada curso, que se toma ya sea en el interior del Instituto o fuera de él, se llevan evaluaciones al respecto sí.”</p> <p>“Sí, los instructores y a las instalaciones.”</p>	CAP
6	<p>“Del curso, si, así es, por ahí les pasan un formatito donde ya viene desde, de qué manera hizo la presentación el instructor, si para ellos, lo consideran como que fue de interés, como que les dejó algo, obtuvieron algo de eso, osea realmente si, se evalúan pues las dos cosas, tanto el desempeño de él, como qué tanto le sirvió a la persona que, al participante.”</p>	CAP
7	<p>“en el caso de los instructores, al final de cada curso, verdad, se reparten entre los asistentes, la evaluación tanto del curso, de los... del contenido del curso, de los materiales, así como del expositor, por parte de los participantes”</p>	CAP
<p>31.Existe y se aplica regularmente un sistema normalizado para la evaluación de competencias a través del cual se verifica el grado de dominio de las competencias laborales de los servidores públicos.</p>		
1	<p>“Se tenía de alguna manera un proyecto que fue instrumentado para alinear a los servidores públicos, capacitarlos, evaluarlos y certificarlos, todo este proceso demandó pues, una, por un lado, la certificación del Instituto, la certificación de los servidores públicos que laboraban en el Instituto, la certificación de los instructores y evaluadores y inició con una evaluación y certificación de dos competencias, que fueron cómputo y atención a clientes mediante información documental. La instrumentación de este proceso, que fue en realidad un proceso de evaluación de competencias hacia servidores públicos alcanzó una cifra de alrededor de 180 servidores públicos, pues de, de muchos más no, de cerca de 6000, pero, ya incluía en esas dos competencias, procesos de evaluación, se diseñaron algunos instrumentos más, pero no fue posible instrumentarlos por razones ajenas a nosotros. Pero sí, si se instrumentó, o sea, el proceso de evaluación de competencias se inició ya con un conjunto de herramientas que proveía el Sistema Nacional CONOCER.”</p>	COM CP

	<p>“es fundamental el que el diseño de éstos sea conforme a los criterios nacionales o internacionales que existan, verdad, y en esa medida, pues es el organismo que administra un Sistema Nacional de Competencias actualmente es el CONOCER, el fideicomiso que esta descentralizado en la Secretaría de Educación Pública y que puede ofrecer un modelo interesante de aplicación también para el servicio público, ese sería mi comentario.”</p>	
2	<p>“Sí, el Instituto de hecho era una, como que un tema de ahí que creó un poquito de confusión y de, de discusión del Instituto con nosotros, porque nosotros como eh... dentro de la norma del ISO requerimos ese tipo de evaluación, se hace una evaluación de término de cursos, se lleva el curso y se... se aplica una evaluación aquí interna, que es un diseño de un formato aquí interno de la dependencia, a los tres meses tenemos nosotros que hacer una evaluación post training, tanto para el servidor público que asistió al curso como para el jefe del servidor público, pero hasta ahí llega, ya no le siguen dando seguimiento, en cambio el Instituto tiene su propio formato pero nada más es de post curso, como que ellos nada más evalúan eh... ahí en este caso que... cómo les parece, como le pareció el curso a la persona verdad, al asistente y como evaluar al instructor, como que para ellos nomás es un enriquecimiento para ver si cambian el instructor o, o no sé que medida tomarían con el instructor y la otra es si su curso les está gustando a la gente o no, y en nuestro caso se supone que debe de ser para ver si, oye ok fuiste al curso, ¿te sirve para tu desarrollo ya más profesional dentro de tu función?”</p>	COM CP
3	<p>“se le está dando mucho apoyo en lo que es atención al público, entonces ha habido, determinado algunos cursos para atención al público y posteriormente ahorita ya hay un, un diplomado y creo que una certificación” “Yo creo que nada más en el de... en cómputo” “pero en cuanto al resto de las... Capacitaciones no” “nada más en cómputo sí para ver en qué nivel, en qué nivel estás, probablemente también en inglés”</p>	COM CP
4	<p>“el Instituto en conjunción con CONOCER y otros Institutos de Profesionalización del país, se dio a la tarea de establecer las primeras competencias certificables específicas para la función pública”</p>	
5	<p>“Sí, de alguna manera se evalúan, se establecen digamos calificaciones finales al aprovechamiento digamos del taller, del curso, sí también se considera eso.” “no lo conozco a fondo pero sé que existe, que se lleva a cabo ese proceso, esa metodología o que se estuvo trabajando en ella.”</p>	COM CP
6	<p>“no, bueno, aquí en esta dependencia te lo digo, no, no eso no se ha hecho, en un principio te comentaba que se llenó una formita como para saber las necesidades de cada empleado” “aquí nosotros no, ni nosotros como dependencia lo hacemos ni tampoco el Instituto maneja algo, o que nos pida evaluarlo de alguna forma no”</p>	COM CP
7	<p>“Sí, claro, a este... algunas tres o cuatro competencias con el apoyo del CONOCER verdad, se llevaban a cabo exámenes de ciertas competencias y se entregaron los certificados de competencia laboral.”</p>	COM CP
<p>32.El dominio de la competencia laboral se acredita a través de una certificación oficial por parte de una institución u organismo externo a la Unidad de Profesionalización, garantizando la</p>		

objetividad e imparcialidad del proceso.		
1	“Pero sí, si se instrumentó, o sea, el proceso de evaluación de competencias se inició ya con un conjunto de herramientas que proveía el Sistema Nacional CONOCER.”	COM F
2	“No, no, no, no, aquí eso es interno, hasta ahorita no se ha implementado nada”	COM F
3	“Para medir la brecha si se acertó o no se acertó, entonces yo creo que... a lo mej... si ellos consideran como evaluación final la calificación, pues eh... ahí lo, podrán medir, verdad, pero que se haga otro tipo de evaluación no, la calificación del examen, es lo que podría... es lo único que tenemos” “No hay eso de determinar o evaluar este, el grado de la competencia o si te vas a certificar, o si te certificaste o no, eso no, no, no tenemos”	COM F
4	“el Instituto en conjunción con CONOCER y otros Institutos de Profesionalización del país, se dio a la tarea de establecer las primeras competencias certificables específicas para la función pública” “Sí, sí, es el organismo de certificación de competencias por excelencia, el más avanzado que hay en México” “las personas pueden ser certificadas en esas competencias y esa certificación eventualmente, puede estar con el profesional a lo largo de su carrera, es algo que se gana para siempre”	COM F
5	“Pues yo supongo que lo da el Instituto pero entiendo que debería de ser de una institución ajena para que tenga una verdadera validez.” “Pues es que para ser sincero no conozco realmente cómo lo estén operando, pero sería eh importantísimo que se hiciera así para ser sincero no creo que se este haciendo verdad, pero sé que hay todo un trabajo relacionado con eso, que se hizo, no sé si ya se este implementando pero sé que se desarrolló esa parte que también el Instituto consideraba muy importante, hoy en día, no sé lo que estén haciendo.”	COM F
6	“Pues no, no, únicamente el Instituto”	COM F
7	“el CONOCER tiene... es una dependencia de la Secretaría del Trabajo y de la Secretaría de Educación, que se encarga de establecer los requisitos, sobre ciertas... para obtener, obtener certificados de competencias laborales verdad, estandarizan a nivel nacional una serie de destrezas y habilidades verdad, que habilita al que presenta ese tipo de exámenes pues el poder operar una, una competencia laboral y por otro lado prepara también o define cuáles son o quiénes pueden ser Centros de Evaluación de esas competencias, prepara también a los evaluadores, esa es bas... y expide obviamente los, los certificados con reconocimiento oficial de esas competencias.” “Externo, así es, y su validez es a nivel nacional.”	COM F

ANEXO 5. INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN: ESCALA ESTIMATIVA

FECHA: _____ HORA: _____
 EVALUADOR: _____

No.	PUNTOS CRÍTICOS	ÍNDICE O SUBÍNDICE	VALORACIÓN					
			5	4	3	2	1	0
PROCESO 1: Gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización								
1	La Unidad de Profesionalización dispone de la autonomía suficiente para desarrollar y dirigir plenamente la estrategia de implantación de la política de profesionalización en la Administración Pública Estatal.	AE CD						
2	La Unidad de Profesionalización dispone de la autonomía suficiente para establecer los instrumentos normativos que regulen todos los procesos de gestión de la profesionalización, así como la metodología para el desarrollo y operación de dichos procesos.	AE CP						
3	La Unidad de Profesionalización dispone de plena autonomía para gestionar directamente su presupuesto anual ante el Poder Ejecutivo del Estado.	AP CAP						
4	La Unidad de Profesionalización dispone de plena autonomía para asignar, ejecutar y controlar los recursos destinados a la profesionalización de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.	AP CI						
5	Existe un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte del proceso general de implantación de la profesionalización y están claramente definidas y distribuidas las funciones de los actores que participan en dicho proceso.	AE CP						
6	A lo largo del ciclo de gestión, la Unidad de Profesionalización da seguimiento, observa y apoya activa y estratégicamente el proceso de implementación de la política de profesionalización y brinda asesoría técnica a las áreas responsables cuando se requiera.	CD CI						
7	Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de la política de profesionalización de los servidores públicos adscritos a sus unidades.	CD F						
8	La Unidad de Profesionalización cuenta con estrategias de coordinación hacia el interior de la Administración Pública para la implementación de la política de profesionalización de acuerdo con las necesidades institucionales.	AE CD						

No.	PUNTOS CRÍTICOS	ÍNDICE O SUBÍNDICE	VALORACIÓN					
			5	4	3	2	1	0
9	La Unidad de Profesionalización cuenta con estrategias de coordinación con instancias externas a la Administración Pública para el diseño e impartición de cursos.	AE CD						
10	La Unidad de Profesionalización es percibida por el resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, así como por los servidores públicos como una instancia que aporta valor al logro de objetivos personales e institucionales.	CD CES						
PROCESO 2: Planeación y programación de la profesionalización								
11	Existen y se aplican lineamientos normalizados para la detección y definición de competencias laborales, así como metodologías para la integración de los diagnósticos de necesidades de capacitación y de los programas institucionales de profesionalización.	AE CP						
12	El diseño de competencias, los perfiles de competencias por grupos de puestos, los diagnósticos de necesidades de capacitación y los Programas Institucionales de Profesionalización regularmente, se encuentran alineados a las prioridades y orientaciones estratégicas institucionales y gubernamentales. El grado de adecuación entre ellos es ordinariamente alto.	CES COM						
13	El diseño de competencias, los perfiles de competencias por grupos de puestos, los diagnósticos de necesidades de capacitación y los Programas Institucionales de Profesionalización, regularmente se realizan de forma sistemática y se revisan periódicamente para adaptarlos a la evolución de las tareas y a las nuevas exigencias institucionales.	CES F						
14	Los agentes responsables de la implantación de la profesionalización en cada dependencia o entidad participan conjuntamente con la Unidad de Profesionalización en la definición de competencias, de los perfiles de competencias, en la integración del diagnóstico institucional de necesidades de capacitación y de los Programas Institucionales de Profesionalización, y como consecuencia, en la programación o calendarización de los cursos o eventos de capacitación para atender a los requerimientos institucionales.	CI CP						
15	Generalmente, la Unidad de Profesionalización en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal evalúa la factibilidad de los Programas Institucionales de Profesionalización como un requisito para su autorización y posterior ejecución.	CI CAP						

No.	PUNTOS CRÍTICOS	ÍNDICE O SUBÍNDICE	VALORACIÓN					
			5	4	3	2	1	0
16	El Programa Institucional de Profesionalización incluye las competencias genéricas y específicas, de acuerdo con las necesidades institucionales.	COM CI						
PROCESO 3: Desarrollo académico								
17	Existe y se aplica ordinariamente una metodología para el diseño curricular basado en sistemas normalizados de competencia laboral.	AE CP						
18	El diseño curricular se elabora con base en el análisis de los siguientes instrumentos de gestión de competencias: el catálogo de puestos, el catálogo de competencias, los perfiles de competencias por grupos de puestos y el diagnóstico de necesidades de capacitación.	CP COM						
19	La profesionalización se orienta totalmente al desarrollo de competencias laborales y se mantiene alineada a los objetivos institucionales y gubernamentales.	COM CES						
20	Con la oferta académica de la Unidad de Profesionalización se atienden plenamente las necesidades de profesionalización de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.	COM CES						
21	La Unidad de Profesionalización cuenta con una oferta académica basada en competencias laborales en la modalidad de educación a distancia, por medio de las tecnologías de información y comunicación.	COM F						
22	La profesionalización apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	COM						
PROCESO 4: Administración de la profesionalización								
23	A través de una política institucional y sistemática de promoción y difusión, se da a conocer la oferta académica de la Unidad de Profesionalización y se garantiza la conformación de los grupos participantes para cada curso o evento de capacitación.	CD CI						
24	Se cuenta con un sistema institucional automatizado para la gestión de la información y de los registros individuales de profesionalización, aprovechando al máximo su utilidad para la administración de la información de las instancias responsables como un factor indispensable para la toma de decisiones, así como para proporcionar una mayor accesibilidad al programa.	CD F						
25	Ordinariamente, la Unidad de Profesionalización provee todo el material y equipo necesario para cada curso o evento de capacitación de forma suficiente, oportuna y con calidad.	CAP						

No.	PUNTOS CRÍTICOS	ÍNDICE O SUBÍNDICE	VALORACIÓN					
			5	4	3	2	1	0
26	Las instalaciones en las que se imparten los cursos de capacitación son suficientes y cumplen satisfactoriamente con las necesidades de los propios cursos.	CAP						
27	Existe un padrón de proveedores de capacitación por áreas de especialidad, del cual se elige al mejor candidato de acuerdo a su perfil y al tema a tratar en el curso. Esto es para garantizar la pertinencia y calidad de la profesionalización.	CP F						
28	El capital humano de la Unidad de Profesionalización es suficiente y demuestra total dominio de las competencias necesarias para desempeñar de forma efectiva y con calidad todos los procesos institucionales.	CAP COM						
PROCESO 5: Evaluación								
29	Existen y se aplican instrumentos para evaluar a los instructores o facilitadores en la impartición de cursos a efecto de garantizar la calidad del curso, así como medidas sobre las consecuencias de su desempeño, ya sea este satisfactorio o insatisfactorio.	AE COM						
30	Se llevan a cabo mediciones sobre la satisfacción de los participantes con respecto a los servicios de capacitación de los que son usuarios, incluyendo la pertinencia y calidad del curso y del material didáctico, así como del equipo e instalaciones. De acuerdo a los resultados se toman acciones correctivas.	CAP						
31	Existe y se aplica regularmente un sistema normalizado para la evaluación de competencias a través del cual se verifica el grado de dominio de las competencias laborales de los servidores públicos.	COM CP						
32	El dominio de la competencia laboral se acredita a través de una certificación oficial por parte de una institución u organismo externo a la Unidad de Profesionalización, garantizando la objetividad e imparcialidad del proceso.	COM F						

ANEXO 6. GUÍA DE EVIDENCIAS PARA LA EVALUACIÓN

PUNTO CRÍTICO No. 1.

- Estatuto de Profesionalización: Art. 29; Art. 30, fracción II.

PUNTO CRÍTICO No. 2.

- Estatuto de Profesionalización: Art. 30. Fracción I, III; IV, VI, VII, XI; Art. 31; Art. 33, fracción I, VI. Art. 40, fracción II.
- Reglamento Interior del Instituto de Profesionalización
- Manual de Organización del Instituto de Profesionalización
- Manuales de Procedimientos del Instituto de Profesionalización
- Políticas Generales del Programa Anual de Desarrollo Profesional de los Servidores Públicos del Sistema Integral de Profesionalización
- Políticas de Aplicación para Instructores

PUNTO CRÍTICO No. 3.

- Estatuto de Profesionalización: Art. 13, fracción VI. Art. 33, fracción II, VII. Art. 40, fracción III.
- Presupuesto asignado.

PUNTO CRÍTICO No. 4.

- Estatuto de Profesionalización: Art. 13, fracción VI. Art. 40, fracción VI.
- Presupuesto asignado.
- Cursos externos
- Autorización de los cursos de capacitación externos.

PUNTO CRÍTICO No. 5.

- Estatuto de Profesionalización: Art. 9, fracción III. Art. 40, fracción V. Art. 41. Art. 42. Art. 43.
- Reglamento Interior del Instituto de Profesionalización
- Manual de Organización del Instituto de Profesionalización
- Manuales de Procedimientos del Instituto de Profesionalización

PUNTO CRÍTICO No. 6.

- No hay evidencia

PUNTO CRÍTICO No. 7.

- Estatuto de Profesionalización: Art. 43, fracción I, II, III.

PUNTO CRÍTICO No. 8.

- Estatuto de Profesionalización: Art. 33, fracción V. Art. 43, fracción VI. Art. 45.
- Cédula de Datos de la Red de Enlaces del Sistema
- Registro de Enlaces

PUNTO CRÍTICO No. 9.

- Estatuto de Profesionalización: Art. 5. Art. 36. Art. 38, Art. 39. Art. 40, fracción IV, VII, XI.
- Instalación del Consejo Consultivo.

PUNTO CRÍTICO No. 10.

- No hay evidencia

PUNTO CRÍTICO No. 11.

- Estatuto de Profesionalización: Art. 13, fracción I, II, III, IV.
- Formato para la detección de competencias por cada servidor público
- Oficio DNC
- Encuesta DNC
- DNC 2009
- Concentrado DNC 2009
- Diseño Curricular por competencias
- Método para el diseño de competencias de Desempeño para puestos de Mando de las Administraciones Estatales
- Identificación de competencias
- Formatos de identificación de competencias por grupos de puestos

PUNTO CRÍTICO No. 12.

- No hay evidencia

PUNTO CRÍTICO No. 13.

- Estatuto de Profesionalización: Art. 21.

PUNTO CRÍTICO No. 14.

- Estatuto de Profesionalización: Art. 4. Art. 23. Art. 40, fracción IV, V.
- Formato para la detección de competencias por cada servidor público PGJ
- Encuestas INAFED

PUNTO CRÍTICO No. 15.

- No hay evidencia

PUNTO CRÍTICO No. 16.

- Cursos externos

PUNTO CRÍTICO No. 17.

- Diseño Curricular por competencias

PUNTO CRÍTICO No. 18.

- Estatuto de Profesionalización: Art. 21, fracción I, II. Art. 22.
- Catálogo de puestos
- Catálogo de competencias
- Fichas de capacitación por niveles
- Perfil de competencias por grupos de puestos

PUNTO CRÍTICO No. 19.

- Catálogo de cursos

PUNTO CRÍTICO No. 20.

- No hay evidencia

PUNTO CRÍTICO No. 21.

- Estatuto de Profesionalización: Art. 21, fracción III. Art. 30, fracción V.

PUNTO CRÍTICO No. 22.

- Catálogo de competencias
- Catálogo de cursos

PUNTO CRÍTICO No. 23.

- Portal Instituto

PUNTO CRÍTICO No. 24.

- Estatuto de Profesionalización: Art. 30, fracción IX, XIII, XIV. Art. 42, fracción III, V.
- Portal Instituto de Profesionalización

PUNTO CRÍTICO No. 25.

- No hay evidencia

PUNTO CRÍTICO No. 26.

- No hay evidencia

PUNTO CRÍTICO No. 27.

- Tabla comparativa de proveedores

PUNTO CRÍTICO No. 28.

- Organigrama del Instituto de Profesionalización

PUNTO CRÍTICO No. 29.

- Evaluación de cursos (caritas)

PUNTO CRÍTICO No. 30.

- Evaluación de cursos

PUNTO CRÍTICO No. 31.

- Examen de conocimientos

PUNTO CRÍTICO No. 32.

- Estatuto de Profesionalización: Art. 27. Art. 30, fracción XIII.
- Acreditación como Centro Evaluador de Competencias
- Total de certificados

ANEXO 7. ANÁLISIS FUNCIONAL DE LOS PROCESOS DE PROFESIONALIZACIÓN

Como se señaló en el capítulo 7, el análisis funcional se organiza a partir de la estructura del modelo de profesionalización establecido en el capítulo 5, que se integra por cinco procesos, los cuales a su vez se despliegan en otros procesos específicos. El método de análisis de cada uno de los procesos específicos se desarrolla siguiendo distintos pasos o momentos en un orden secuencial.

En un primer momento se describirán brevemente los resultados obtenidos del análisis de contenido de las entrevistas realizadas a los responsables de la implementación de la política de profesionalización, después se describirán los resultados del análisis de documentos oficiales y evidencias que nos brindarán los elementos suficientes para profundizar en el análisis.

En un segundo momento se realiza una interpretación y análisis propio de la contrastación de los resultados de las entrevistas con los resultados de la revisión documental. Para en un tercer momento, contrastar todo lo anterior con el modelo teórico de profesionalización, es decir, contrastar el funcionamiento real con el referente teórico.

Para concluir, se presenta una reflexión final con base en un análisis integral de cada uno de los cinco procesos, en el cual se conjunta el análisis de los procesos específicos que los conforman. Cabe aclarar que la reflexión final de los cinco procesos se incluyó en el capítulo 7.

Proceso 1. Gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización

De acuerdo con el modelo de profesionalización establecido, el proceso de gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización se despliega en tres procesos que

tienen que ver con la rectoría de la profesionalización, con los referentes normativos y metodológicos y con la gestión de vínculos institucionales. En las siguientes líneas se analizará cada uno de ellos siguiendo el método descrito anteriormente.

1.1. Proceso de rectoría de la profesionalización

Este proceso se refiere a la autonomía de la Unidad de Profesionalización para dirigir la política de profesionalización desde una perspectiva amplia, esto incluye no sólo la autonomía para dirigir la estrategia de implementación de la política sino también la estrategia de gestión del presupuesto, así como el ejercicio y control de los dichos recursos.

En primer lugar, con respecto a la autonomía de la Unidad de Profesionalización para dirigir la estrategia de implementación de la política de profesionalización, seis de los siete entrevistados afirman que el Instituto de Profesionalización sí cuenta con la autonomía suficiente para llevar a cabo esta función, en tanto que desde el punto de vista funcional, dependía directamente del Gobernador y además, fue concebido como un órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor de Gobierno con autonomía técnica y de gestión. Sin embargo, uno de ellos señala que el Instituto no puede imponer su modelo de capacitación a las áreas. Asimismo, este último entrevistado señala que el Instituto no cuenta con autonomía.

Como parte de la revisión documental se encontró que el Estatuto de Profesionalización establece en su artículo 29 la creación del Instituto de Profesionalización para el Servicio Público del Estado de Nuevo León, como un órgano administrativo desconcentrado de la Oficialía Mayor de Gobierno, con autonomía técnica y de gestión, que tendrá por objeto administrar, operar y desarrollar el Sistema de Profesionalización y de los subsistemas que lo integran. Además, en su artículo 30, fracción II, establece que al Instituto de Profesionalización le corresponde ejecutar y administrar programas y acciones

relacionadas con el desarrollo profesional de los servidores públicos incorporados al Sistema de Profesionalización.

De esta forma, podemos observar que desde un punto de vista formal, el Instituto de Profesionalización cuenta con autonomía para desarrollar y dirigir la estrategia de implantación de la política de profesionalización. Esto, desde el punto de vista funcional, se verifica con la información transmitida en las entrevistas por parte de los responsables de la implementación de la política ya sea de forma directa o a nivel institucional, como un reflejo de una realidad pragmática y de gestión de la política de profesionalización. Encontramos con ello un grado significativo de correspondencia entre lo establecido formalmente y la realidad funcional u operacional.

En segundo lugar, con respecto a la autonomía de la Unidad de Profesionalización para gestionar directamente su presupuesto anual, los siete entrevistados coinciden en que el Instituto de Profesionalización contaba con dicha autonomía como cualquier instancia de gobierno, que se da en virtud de su carácter de organismo desconcentrado que tenía su propio presupuesto y que lo puede gestionar directamente. Se menciona también que la única limitación era el techo presupuestal que se establecía en la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, y además se destaca que de acuerdo con la estructura formal del presupuesto, el presupuesto asignado al Instituto de Profesionalización se encuadraba dentro de las partidas que se le asignaban a la Oficialía Mayor de Gobierno.

Adicionalmente, los siete entrevistados señalan que el Instituto de Profesionalización tiene autonomía para ejercer su propio presupuesto. Sin embargo, cada dependencia y entidad cuenta con un presupuesto propio para capacitación, que se incluye en la estructura formal del presupuesto anual. A pesar de que el presupuesto es de las dependencias y entidades, el ejercicio de dichos recursos debía ser autorizado por el Instituto de Profesionalización. Se señala que de un total de alrededor de 18 y medio

millones de pesos, un poco más de 4 millones eran ejercidos directamente por la Unidad de Profesionalización.

Del análisis documental destaca que el Estatuto de Profesionalización establece en su artículo 40 que al Director General del Instituto le corresponde proponer a la Junta Directiva el anteproyecto de presupuesto del Instituto de Profesionalización (fracción III). Y con base en el artículo 33, a la Junta Directiva le corresponde aprobar el proyecto de presupuesto anual y los mecanismos de colaboración presupuestal para la instrumentación del Sistema de Profesionalización (fracción II); revisar y, en su caso, aprobar el anteproyecto de presupuesto del Instituto de Profesionalización (fracción VII). Además, en su artículo 40, fracción VI, indica que al Director General le corresponde administrar los recursos humanos, financieros y materiales del Instituto de Profesionalización.

En tercer lugar, la autonomía de la Unidad de Profesionalización para gestionar directamente su presupuesto anual se da en virtud de que el Director General del Instituto de Profesionalización tiene atribuciones formales para proponer el anteproyecto de presupuesto a la Junta Directiva, la cual se integra por el Titular del Poder Ejecutivo, el Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, el Oficial Mayor de Gobierno, el Jefe de la Oficina Ejecutiva de la Gobernatura, el Coordinador de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental, así como el mismo Director General del Instituto.

Con ello se logra un grado significativo de correspondencia entre el fundamento legal y la información proporcionada por los responsables de la implementación de la política de profesionalización que fueron entrevistados, quienes afirman que el Instituto cuenta con autonomía para gestionar directamente su presupuesto anual ante el Poder Ejecutivo.

Esta situación es distinta en cuanto a la autonomía que tiene la Unidad de Profesionalización para asignar, ejecutar y controlar los recursos destinados a la

profesionalización, ya que el Instituto de Profesionalización cuenta con autonomía para ejecutar sus propios recursos, pero no los recursos que tienen asignados las demás dependencias. Sobre dichos recursos, el Instituto sólo ejerce un control a través de la autorización del gasto, pero no cuenta con autonomía para asignar, ejecutar y controlar todo el presupuesto destinado a la profesionalización en la Administración Pública Estatal.

Tabla 7. Presupuesto Anual de Capacitación 2008 y 2009

Dependencia	Presupuesto autorizado	
	2008	2009
Oficialía Mayor de Gobierno	\$ 2,278,100	\$ 2,346,800
INSTITUTO DE PROFESIONALIZACIÓN	19.22 % 3,557,200	22.83% 3,663,900
Oficina Ejecutiva de la Gubernatura	923,300	849,400
Procuraduría General de Justicia	1,579,700	1,021,100
Secretaría de Desarrollo Económico	574,000	808,500
Secretaría de Educación	4,294,800	3,565,300
Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado	1,886,400	3,034,300
Secretaría de Obras Públicas	43,000	44,800
Secretaría de Salud	272,400	282,800
Secretaría de Seguridad Pública	824,900	383,000
Secretaría General de Gobierno	2,271,300	46,300
TOTAL	\$ 18,505,100	\$ 16,046,200

Fuente: Elaboración propia con base en el la Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el Año 2008 y 2009, publicadas en el Periódico Oficial del 31 de diciembre de 2007 y del 1° de Enero de 2009.

Lo anterior se puede observar claramente en la tabla, que incluye la distribución del presupuesto anual para capacitación. Si bien, a pesar de que el presupuesto total de capacitación disminuyó del 2008 al 2009 pasando de \$ 18,505,100 a \$ 16,046,200 pesos y el presupuesto asignado al Instituto aumentó de \$ 3,557,200 a \$ 3,663,900 en el mismo

periodo, desde una perspectiva integral, el Instituto únicamente tiene plena autonomía sobre el 22.83% del presupuesto total autorizado para capacitación.

1.2. Proceso de referentes normativos y metodológicos

En este apartado se analizará el proceso de referentes normativos y metodológicos, que implica la autonomía de la Unidad de Profesionalización para establecer dichos referentes con el propósito de regular la profesionalización en general, así como distribuir y estandarizar los procesos y las funciones de los diferentes actores involucrados. Como complemento aborda el tema de apoyo y asesoría técnica que brinda la Unidad de Profesionalización a las dependencias y entidades de la Administración.

En primer lugar, haciendo referencia a la autonomía para establecer los instrumentos normativos para regular los procesos de gestión de la profesionalización y la metodología para el desarrollo y operación de dichos procesos, los siete entrevistados afirman que el Instituto de Profesionalización si cuenta con dicha autonomía. Sin embargo, se desconocen dichos instrumentos normativos. También se señala que algunos criterios no se desarrollaron, ni se alcanzaron a implementar.

De la información documental destaca el Estatuto de Profesionalización que establece en su artículo 30 que al Instituto de Profesionalización le corresponde proponer a la Junta Directiva el establecimiento de lineamientos, políticas, normas generales y demás instrumentos que regulen la organización, operación y desarrollo del Sistema de Profesionalización (fracción III); operar y administrar el Subsistema de Desarrollo Profesional, de conformidad a las directrices, políticas y lineamientos establecidos por le Junta Directiva (fracción IV); diseñar e integrar el Programa Anual de Desarrollo Profesional de los servidores de la Administración Pública, así como proponer estrategias, metodologías y acciones para su ejecución (fracción VI); proponer métodos de evaluación del aprovechamiento de la profesionalización, así como para el otorgamiento de incentivos a servidores públicos (fracción VII).

En el artículo 40, señala que al Director General le corresponde proponer a la Junta Directiva el Reglamento Interior y la estructura Orgánica del Instituto de Profesionalización. Además, en el artículo 33 establece que a la Junta Directiva le corresponde aprobar las políticas, lineamientos estratégicos, manuales de procedimientos y demás instrumentos y normas generales para regular la operación y el desarrollo del Sistema de Profesionalización (fracción I); aprobar el Reglamento Interior y la estructura orgánica del Instituto de Profesionalización (fracción VI).

De lo anterior podemos decir que la información que proporcionaron los entrevistados se corresponde significativamente con el referente legal. Esto se corrobora con los documentos proporcionados como evidencia palpable de la existencia de instrumentos normativos elaborados por el Instituto de Profesionalización. Entre ellos:

- Reglamento Interior del Instituto de Profesionalización
- Manual de Organización del Instituto de Profesionalización
- Manuales de Procedimientos
- Políticas Generales del Programa Anual de Desarrollo Profesional de los Servidores Públicos del Sistema Integral de Profesionalización
- Políticas de Aplicación para Instructores

Sin embargo, es importante señalar que los responsables de implementar la política de profesionalización a nivel institucional no tienen pleno conocimiento de los instrumentos normativos y metodológicos, lo cual puede dificultar la operación de los procesos de profesionalización.

En segundo lugar, en cuanto al desarrollo de los procesos que forman parte del proceso general de implementación de la profesionalización, dos de los entrevistados afirman que existe una identificación funcional y que se determinaron las funciones y los procesos fundamentales a nivel de cada una de las áreas, establecidas en el manual de organización

y el reglamento interior. Destaca también que los cinco entrevistados restantes suponen que existe el desarrollo de dichos procesos, pero desconocen y no pueden asegurar que existan, sin embargo, cuatro de ellos señalan que tienen clara su función como enlaces y el último entrevistado hace mención a las funciones que tenía la Oficialía Mayor dentro del plan de profesionalización de acuerdo al Estatuto.

De acuerdo al análisis documental, en el artículo 40 del Estatuto de Profesionalización se establece que al Director General le corresponde emitir el manual de organización y los demás manuales de procedimientos necesarios para el mejor funcionamiento del Instituto de Profesionalización (fracción V). En el artículo 41 se señala que la estructura orgánica administrativa y operativa, así como el funcionamiento del Instituto de Profesionalización, se determinarán en su Reglamento Interior.

Adicionalmente, en el artículo 42 y 43 se definen las atribuciones de la Oficialía Mayor de Gobierno y de los titulares de las Dependencias, Entidades y Tribunales Administrativos, en razón de su participación en la implementación de la política de profesionalización.

Evidentemente la distribución de funciones y el desarrollo de los procesos le corresponden formalmente al Instituto de Profesionalización. Cabe señalar que en virtud de que estos aspectos son básicamente de carácter interno y de operación el Instituto, únicamente las dos personas entrevistadas que afirmaron que existe una identificación funcional forman parte del Instituto, por lo que tienen pleno conocimiento al respecto. A diferencia de los demás entrevistados que son responsables de la profesionalización a nivel institucional, los cuales a pesar de no conocer plenamente las funciones y procesos a detalle del Instituto, sí tienen clara su función, ya sea en su carácter de enlaces o de responsable de profesionalización en la dependencia a la que se encuentren adscritos.

A pesar de no ser de conocimiento general, mediante la revisión de documentos oficiales proporcionados por el Instituto de Profesionalización, se pudo verificar la distribución de

funciones y el desarrollo de los procesos de profesionalización, así como un alto grado de congruencia funcional y procedimental entre ellos. Las evidencias recopiladas que dan cuenta de ello son las siguientes:

- Reglamento Interior del Instituto de Profesionalización
- Manual de Organización del Instituto de Profesionalización
- Manuales de Procedimientos

En tercer lugar, los siete entrevistados coinciden en que el Instituto de Profesionalización sí brinda apoyo y asesoría a las dependencias y entidades en cuanto a la implementación de la política de profesionalización. De acuerdo a la información proporcionada, el apoyo y asesoría se da en cuanto a la detección de necesidades de capacitación, a la formulación de programas de capacitación, a la asignación de recursos al proyecto de profesionalización, comunicación e información a las dependencias, para impartir los cursos de capacitación en la institución que lo solicita, para capacitar a los responsables de la capacitación, en la gestión de recursos en otras instancias, cotizaciones, una labor de sensibilización de altos funcionarios. Sin embargo, uno de los entrevistados señala que el Instituto no hace más labor de convencimiento, que hay una falta de interés en seguir promoviendo la profesionalización a la gente, así como falta de apoyo para cursos específicos. Uno de los entrevistados señala que el seguimiento se da sobre el cumplimiento del programa anual de profesionalización.

Llama la atención que los entrevistados afirmen que el Instituto de Profesionalización brinde apoyo y asesoría en aspectos técnicos como la detección de necesidades de capacitación y la formulación de programas de capacitación cuando han señalado previamente que desconocen los lineamientos y metodologías para ello. Es posible que su desconocimiento se deba porque el Instituto transmite las instrucciones sin hacer la aclaración de que se trata de una metodología particular, ya que hay pruebas de que las dependencias llegan a desarrollar algunos productos como por ejemplo el diagnóstico de

necesidades, entre otros, siguiendo las indicaciones del Instituto que a final de cuentas corresponden a una metodología.

1.3. Proceso de gestión de vínculos institucionales

En esta sección se analizará el proceso de gestión de vínculos institucionales que se refiere a las estrategias de coordinación interna y externa de la Unidad de Profesionalización a efecto de facilitar el proceso de implementación de la política. A partir de las estrategias de coordinación internas, es preciso revisar el grado de autonomía que tienen los agentes que participan en la implementación a nivel de cada dependencia. También es importante conocer de forma general, la percepción que tienen las dependencias sobre la Unidad de Profesionalización.

En primer lugar, en cuanto a estrategias de coordinación hacia el interior de la Administración Pública para la implementación de la política de profesionalización, los siete entrevistados señalan que el Instituto de Profesionalización llevó a cabo este tipo de coordinación a través de la Red de enlaces de profesionalización que fue integrada con los participantes de las áreas de capacitación y recursos humanos de las dependencias, encargados de la política de profesionalización y nombrados por los titulares de cada una de dichas dependencias.

En cuanto a la revisión documental, en el Estatuto de Profesionalización se contempla la integración de comités o grupos de trabajo para la atención de asuntos específicos del Sistema de Profesionalización, y la integración de un comité interno de profesionalización sobre la aplicación del Sistema de Profesionalización en el ámbito de su competencia, como atribuciones de la Junta Directiva (artículo 33) y de los titulares de las dependencias, entidades y tribunales administrativos (artículo 43).

Asimismo, en el artículo 45 se establece que los comités internos de profesionalización serán presididos por el titular de la dependencia o entidad, o por quien designe en su

representación, y en su integración al menos estará representada cada área de segundo nivel de la Dependencia o entidad correspondiente. A propuesta del comité interno que corresponda, el titular de la dependencia o entidad designará a uno o más enlaces para efectos de su comunicación con el Sistema de Profesionalización, integrándose a la red de enlaces que será coordinada por el Instituto de Profesionalización.

Evidentemente, existe un grado significativo de coincidencia entre el referente normativo con la información brindada por los entrevistados. A pesar de que los entrevistados no hacen mención a los comités internos de profesionalización señalados en el Estatuto, sí se hace mención a la existencia de enlaces de profesionalización en las diferentes áreas dentro de una misma dependencia o entidad.

Como evidencia de la existencia de la Red de Enlaces de Profesionalización, se ha proporcionado primero, la Cédula de Datos de la Red de Enlaces del Sistema en la cual cada dependencia registra a los enlaces que integrarán su propio Comité Interno de Profesionalización, y segundo, el Registro general de enlaces, que es la base de datos en la que se tiene registrados a todos los enlaces de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Estatal.

En segundo lugar, en relación a las estrategias de coordinación con instancias externas a la Administración Pública, cinco entrevistados señalan que el Instituto de Profesionalización ha establecido vínculos con Instituciones y Centros de Educación Superior, Despachos y Centros especializados, con Universidades y con proveedores externos. Adicionalmente, el cuarto entrevistado menciona que además de los anteriores, se constituyó el Consejo Consultivo Académico para reforzar la coordinación externa.

No obstante lo anterior, el tercer entrevistado señaló que desconoce los mecanismos de coordinación y a qué grado se lleve a cabo dicha coordinación. Asimismo, el sexto

entrevistado dijo no estar muy seguro de ello, y el quinto entrevistado dijo no tener conocimiento cómo lo haga el Instituto.

Al respecto encontramos que en el artículo 5 del Estatuto de Profesionalización se contempla que el Titular del Ejecutivo Estatal podrá celebrar convenios para el desarrollo profesional de sus respectivos servidores públicos, con los otros Poderes Públicos, con Municipios y con órganos con autonomía derivada de la Constitución Política del Estado.

Asimismo, en su artículo 38 y 39, se indica que el Instituto de Profesionalización contará con un Consejo Consultivo Académico, integrado por representantes de instituciones educativas y organizaciones que contribuyan al desarrollo de contenidos y la incorporación de nuevos métodos y tecnologías para el desarrollo de la profesionalización.

Entre las atribuciones del Director General (artículo 40) se encuentra el promover el establecimiento de alianzas institucionales para el mejor desarrollo del Sistema de Profesionalización (fracción IV); suscribir los convenios de coordinación, de cooperación o de colaboración que resulten necesarios para el cumplimiento del objeto del Instituto de Profesionalización (fracción VII); promover el intercambio y apoyo en materia de profesionalización del Poder Ejecutivo del Estado con los otros dos poderes, con organismos autónomos, con municipios del Estado, así como con instancias federales, entidades federativas y organizaciones nacionales e internacionales de interés en la materia (fracción XI).

Es claro que el referente legal le da sustento y correspondencia a la información de los entrevistados en cuanto a las estrategias de coordinación externas establecidas por el Instituto de Profesionalización. Sin embargo, el desconocimiento por parte de tres entrevistados sobre dichas estrategias se explica en razón de que es una atribución del Instituto que generalmente realiza de forma directa, sin la implicación o participación de las dependencias directamente.

Para verificar la existencia de dichas estrategias de coordinación, se cuenta con la síntesis de Prensa del Gobierno del Estado de Nuevo León correspondiente a la Instalación del Consejo Consultivo Académico del Instituto de Profesionalización.

En tercer lugar, con respecto a la autonomía de los agentes responsables de la profesionalización a nivel institucional, seis de los entrevistados afirman que los gestores de la política de profesionalización sí cuentan con autonomía suficiente para desempeñar esta función en la dependencia a la cual están adscritos, ya que cuentan con el apoyo dentro de la dependencia para hacer las gestiones y autorizar la capacitación del personal de la dependencia, sin tener restricciones y sin necesidad de pedir autorización. Sin embargo, uno de éstos entrevistados señala que para permisos especiales tiene que avisar al Secretario para su autorización.

El primer entrevistado señala que la autonomía de las áreas era suficiente, pero era necesario que se apoyara en el Instituto. Asimismo, el cuarto entrevistado expresa el deseo de que no solamente se encargaran funcionarios dentro de las Direcciones de Recursos Humanos de las dependencias, sino que los Directores de Recursos Humanos se comprometieran en una forma más decidida con la política de profesionalización.

El último entrevistado señala que los enlaces corresponden al tercer nivel de la operación de la implementación, pero no tenían autonomía y no podían influir con el Director de la dependencia para solicitarle qué gente debía de capacitarse.

En la revisión documental, se identificó que en el artículo 43, fracciones I, II y III del Estatuto de Profesionalización se establecen las atribuciones de los titulares de las dependencias, entidades y tribunales administrativos, a quienes les corresponde aplicar en el ámbito de su competencia, las políticas, programas, manuales, normas y lineamientos generales del Sistema de Profesionalización; informar al Instituto de

Profesionalización sobre la ejecución y el desarrollo del Sistema de Profesionalización, en sus respectivos ámbitos de competencia, de acuerdo a la calendarización que para tales efectos se establezca; dictar en el ámbito de su competencia, las instrucciones necesarias para la ejecución del Sistema de Profesionalización.

Se observa que la autonomía para gestionar la implementación de la política de profesionalización en sus respectivas dependencias le esta conferida a los titulares de las dependencias, entidades y tribunales administrativos, no a los directivos y/o enlaces de profesionalización directamente. Por tal motivo, a pesar de que tienen un cierto grado de autonomía, la información de los entrevistados que muestran la realidad operativa y funcional, no tiene un grado significativo de correspondencia con el marco normativo establecido.

En cuarto lugar, con respecto a si la Unidad de Profesionalización es percibida por el resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, así como por los servidores públicos como una instancia que aporta valor al logro de objetivos personales e institucionales, tres entrevistados señalan que sí beneficia a la persona y a la institución.

El entrevistado cinco habla de que han visto un cambio radical en las personas en su ámbito profesional, así como el entrevistado seis menciona que a la gente sí le gustaba y a la vez ellos mismos le trasmitían a otros, sin embargo, comenta que la mayoría de las veces faltaba apoyo de los funcionarios de primer nivel de su dependencia.

Por su parte, el segundo entrevistado indica que la percepción depende del punto de vista de la persona, por una parte, hay gente que se desanima por que no se le toma en cuenta su capacitación y por otra parte, otras personas se sienten aptas para poder desempeñar mejor su trabajo.

A pesar de que este aspecto evidentemente es muy relativo, en tanto que depende de la perspectiva y experiencia particular, ya sea de la persona o de la institución, existe un mayor grado de acuerdo en una percepción positiva, aunque una señal negativa que se debe tomar en cuenta es la falta de apoyo por parte de los funcionarios de alto nivel, ya que esto demuestra que no se percibe a la Unidad de Profesionalización como una instancia que aporta valor al logro de objetivos institucionales.

Proceso 2. Planeación y programación de la profesionalización

El proceso de planeación y programación de la profesionalización, de acuerdo con el referente teórico, atiende tres aspectos importantes. Los perfiles de profesionalización, la detección de necesidades de profesionalización y la programación de la capacitación, los cuales se analizarán a continuación.

2.1. Proceso en materia de perfiles de profesionalización y proceso en materia de detección de necesidades de profesionalización

Estos procesos se refieren al establecimiento de lineamientos, metodologías e instrumentos para la definición de competencias, a la elaboración y análisis de los perfiles de competencias por grupos de puestos, así como al diagnóstico de necesidades de profesionalización para posteriormente integrar los programas institucionales de profesionalización asegurando su alineación con las prioridades institucionales y gubernamentales, así como una revisión sistemática para su posible reorientación.

En primer lugar, con respecto a la existencia y aplicación de lineamientos y metodologías para la definición de competencias, la detección de necesidades de capacitación y los programas institucionales de profesionalización, los siete entrevistados coincidieron en que existen instrumentos y formatos para la definición de competencias y la detección de necesidades.

Sin embargo, el entrevistado número tres menciona que no conocen la metodología, aunque posteriormente reconocen que hubo una para determinar las brechas. Asimismo, el entrevistado cinco asegura que sí existen metodologías para la definición de competencias, pero que no tienen acceso a ellas y no sabe qué tan desarrollada esté. Por su parte, el primer entrevistado asegura que no se contaba con una metodología para determinar el Programa de Profesionalización, pero se reconoce la existencia de un instrumento para la detección de necesidades.

De acuerdo con el artículo 30 del Estatuto de Profesionalización, al Instituto de Profesionalización le corresponde proponer a la Junta Directiva el establecimiento de lineamientos, políticas, normas generales y demás instrumentos que regulen la organización, operación y desarrollo del Sistema de Profesionalización (fracción III); y diseñar e integrar el Programa Anual de Desarrollo Profesional de los servidores de la Administración Pública, de conformidad con los lineamientos que establezca la Junta Directiva del Instituto de Profesionalización, así como proponer estrategias, metodologías y acciones para su ejecución.

Asimismo, en el artículo 13, se indica que las acciones de planeación deberán considerar como mínimo, los siguientes aspectos: el diagnóstico de necesidades y prioridades de la profesionalización de la Administración Pública Estatal (fracción I); la identificación de las capacidades a fortalecer o desarrollar en los servidores públicos, con base en los programas estratégicos de las dependencias, entidades y tribunales administrativos (fracción II); la definición del Programa Anual de Capacitación para el desarrollo profesional de los servidores públicos (fracción III); y el aprovechamiento y gestión de nuevas tecnologías de información y comunicación para la operación y desarrollo del Sistema de Profesionalización (fracción IV).

Si contrastamos la información de los entrevistados con la información documental oficial, encontramos que efectivamente hay un cierto grado de correspondencia. Esto en el

sentido de que, desde el punto de vista formal, se menciona que deben existir por una parte, lineamientos y metodologías que regulen la operación y desarrollo de la profesionalización, y por otra, los instrumentos planeación y gestión de competencias, tales como el diagnóstico de necesidades de profesionalización, la identificación de capacidades, para integrar el programa anual de capacitación.

A pesar de que algunos entrevistados dicen no conocer las metodologías, aseguran que existen instrumentos y formatos para la definición de competencias y la detección de necesidades. Esta aparente discrepancia puede obedecer a que por un lado, y como se afirmó más arriba, el Instituto de Profesionalización asesora a las dependencias para el desarrollo de dichos instrumentos, pero posiblemente no se hace una referencia explícita sobre los lineamientos y metodologías específicas, simplemente se elaboran como productos siguiendo las instrucciones del Instituto.

Lo anterior se verifica también con las evidencias proporcionadas por el Instituto de Profesionalización, a saber:

- Formato para la detección de competencias por cada servidor público
- Oficio de DNC
- Encuesta DNC
- Concentrado DNC 2009
- Diseño curricular por competencias
- Método para el diseño de competencias de desempeño para puestos de mando de las administraciones estatales
- Identificación de competencias
- Formatos de identificación de competencias por grupos de puestos

En segundo lugar, con respecto al grado de alineación y congruencia, los siete entrevistados coinciden en que los programas de profesionalización están alineados a las prioridades o necesidades de capacitación de la dependencia. Adicionalmente, el primer

entrevistado menciona que el plan de profesionalización era revisado a partir de las necesidades o de los cambios que se plantearan a nivel de la Administración Pública o a nivel de la ciudadanía. Por su parte el entrevistado cuatro señala que las necesidades se derivaban del Plan de Gobierno y a las necesidades del servicio. Finalmente, el entrevistado siete señala que los programas de capacitación se orientaron con base en el perfil que se determinaba en el Plan Estatal de Desarrollo.

A pesar de que los entrevistados de alguna forma coinciden en que existe un cierto grado de alineación a las prioridades y orientaciones estratégicas institucionales y gubernamentales, y que de alguna forma se da a partir de la elaboración de los diagnósticos de necesidades de capacitación y el programa de profesionalización en los que participan directa y activamente las dependencias, no tenemos alguna evidencia que permita verificar el grado de alineación entre el diseño de competencias, los perfiles de competencias por grupos de puestos, los diagnósticos de necesidades y los programas institucionales de profesionalización de una forma integral de todos estos elementos.

En tercer lugar, en cuanto a la forma de elaborar y revisar los programas de profesionalización, cuatro entrevistados coinciden en que se llevan a cabo revisiones periódicas del diagnóstico de necesidades de capacitación y los programas de profesionalización. Sin embargo, el primer entrevistado afirma que la actualización es de acuerdo las circunstancias. El cuarto y sexto entrevistado señala que al principio de año las dependencias debían determinar las prioridades para determinar el programa anual de profesionalización. El quinto entrevistado menciona que gradualmente se levantan las necesidades y el Instituto hace un diagnóstico de necesidades y un proyecto de trabajo. En este aspecto no se obtuvo respuesta del segundo, tercero y séptimo entrevistado.

Según el artículo 21 del Estatuto de Profesionalización, deberá diseñarse y establecerse un Programa Anual de Desarrollo Profesional que deberá considerar: el perfil del puesto y la

brecha individual en la acreditación de competencias de los servidores públicos (fracción I).

De acuerdo a lo anterior, desde un punto de vista formal, se hace referencia a la periodicidad únicamente para el establecimiento del Programa de Desarrollo Profesional, el cual se planea para un periodo de un año, y en virtud de que para su elaboración debe considerar el perfil del puesto y la brecha o necesidades de capacitación, se entiende que éstos últimos también se elaboran para un periodo anual.

Asimismo, en virtud de que, como se ha señalado anteriormente, para la elaboración tanto del diagnóstico de necesidades de capacitación, como del programa institucional se sigue una metodología determinada, podemos decir que se realizan de forma sistemática y se revisan periódicamente para adaptarlos a la evolución de las tareas.

No obstante lo anterior, se observa que no se hace mención sobre la sistematicidad y periodicidad para el diseño de competencias y la elaboración de los perfiles de competencias por grupos de puestos, a pesar de existe evidencia sobre metodologías e instrumentos que muestran que se desarrollan de forma sistemática, aunque no dan cuenta de la periodicidad. Las evidencias disponibles son las siguientes:

- Formato para la detección de competencias por cada servidor público
- Oficio de DNC
- Encuesta DNC
- Método para el diseño de competencias de desempeño para puestos de mando de las administraciones estatales
- Identificación de competencias
- Formatos de identificación de competencias por grupos de puestos

2.2. Proceso de programación de la capacitación

Al proceso de programación de la capacitación le corresponde la función de calendarizar los cursos o eventos de profesionalización de acuerdo con los programas institucionales de profesionalización para lo cual se requiere de la participación de los responsables de la profesionalización en las dependencias, así como el análisis de factibilidad de los mismos, considerando las competencias genéricas y específicas.

En primer lugar, en cuanto al grado y tipo de participación de los actores involucrados, los siete entrevistados coinciden en que los agentes responsables de la implementación de la profesionalización en cada dependencia o entidad participan conjuntamente con la Unidad de Profesionalización, lo que varía en las respuestas es sobre el tipo de participación. En lo que respecta a la participación en la detección de necesidades de capacitación para integrar los Programas de Profesionalización, los siete entrevistados coinciden.

El primero, segundo y séptimo entrevistado coinciden en que existe una participación en la definición de competencias. Por otra parte, el segundo, tercero y sexto entrevistado coinciden en que existe una participación en cuanto a la calendarización de cursos de acuerdo a las necesidades de la dependencia.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 4 del Estatuto de Profesionalización, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal que apliquen programas de servicio público de carrera o de desarrollo profesional en virtud de otras disposiciones legales, podrán participar en la coordinación de estrategias y acciones del Sistema de Profesionalización en lo que sea de su competencia.

Asimismo, en el artículo 43 se indica que las dependencias deberán proporcionar al Instituto de Profesionalización los datos e información de los servidores públicos de su adscripción necesarios para integrar el Programa Anual de Desarrollo Profesional (fracción

IV), así como participar en la ejecución del Programa Anual de Desarrollo Profesional en lo que sea de su competencia (fracción V).

De lo anterior destaca que formalmente, la participación de las dependencias a través de los Comités Internos o de los enlaces de profesionalización está contemplada. Por lo que se observa, la participación tiene un carácter amplio en tanto que se da principalmente en la ejecución del programa anual de desarrollo profesional, el cual a su vez surge a partir del análisis de los instrumentos de gestión por competencias que se han señalado anteriormente. Ello supone una amplia y activa participación de estos agentes responsables de la implementación de la política en su propia dependencia.

Lo anterior se verifica con base en las evidencias proporcionadas por el Instituto de Profesionalización que consisten en los formatos de detección de competencias y de necesidades de capacitación elaborados por distintas dependencias.

En segundo lugar, con respecto a la evaluación de la factibilidad de los Programas Institucionales de Profesionalización como un requisito para su aprobación y posterior ejecución, seis de los siete entrevistados coinciden en que se lleva a cabo una revisión conjunta por parte del Instituto de Profesionalización y la dependencia para determinar los programas de profesionalización particulares. El séptimo entrevistado indica que se toma en cuenta la opinión de los enlaces básicamente en las competencias técnicas o específicas.

De la contrastación de la información proporcionada por los entrevistados y de la revisión documental encontramos los siguientes aspectos a considerar: Primero, de acuerdo con el punto anterior, formalmente se contempla por una parte, la participación de las dependencias en el programa anual de desarrollo profesional y por otra parte, la atribución del Instituto de Profesionalización para ejecutar y administrar programas y

acciones relacionadas con el desarrollo profesional de los servidores públicos (artículo 30, fracción II).

Segundo, en virtud de que, operativamente, el Instituto de Profesionalización elabora los programas institucionales de profesionalización conjuntamente con las dependencias y en los casos de cursos específicos que solicitan las áreas, el Instituto debe autorizar el ejercicio del presupuesto, lo que hace suponer que existe un análisis de factibilidad conjunto previo sobre la disponibilidad de recursos y la pertinencia del curso, aunque no se tiene evidencia sobre el mismo.

En tercer lugar, referente a la cobertura de competencias de los programas de profesionalización, los siete entrevistados coinciden en que las dependencias tienen necesidades específicas, sin embargo, el Programa Institucional de Profesionalización incluye las competencias generales para todas las dependencias, pero las competencias específicas no se integran al programa anual de profesionalización, se diseñan programas específicos para cada dependencia con autorización del Instituto y generalmente el costo lo cubre cada dependencia de forma particular.

Según el Estatuto de Profesionalización, en su artículo 22 se establece que el Programa Anual de Desarrollo Profesional se orientará a cubrir, las competencias Directivas y Gerenciales, las de Vocación y Compromiso con el Servicio Público, las Básicas o Instrumentales y las Técnicas o Especializadas.

De acuerdo a lo anterior, a pesar de que formalmente el Programa Anual de Desarrollo Profesional debe orientarse a cubrir tanto aquellas competencias que pueden ser genéricas como las competencias específicas, en la realidad, de acuerdo a lo que informaron los entrevistados, a pesar de que cada dependencia tiene necesidades específicas de acuerdo a sus características propias y que además se establecen en el diagnóstico de necesidades de capacitación que solicita anualmente el Instituto de

Profesionalización, este tipo de competencias específicas no se cubre en su totalidad, aunque si se atiende con programas específicos para cada dependencia con autorización del Instituto.

La atención o cobertura de competencias específicas se puede verificar en el registro de cursos externos por dependencia que lleva a cabo el Instituto de Profesionalización y que ha presentado como evidencia de ello.

Proceso 3. Desarrollo académico

El proceso de desarrollo académico tal como fue concebido en el modelo teórico de profesionalización, integra dos procesos referentes al diseño curricular basado en competencias tanto en la modalidad presencial, como semipresencial, utilizando medios informáticos. Estos procesos se analizarán a detalle en las siguientes líneas.

3.1. Proceso en materia de diseño curricular basado en competencias

El proceso en materia de diseño curricular basado en competencias se refiere a la existencia y aplicación de sistemas normalizados de competencia laboral. También toma en cuenta el análisis de los instrumentos de planeación y gestión de competencias, para garantizar su orientación al desarrollo de las mismas para atender al mismo tiempo las necesidades de profesionalización de cada dependencia y con ello apoyar al desarrollo de aprendizajes colectivos.

En primer lugar, referente al aspecto metodológico, el primer entrevistado afirma que se desarrolló una metodología para llevar a cabo el diseño de cursos más orientado por el enfoque de competencias. Por su parte, el cuarto entrevistado señala que el Instituto llevó a cabo una estrategia de profesionalización por competencias laborales, y en conjunción con otras instituciones se dio a la tarea de establecer las primeras competencias certificables específicas para la función pública.

El hecho de que existen únicamente las respuestas de dos entrevistados es porque este aspecto corresponde únicamente a la operación interna del Instituto de Profesionalización y los dos entrevistados tienen una responsabilidad formal dentro del Instituto, por lo que esta información no es de conocimiento general de las dependencias.

Sin embargo, vemos un grado significativo de correspondencia entre la información de los entrevistados con respecto a las evidencias proporcionadas por el Instituto de Profesionalización referentes a la existencia de un software para el diseño curricular que fue desarrollado con base en una metodología para el diseño curricular basado en normas técnicas de competencia laboral.

En segundo lugar, con respecto al análisis de instrumentos de gestión de competencias, el primero, el cuarto y el séptimo entrevistado coinciden en que el diseño de cursos y los programas de profesionalización se elaboran con base en el catálogo de competencias, en el catálogo de puestos y en el diagnóstico de necesidades de capacitación. Sin embargo, el cuarto entrevistado señala que algunos programas de capacitación empatan con el catálogo de puestos, pero otros no necesariamente lo hacen.

Según el artículo 21 del Estatuto de Profesionalización, el Programa Anual de Desarrollo Profesional deberá considerar: el perfil del puesto y la brecha individual en la acreditación de competencias de los servidores públicos (fracción I); los contenidos académicos y medios didácticos para cubrir las competencias de los servidores públicos, de acuerdo al puesto que desempeñan (fracción II). Asimismo, en su artículo 22 se establece que el Programa Anual de Desarrollo Profesional se orientará a cubrir, las competencias Directivas y Gerenciales, las de Vocación y Compromiso con el Servicio Público, las Básicas o Instrumentales y las Técnicas o Especializadas.

Contrastando la información de los entrevistados con la información de los documentos oficiales, encontramos que existe un grado significativo de correspondencia, ya que

formalmente, el programa anual de desarrollo profesional cuyo componente fundamental son los cursos de capacitación, se elabora con base en el perfil del puesto, el diagnóstico de necesidades para cubrir las competencias de los servidores públicos que se establecen a su vez, en el catálogo de competencias y en el catálogo de puestos.

Prueba de ello, es la existencia de los siguientes elementos que han sido presentados por el Instituto de Profesionalización como evidencia:

- Catálogo de puestos
- Catálogo de competencias
- Fichas de capacitación por niveles
- Perfil de competencias por grupos de puestos

En tercer lugar, con respecto a la orientación de los programas de profesionalización, el segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo entrevistado afirman que la profesionalización está orientada al desarrollo de competencias y de acuerdo a las necesidades de las dependencias, sin embargo, de acuerdo con el segundo y tercer entrevistado, falta reforzar algunas áreas y competencias específicas.

Por su parte, el primer entrevistado menciona que no toda la oferta estaba basada en competencias y el cuarto entrevistado señala que no es recomendable que toda la profesionalización se deba dar en el modelo de competencias laborales.

En lo anterior se observan claramente dos posiciones, mientras que por un lado, el primer grupo de entrevistados (segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo) tienen una respuesta positiva con respecto a la orientación de la profesionalización al desarrollo de competencias, por otro lado, el segundo grupo de entrevistados (primero y cuarto) afirman que existe una orientación parcial y no total al desarrollo de competencias.

Esto es interesante ya que los integrantes del primer grupo pertenecen a alguna dependencia de la Administración Estatal, mientras que los integrantes del segundo grupo pertenecen al Instituto de Profesionalización. Evidentemente, las dependencias, desde su perspectiva particular consideran que se están desarrollando las competencias, ya que como se ha mencionado anteriormente, han visto cambios positivos en los servidores públicos de sus áreas que han beneficiado a la dependencia. Esto a pesar de que como bien señala el primer entrevistado como responsable directo del desarrollo académico, que el proceso de transición hacia el modelo de competencias ha sido gradual y no se ha logrado completamente.

La perspectiva de las dependencias probablemente se debe a que, según se observa en el Catálogo de Cursos del Instituto de Profesionalización, los cursos que se ofertan están organizados de acuerdo a los cuatro grupos de competencias que se establecen en el Estatuto de Profesionalización y en el Catálogo de Competencias. Con base en todo lo anterior, podemos concluir que la profesionalización no se orienta totalmente al desarrollo de competencias laborales, aunque hay un cierto grado de avance.

En cuarto lugar, en relación a la atención de necesidades, el primer entrevistado afirma que la oferta académica atiende plenamente las necesidades de profesionalización de cada una de las dependencias, y que los cursos atienden a los objetivos globales de la administración y a los objetivos institucionales de cada dependencia. Sin embargo, los otros seis entrevistados aseguran que con la oferta académica del Instituto no se atiende a todas las necesidades, que éstas no se cubren en su totalidad.

El segundo entrevistado indica que sólo se atiende el 85%, el tercero un 70%, el quinto habla de un 100% pero del cuadro básico, no de cuestiones particulares o específicas, el sexto entrevistado menciona que el 10% lo maneja la dependencia como cursos específicos adicionales. Finalmente, el séptimo entrevistado asegura que hay ciertos funcionarios de nivel alto que no reciben capacitación.

Evidentemente, a pesar de que, como se ha mencionado anteriormente, se lleva a cabo un diagnóstico de necesidades de capacitación, desde la perspectiva de cada una de las dependencias receptoras y usuarias de los servicios de profesionalización del Instituto de Profesionalización, los cursos que se ofertan no satisfacen plenamente sus necesidades, ya que por las características particulares de la dependencia, tienen necesidades específicas que el Instituto no provee de forma regular. Por esta razón, de acuerdo a la información de los entrevistados, el porcentaje de atención va desde un 70% hasta un 90% de cobertura de sus necesidades de profesionalización.

En quinto lugar, en cuanto a las bondades de los programas de profesionalización, el tercero, cuarto, quinto y sexto entrevistado coincidieron en que la profesionalización sí apoya al desarrollo de aprendizajes colectivos para enfrentar problemas y suministrar respuestas eficaces.

Esto básicamente depende de la percepción que tienen las dependencias y entidades de la Administración Pública sobre los beneficios que brinda la profesionalización a la institución en particular, lo cual también depende en gran medida del aprovechamiento y disposición de los servidores públicos para aplicar los conceptos y herramientas obtenidas en los cursos de capacitación en su desempeño laboral.

3.2. Proceso de diseño de cursos por medios informáticos

El proceso de diseño de cursos por medios informáticos se refiere a la oferta académica de la Unidad de Profesionalización que además de orientarse al desarrollo de competencias, se imparte mediante el uso de tecnologías de información y comunicación.

Al respecto, los siete entrevistados afirman que existe la modalidad a distancia mediante el uso de tecnología. Por su parte, el segundo entrevistado comentó que sabía que se estaba llevando a cabo un programa piloto para poder llevar la capacitación de forma

electrónica, no presencial, pero no ha tenido la experiencia y desconoce si ya lo han llevado.

De la revisión documental realizada destaca que según el artículo 21 del Estatuto de Profesionalización, el Programa Anual de Desarrollo Profesional deberá considerar la aplicación de tecnologías de información y comunicación que faciliten la impartición de seminarios, diplomados, talleres, cursos y demás eventos técnicos o académicos, y el desarrollo de medios didácticos (fracción III).

Asimismo, en su artículo 30, señala que al Instituto de Profesionalización le corresponde desarrollar e implementar acciones y programas de formación a través del aprovechamiento de nuevas tecnologías de información y comunicación como parte del proceso de profesionalización de servidores públicos (fracción V).

De lo anterior, encontramos un grado de correspondencia considerable entre la información proporcionada por los entrevistados y lo establecido en documentos oficiales. Esto se corrobora, ya que el Instituto de Profesionalización ha informado que en 2007 para fortalecer el grupo de competencias Directivas y Gerenciales se inició con la impartición de un Seminario de Habilidades Directivas bajo la modalidad semipresencial dirigido a Directores y Coordinadores de distintas dependencias y entidades de la Administración Pública.

Proceso 4. Administración de la profesionalización

Según el modelo teórico, el proceso de administración de la profesionalización se integra por cuatro procesos que se analizarán en esta sección. Estos procesos se relacionan con la convocatoria a participantes, la gestión de la información, la logística y la contratación de servicios de capacitación.

4.1. Proceso en materia de convocatoria de participantes

Este proceso que se refiere a la convocatoria de participantes funciona a través de una política de promoción y difusión institucional, según se explica a continuación.

De acuerdo con la información proporcionada por los siete entrevistados, sí existe una política de promoción y difusión para dar a conocer la oferta académica del Instituto de Profesionalización. Esta política se lleva a cabo a través de diferentes medios, entre ellos, la página de internet del Instituto de Profesionalización, los enlaces de cada dependencia, las reuniones informativas y el contacto directo con los enlaces y las áreas de capacitación de las dependencias, vía telefónica, los folletos, los posters, el calendario y oferta de cursos por correo electrónico. Asimismo, para el registro de participantes a un curso se utiliza la página de internet del Instituto, ya que se pueden inscribir en línea ó vía telefónica.

Se observa claramente que la política institucional de promoción y difusión se da fundamentalmente a partir del Portal de internet del Instituto de Profesionalización, el cual además de ser el medio de comunicación principal con las dependencias y con los servidores públicos, es parte del sistema de información que se verá más adelante. Adicionalmente, la política de promoción se apoya en otros medios de comunicación y difusión tales como el teléfono, el correo electrónico y medios impresos. Aunque uno de los aspectos a los que le ha dado mucha importancia el Instituto es a la comunicación directa con los enlaces que hay en cada dependencia, los cuales son de alguna manera voceros y promotores de la profesionalización en sus correspondientes áreas.

4.2. Proceso en materia de gestión y sistematización de la información

El proceso de gestión y sistematización de la información, de acuerdo con el referente teórico, se opera a través de un sistema institucional automatizado para la gestión de la información, con el propósito de llevar a cabo un registro de cursos e inscripciones, así como de la agenda individual de profesionalización de los servidores públicos.

Según la información de los siete entrevistados, sí existe un sistema automatizado para la gestión de la información que es a través de la página de internet del Instituto de Profesionalización, a través del cual, los enlaces tienen contacto con el Instituto de Profesionalización. El sistema de información integra información sobre los cursos, instructores, calendario de cursos, así como un registro individual de capacitación de cada uno de los participantes. El sistema también emite reportes de profesionalización por cada una de las dependencias y de su personal. De acuerdo con el primer entrevistado, el nivel de acceso a la información dependía del tipo de función y el tipo de usuario, no todos tenían acceso a toda la información.

El primero, tercero, quinto, sexto y séptimo entrevistado coinciden en que el sistema de información es útil para la toma de decisiones, excepto el segundo entrevistado, que menciona que no se toma en cuenta, únicamente se lleva por cumplir con un punto de la norma de ISO.

Según lo establecido en el artículo 30 del Estatuto de Profesionalización, al Instituto de Profesionalización le corresponde integrar y actualizar el registro individual de profesionalización de los servidores públicos incorporados, en coordinación con la Oficialía Mayor de Gobierno (fracción IX); expedir y registrar constancias y certificaciones de los seminarios, talleres, cursos y demás eventos técnicos o académicos impartidos (fracción XIII); y desarrollar, operar y administrar las aplicaciones informáticas que den soporte al Sistema de Profesionalización (fracción XIV).

Asimismo, conforme al artículo 42, a la Oficialía Mayor de Gobierno le corresponde coordinar, integrar, analizar, validar y registrar los perfiles de puestos (fracción III); y registrar los resultados individuales relativos a la capacitación y evaluación de los servidores públicos incorporados al Sistema de Profesionalización (fracción V).

Si contrastamos lo anterior observamos un alto grado de correspondencia entre la información de los entrevistados, como la documentación oficial y las evidencias encontradas. De acuerdo a la normatividad, tanto el Instituto de Profesionalización como la Oficialía Mayor de Gobierno tienen la responsabilidad de llevar un registro individual de profesionalización de los servidores públicos.

Esto en la práctica lo llevan a cabo mediante un sistema automatizado de gestión de la información que está vinculado al Portal de Internet del Instituto de Profesionalización para facilitar y automatizar el manejo y uso de la información necesaria para todos los procesos referentes a la profesionalización y sobre todo para facilitar el acceso y alimentación por parte tanto del personal del Instituto, como de los enlaces de profesionalización.

4.3. Proceso en materia de logística para la capacitación

El proceso en materia de logística para la capacitación incluye aspectos tales como el acondicionamiento de espacios para la capacitación, así como la provisión de material y equipo necesario para cada curso. Además, considera que para la operación en general de la política de profesionalización se requiere contar con el capital humano no solo suficiente, sino que tenga las capacidades para desempeñar su función de forma adecuada.

En primer lugar, en lo referente a la provisión de requerimientos para la capacitación, los siete entrevistados coinciden en que el Instituto de Profesionalización provee todo el material y equipo necesario para cada curso de capacitación en forma suficiente, oportuna y con calidad. Esto cuando los cursos se llevan a cabo en las instalaciones del Instituto, porque cuando se realizan en las dependencias, ellas apoyan con la provisión de equipo.

Este aspecto depende en gran medida de la experiencia e información que las dependencias sobre la provisión del material y equipo necesario para cada curso por parte del Instituto de Profesionalización como instancia responsable de ejecutar y administrar los programas y acciones relacionadas con el desarrollo profesional. En este sentido, podemos observar un alto grado de satisfacción por parte de los entrevistados, ya que todos afirman el cumplimiento del Instituto en este aspecto.

También destaca que el Instituto solicita apoyo a las dependencias en este aspecto cuando los cursos se imparten en sus propias instalaciones, por lo que esta responsabilidad de alguna forma la traslada a las dependencias, aunque sí les provee el material necesario para los cursos de forma electrónica para su reproducción.

En segundo lugar, de acuerdo a la información proporcionada por los entrevistados, los cursos se pueden llevar a cabo tanto en las instalaciones del Instituto de Profesionalización o en las instalaciones de las dependencias que lo solicitaran. Los siete entrevistados coinciden en que las instalaciones del Instituto de Profesionalización en las que se imparten los cursos son adecuadas.

Sin embargo, el tercero y cuarto entrevistado señalan que existen áreas de oportunidad como el área de cómputo y la infraestructura del clima. Por su parte el quinto entrevistado señala que cumplen con lo mínimo básico. Finalmente, el séptimo entrevistado señala que más bien los cursos se adecuan a las instalaciones disponibles y que si hubiera mayores instalaciones se pudiera hacer una oferta más abundante.

Este aspecto al igual que en casos anteriores, depende de la percepción y experiencia particular de las dependencias con respecto al grado de satisfacción sobre la cantidad y calidad de las instalaciones en que se imparten los cursos. Si bien es cierto que se hace un señalamiento de posibles áreas de oportunidad principalmente en el área de cómputo, esto parece ser más bien un ideal sobre la capacidad del Instituto, ya que también es

cierto que todos los entrevistados coinciden en que las instalaciones son adecuadas y no hay información sobre algún caso sobre una situación contraria.

En tercer lugar, de acuerdo con el primero, cuarto y séptimo entrevistado, el Instituto de Profesionalización cuenta con el capital humano suficiente para administrar y operar el sistema, además, cuenta con la experiencia y demuestra total dominio de las competencias necesarias para desempeñar los procesos y funciones estratégicas. Sin embargo, el cuarto entrevistado menciona que la idea del Instituto es que no solamente él, sino la habilidad que es trabajar en forma de redes y de interactuar con las demás dependencias de gobierno.

Sin duda este aspecto corresponde fundamentalmente a los responsables que forman parte del Instituto de Profesionalización y la Oficialía Mayor de Gobierno como instancias responsables de la política de profesionalización, por eso se entiende que únicamente éstos tres entrevistados provean una respuesta sobre este tema.

En este sentido, por la información que han proporcionado y la coincidencia entre los tres entrevistados, podemos decir que efectivamente el Instituto de Profesionalización cuenta con el capital humano suficiente y demuestra total dominio de las competencias que requiere para cumplir con las funciones encomendadas. En el organigrama podemos observar que efectivamente las funciones y los procesos principales del Instituto se cubren con el capital humano con que cuenta.

4.4. Proceso en materia de contratación de servicios de capacitación

El proceso de contratación de servicios de capacitación se refiere a la existencia de bases para la selección y contratación de instructores, así como a la existencia de un padrón de proveedores.

Al respecto, el primero, segundo, cuarto, sexto y séptimo coinciden en que sí existe un padrón de proveedores de capacitación. El primer entrevistado señala que se elegían de acuerdo a su conocimiento y experiencia en el curso, así como con base en la calidad de su anterior desempeño y la disponibilidad que tuviera el Instituto de Profesionalización. Por su parte, el cuarto entrevistado menciona que se seleccionan con base en su currículum, experiencia y los cursos que ha dado y cómo ha sido evaluado, así como también se le pide el desarrollo del curso y todos sus elementos. El séptimo entrevistado indica que existe un Comité que analiza la currícula de cada uno de los proveedores y aprueba su inclusión en el padrón de proveedores.

De lo anterior destaca que si bien cinco entrevistados coinciden en que sí existe un padrón de proveedores de capacitación, también destaca que los entrevistados que señalan los criterios para la selección de proveedores ó instructores de capacitación son los responsables directos de la profesionalización, ya que esto es un aspecto que se lleva a cabo de manera interna en el Instituto de Profesionalización y no es de injerencia directa de las dependencias, por lo que se entiende que los entrevistados de las dependencias no tuvieran conocimiento e información de cómo se realiza este proceso de selección.

Por tanto, y de acuerdo con las pruebas provistas por el Instituto de Profesionalización, evidentemente existe un padrón de proveedores, así como criterios de selección para elegir al mejor candidato y garantizar la pertinencia y calidad de la profesionalización.

Proceso 5. Evaluación

El proceso de evaluación como fue concebido en el modelo teórico de profesionalización se integra por dos procesos orientados fundamentalmente a la evaluación relacionada con la impartición de la capacitación y a la evaluación de competencias, lo cual se analizará en los dos puntos siguientes.

5.1. Proceso en materia de evaluación relacionada con la impartición de la capacitación

El proceso de evaluación relacionada con la impartición de la capacitación aborda el tema de la satisfacción de los participantes con respecto a los instructores, de los cursos de capacitación, incluyendo el material didáctico, entre los aspectos más importantes.

Al respecto, los siete entrevistados dan cuenta de la existencia y aplicación de evaluaciones tanto a los instructores como sobre la satisfacción de los participantes con respecto a los servicios de capacitación, incluyendo la pertinencia y calidad del curso, así como del equipo e instalaciones. Sin embargo, únicamente el primer entrevistado hace mención a las acciones correctivas sobre los resultados, los demás entrevistados desconocen si se lleven a cabo o simplemente no comentan al respecto.

De acuerdo a la información proporcionada por los entrevistados, así como de las evidencias proporcionadas por el Instituto de Profesionalización que incluyen el formato de evaluación de cursos, encontramos un alto grado de cumplimiento, ya que por una parte los entrevistados afirman la existencia y aplicación de este tipo de evaluaciones y por otra parte se presentan los formatos y evaluaciones de los cursos.

Cabe señalar que el instrumento de evaluación contempla la evaluación del instructor, el curso, la calidad del material, de los beneficios del curso y del grado de aplicación en el contexto laboral del servidor público, así como de la organización y logística para la realización del curso o evento de capacitación.

5.2. Proceso en materia de evaluación de competencias

El proceso de evaluación de competencias, se encarga de valorar el dominio de las competencias de los servidores públicos, así como la acreditación o certificación de las mismas. En este sentido, el primero, tercero, cuarto y séptimo entrevistado señalan que existe y se aplica una evaluación de competencias para verificar el grado de dominio de las mismas de los servidores públicos, incluso el primero informa sobre la evaluación de alrededor de 180 servidores públicos. El segundo entrevistado menciona la aplicación de

una evaluación post training de carácter interno en la dependencia. El quinto entrevistado menciona una evaluación de aprovechamiento del taller o curso, pero no lo conoce a fondo aunque sabe que existe, que se lleva a cabo ese proceso. El sexto entrevistado señala que no se lleva a cabo, ni como dependencia, ni tampoco el Instituto.

En resumen, cuatro de los siete entrevistados tienen conocimiento de la aplicación de lo que sería un sistema normalizado de evaluación de competencias, mientras que los tres entrevistados restantes lo desconocen. Si consideramos las evidencias provistas por el Instituto de Profesionalización con respecto a los certificados por la evaluación de competencias laborales, se verifica la existencia y aplicación de ese tipo de evaluaciones. Al respecto el Instituto de Profesionalización ha informado la certificación de 161 servidores públicos.

Sin embargo, por la información de los tres entrevistados restantes, se observa una falta de comunicación y difusión de los procesos de evaluación, así como también que el proceso se encuentra en una etapa inicial y que además por la falta de normas técnicas específicas para el sector público, no abarca todo el abanico de competencias, sino solamente aquellas en las que se ha logrado la acreditación como Centro Evaluador. Por lo cual, en este momento no se considera un sistema de evaluación generalizado y consolidado.

En cuanto a la acreditación del dominio de competencias a través de una certificación oficial por parte de una institución externa a la Unidad de Profesionalización únicamente el primero, el cuarto y el séptimo entrevistado dan cuenta de la instrumentación de un proceso de evaluación y certificación de competencias por parte de un organismo certificador externo denominado CONOCER.

Por su parte, el segundo entrevistado menciona que la evaluación es de carácter interno, que hasta ahora no se ha implementado nada. El tercer entrevistado afirma que no hay

evaluación del dominio de competencias ni de la certificación de las mismas. El quinto entrevistado supone que la acreditación la da el Instituto, pero no conoce realmente como lo estén operando, aunque sabe que hay todo un trabajo relacionado con eso, que se hizo, pero no sabe si se este implementando. Finalmente, el sexto entrevistado asegura que no, únicamente el Instituto es quien da la acreditación.

Según lo establecido en el artículo 27 del Estatuto de Profesionalización, los métodos para la evaluación del aprovechamiento de la profesionalización, así como los criterios para el otorgamiento de incentivos, serán aprobados por el Instituto de Profesionalización, a través de su Junta Directiva. Asimismo, en su artículo 30 señala que al Instituto de Profesionalización le corresponde expedir y registrar constancias y certificaciones de los seminarios, talleres, cursos y demás eventos técnicos o académicos impartidos (fracción XIII).

Si bien formalmente, al Instituto de Profesionalización le corresponde expedir y registrar las certificaciones, el ideal de acuerdo con lo que se está evaluando es que exista una certificación oficial por parte de una institución u organismo externo. Esto de acuerdo a la información tanto de los entrevistados como de las evidencias proporcionadas por el Instituto de Profesionalización se lleva a cabo parcialmente, ya que como se comentó en el punto anterior, este sistema de evaluación y certificación de competencias se encuentra en una etapa inicial y no es una práctica generalizada para todas las competencias que atiende el Instituto. Sin embargo, si podemos considerar que existe un grado de cumplimiento y avance importante al respecto.

ANEXO 8. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES APLICADAS

No.	PUNTOS CRÍTICOS	ÍNDICE O SUBÍNDICE	VALORACIÓN	
			EV 1	EV 2
PROCESO 1: Gestión de la rectoría normativa de la Unidad de Profesionalización				
1	La Unidad de Profesionalización dispone de la autonomía suficiente para desarrollar y dirigir plenamente la estrategia de implantación de la política de profesionalización en la Administración Pública Estatal.	AE CD	5	4
2	La Unidad de Profesionalización dispone de la autonomía suficiente para establecer los instrumentos normativos que regulen todos los procesos de gestión de la profesionalización, así como la metodología para el desarrollo y operación de dichos procesos.	AE CP	4	5
3	La Unidad de Profesionalización dispone de plena autonomía para gestionar directamente su presupuesto anual ante el Poder Ejecutivo del Estado.	AP CAP	5	5
4	La Unidad de Profesionalización dispone de plena autonomía para asignar, ejecutar y controlar los recursos destinados a la profesionalización de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.	AP CI	4	3
5	Existe un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte del proceso general de implantación de la profesionalización y están claramente definidas y distribuidas las funciones de los actores que participan en dicho proceso.	AE CP	5	5
6	A lo largo del ciclo de gestión, la Unidad de Profesionalización da seguimiento, observa y apoya activa y estratégicamente el proceso de implementación de la política de profesionalización y brinda asesoría técnica a las áreas responsables cuando se requiera.	CD CI	4	5
7	Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de la política de profesionalización de los servidores públicos adscritos a sus unidades.	CD F	4	3
8	La Unidad de Profesionalización cuenta con estrategias de coordinación hacia el interior de la Administración Pública para la implementación de la política de profesionalización de acuerdo con las necesidades institucionales.	AE CD	5	5
9	La Unidad de Profesionalización cuenta con estrategias de coordinación con instancias externas a la Administración Pública para el diseño e impartición de cursos.	AE CD	5	5
10	La Unidad de Profesionalización es percibida por el resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, así como por los servidores públicos como una instancia que aporta valor al logro de objetivos personales e institucionales.	CD CES	4	2

No.	PUNTOS CRÍTICOS	ÍNDICE O SUBÍNDICE	VALORACIÓN	
			EV 1	EV 2
PROCESO 2: Planeación y programación de la profesionalización				
11	Existen y se aplican lineamientos normalizados para la detección y definición de competencias laborales, así como metodologías para la integración de los diagnósticos de necesidades de capacitación y de los programas institucionales de profesionalización.	AE CP	4	4
12	El diseño de competencias, los perfiles de competencias por grupos de puestos, los diagnósticos de necesidades de capacitación y los Programas Institucionales de Profesionalización regularmente, se encuentran alineados a las prioridades y orientaciones estratégicas institucionales y gubernamentales. El grado de adecuación entre ellos es ordinariamente alto.	CES COM	3	3
13	El diseño de competencias, los perfiles de competencias por grupos de puestos, los diagnósticos de necesidades de capacitación y los Programas Institucionales de Profesionalización, regularmente se realizan de forma sistemática y se revisan periódicamente para adaptarlos a la evolución de las tareas y a las nuevas exigencias institucionales.	CES F	4	4
14	Los agentes responsables de la implantación de la profesionalización en cada dependencia o entidad participan conjuntamente con la Unidad de Profesionalización en la definición de competencias, de los perfiles de competencias, en la integración del diagnóstico institucional de necesidades de capacitación y de los Programas Institucionales de Profesionalización, y como consecuencia, en la programación o calendarización de los cursos o eventos de capacitación para atender a los requerimientos institucionales.	CI CP	4	4
15	Generalmente, la Unidad de Profesionalización en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal evalúa la factibilidad de los Programas Institucionales de Profesionalización como un requisito para su autorización y posterior ejecución.	CI CAP	5	4
16	El Programa Institucional de Profesionalización incluye las competencias genéricas y específicas, de acuerdo con las necesidades institucionales.	COM CI	3	3

No.	PUNTOS CRÍTICOS	ÍNDICE O SUBÍNDICE	VALORACIÓN	
			EV 1	EV 2
PROCESO 3: Desarrollo académico				
17	Existe y se aplica ordinariamente una metodología para el diseño curricular basado en sistemas normalizados de competencia laboral.	AE CP	4	4
18	El diseño curricular se elabora con base en el análisis de los siguientes instrumentos de gestión de competencias: el catálogo de puestos, el catálogo de competencias, los perfiles de competencias por grupos de puestos y el diagnóstico de necesidades de capacitación.	CP COM	3	3
19	La profesionalización se orienta totalmente al desarrollo de competencias laborales y se mantiene alineada a los objetivos institucionales y gubernamentales.	COM CES	2	2
20	Con la oferta académica de la Unidad de Profesionalización se atienden plenamente las necesidades de profesionalización de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.	COM CES	2	1
21	La Unidad de Profesionalización cuenta con una oferta académica basada en competencias laborales en la modalidad de educación a distancia, por medio de las tecnologías de información y comunicación.	COM F	3	5
22	La profesionalización apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	COM	2	1
PROCESO 4: Administración de la profesionalización				
23	A través de una política institucional y sistemática de promoción y difusión, se da a conocer la oferta académica de la Unidad de Profesionalización y se garantiza la conformación de los grupos participantes para cada curso o evento de capacitación.	CD CI	5	5
24	Se cuenta con un sistema institucional automatizado para la gestión de la información y de los registros individuales de profesionalización, aprovechando al máximo su utilidad para la administración de la información de las instancias responsables como un factor indispensable para la toma de decisiones, así como para proporcionar una mayor accesibilidad al programa.	CD F	5	4
25	Ordinariamente, la Unidad de Profesionalización provee todo el material y equipo necesario para cada curso o evento de capacitación de forma suficiente, oportuna y con calidad.	CAP	5	5
26	Las instalaciones en las que se imparten los cursos de capacitación son suficientes y cumplen satisfactoriamente con las necesidades de los propios cursos.	CAP	5	5
27	Existe un padrón de proveedores de capacitación por áreas de especialidad, del cual se elige al mejor candidato de acuerdo a su perfil y al tema a tratar en el curso. Esto es para garantizar la pertinencia y calidad de la profesionalización.	CP F	5	5
28	El capital humano de la Unidad de Profesionalización es suficiente y demuestra total dominio de las competencias necesarias para desempeñar de forma efectiva y con calidad todos los procesos institucionales.	CAP COM	5	5

No.	PUNTOS CRÍTICOS	ÍNDICE O SUBÍNDICE	VALORACIÓN	
			EV 1	EV 2
PROCESO 5: Evaluación				
29	Existen y se aplican instrumentos para evaluar a los instructores o facilitadores en la impartición de cursos a efecto de garantizar la calidad del curso, así como medidas sobre las consecuencias de su desempeño, ya sea este satisfactorio o insatisfactorio.	AE COM	4	5
30	Se llevan a cabo mediciones sobre la satisfacción de los participantes con respecto a los servicios de capacitación de los que son usuarios, incluyendo la pertinencia y calidad del curso y del material didáctico, así como del equipo e instalaciones. De acuerdo a los resultados se toman acciones correctivas.	CAP	4	5
31	Existe y se aplica regularmente un sistema normalizado para la evaluación de competencias a través del cual se verifica el grado de dominio de las competencias laborales de los servidores públicos.	COM CP	3	0
32	El dominio de la competencia laboral se acredita a través de una certificación oficial por parte de una institución u organismo externo a la Unidad de Profesionalización, garantizando la objetividad e imparcialidad del proceso.	COM F	4	3