



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



**La Capacitación como instrumento estratégico
para la Profesionalización del Servicio Público**

T E S I S

**Que para obtener el Título de Licenciada en Ciencias
Políticas y Administración Pública
(Opción: Administración Pública)**

PRESENTA:

Olga Emilia Márquez Rochel

Asesor: Maestro. Edgardo Villasana Rivero

México D.F. 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco infinitamente a Dios su trascendencia en mi vida.

A mis hijos José de Jesús y Manuel Alejandro por ser mi orgullo y mi motivo mayor para nunca desistir y seguir siempre adelante ¡Los amo!

A mi mamá por su ternura, su entrega y profundo e infinito amor por mí, por mis hermanos. A mi papá por su grandeza, su ejemplo, su tenacidad, su amor. Porque ambos hicieron de mí una persona útil y en ello encontré mi realización y mi felicidad.

A mis hermanos: Yola, Leti, Almita, Vico, Paco y Norma; por su preocupación por mi, por su apoyo, sus risas, sus palabras de aliento; por ser como son: seres pensantes.

A Gustavo porque ha sido mi compañero desde hace casi dieciséis años.

A mis amigos Héctor, Dulce, Toño, Aurora, Mari carmen, Silvia Alpizar, Silvia Amezcua, Sergio, Lola, Araceli, Ángeles, José Luís por su amistad, su honestidad, su cariño. Y, particularmente a Graciela por su incansable tenacidad, su fortaleza y su ejemplo. A Marycela por su inalterable sentido de la justicia, su maravilloso sentido del humor, su apoyo y su cariño; a Eva por su inagotable búsqueda del “ser” y, a Alejandro por su compañía y amistad siempre presentes aún en la lejanía.

A mis sobrinas: Nalle, Lili; Dany, Iraíz, Brenda Valeria y Alisson porque son el futuro, porque son ¡grandiosas!

A la profesora Toña Alcaraz, porque ha sido uno de los íconos más importantes en mi vida; por su ejemplo, su disciplina y su amistad.

A mis jefes (qpd) Lic. Marie France Flores Blavier y C.P. Manuel Vargas sanjuán, por sus enseñanzas y sus invaluable consejos.

Al Lic. Jorge Valencia porque me enseñó a amar esta profesión con su ejemplo y su grandeza moral, gracias por su confianza y su apoyo y por ser un verdadero amigo.

Y, finalmente gracias a todos mis compañeros y amigos que han compartido conmigo momentos cotidianos e inolvidables y, también a aquellos que con su crítica me han permitido comprender que cada persona tiene la capacidad para superar sus límites, si así se lo propone, y que ello nos hace cada vez más fuertes y mejor preparados para seguir adelante en nuestra búsqueda de la plena realización.

“Un barco frágil de papel parece a veces la amistad,
pero jamás puede con él la más violenta tempestad,,
porque ese barco de papel lleva aferrado a su timón
por capitán y timonel un corazón.”

CONTENIDO

	Página
Introducción	
Planteamiento del problema	1
Propósito	2
Antecedentes	3
Capítulo I. Modernización de la Administración Pública	5
I.1 La innovación y la calidad; Paradigmas del siglo XXI	12
I.2 Los pioneros del movimiento de calidad	15
I.3 La calidad en México	29
Capítulo II. Los Sistemas de Calidad aplicados a la profesionalización del personal del sector público	38
II.1 La capacitación y los sistemas de gestión de la calidad	39
II.2 La Ley del servicio Profesional de Carrera	53
II.2.1 Consideraciones para la expedición de la Ley del SPC en la APF	63
II.3 El Sistema de certificación de competencia laboral	73
Capítulo III. Modelo operacional del Sistema de Capacitación para La profesionalización: Caso, Procuraduría Agraria	84
III.1 Marco de referencia	84
III.2 Diagnóstico del proceso de capacitación institucional	85
III.3 El Rediseño organizacional	87
Misión	
Visión	
Objetivo	
III.4 Líneas estratégicas	88
III.5 Estructura Programática	92
III.6 Normalización	93
III.7 Ámbito de gestión	94
III.8 Indicadores de medición	95
III.9 Vinculación con los subsistemas del sistema de Administración y Desarrollo de Personal	96
III.10 Evaluación, Control y seguimiento	96
Capitulo IV. Ética y responsabilidades del Administrador de Capacitación	98
Conclusiones	103
Bibliografía	107

INTRODUCCIÓN

a) Planteamiento del problema

La capacitación dentro del Sector Público en nuestro país, ha venido desarrollándose, podríamos decir, en forma general, como un medio para lograr la adquisición de conocimientos para la aplicación correcta de los métodos, las técnicas y los procedimientos de trabajo, con la intención de que a través de ésta las organizaciones públicas cuenten con personal mejor preparado y participativo, que pueda incorporarse en forma significativa al proceso de respuesta de la problemática nacional.

Existen programas que se desarrollan de acuerdo al tipo de organización de que se trata, es decir, cada organización se rige por elementos normativos internos diferentes, lo que propicia la diferencia en los modelos de capacitación que se aplican.

Además de que existen una gran cantidad de Foros, Asociaciones, Centros y Organizaciones que plantean en sus proyectos la capacitación como alternativa de desarrollo. Sin embargo, generalmente la idea tiende a distorsionarse y a enfocarse hacia el planteamiento político o comercial, imposibilitando la solución de aspectos que se consideran fundamentales en la instrumentación de los planes y programas de capacitación en el sector público.

Por lo que es menester instrumentar un sistema de capacitación para mejorar al desempeño público, proveniente del conocimiento y de la experiencia en la operación y comprensión de los elementos sustantivos de la Administración de Personal, bajo el enfoque de calidad. Así como de los elementos básicos para el análisis funcional y diagnóstico de las Instituciones, lo que permitirá enfocar la problemática de la capacitación desde una perspectiva global, para apoyar sustancialmente los objetivos de las organizaciones públicas, mediante la construcción de un sistema integral de capacitación, sustentado metodológicamente en un proceso funcional cuya base se establece en el trinomio persona – puesto – curso, que condiciona normativa y operativamente el proceso capacitador. Y, en la medida de su efectiva administración, se constituye en un mecanismo coherente de productividad y mejora del desempeño laboral de los servidores públicos y por ende de los servicios institucionales que se ofertan a la sociedad, dando cumplimiento a los objetivos de las organizaciones y redundando en el desarrollo personal y profesional de los trabajadores.

Diseñar un sistema de esta naturaleza, no necesariamente significa generar nuevas ideas, requiere conocer ampliamente los objetivos, prioridades y estructura organizativa en cada Institución, e identificar los procesos y proyectos que se llevan a cabo para consolidar su administración y conjugar la participación trascendente de todos los factores que conforman dicha estructura.

Adicionalmente, la construcción de un sistema de capacitación integral en una entidad pública, depende fundamentalmente de la forma en que se aplique el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, de sus alcances, sus perspectivas y sus métodos, ya que es a través del comportamiento y capacidades de éste como se podrá consolidar el funcionamiento efectivo de la capacitación dentro de una estructura pública.

Capacitar no es una tarea sencilla, es un compromiso social y un reto, que implica el desarrollo de programas congruentes con las necesidades y objetivos de la organización pública, de sus beneficiarios y del personal que la integra. En este sentido, para que los servidores públicos respondan con efectividad a las demandas nacionales, es importante fomentar la actualización de sus conocimientos, a través del desarrollo de programas curriculares específicos (puesto–función–curso), pero también se requiere de un sistema de motivación y ética, que incentive positivamente el ambiente laboral y fomente las actitudes del personal público hacia una ideología de trascendencia, de sensibilidad y de lealtad hacia su institución y su país.

La raíz de la falta de identidad institucional, generalmente se encuentra en que no se establecen, de manera ordinaria, programas que atiendan la especificidad de las necesidades de la estructura institucional y sus componentes, funcionando la inamovilidad de la mayoría del personal en casi todas las organizaciones en un puesto en particular, y el consecuente desánimo y frustración. En este sentido, la capacitación es una estrategia que apoyaría sustantivamente la sinergia del personal hacia los objetivos de desempeño de la organización.

Capacitar requiere un amplio sentido de responsabilidad acerca del impacto que genera la instrumentación de los programas en la materia. Así como el conocimiento específico de los factores que son significativos para la organización; sus objetivos y sus prioridades. Por supuesto, conocimientos de planeación y administración de programas que permitan no solo hacer factible el proceso sino mejorarlo y conseguir los resultados esperados, respecto del impacto.

En este sentido, es importante orientar las acciones hacia la fase operativa y establecer un sistema homogéneo del proceso, así como también propiciar entre el personal responsable de la capacitación, el conocimiento de la metodología para el análisis de las demandas y la formulación de los programas que darán atención específica a éstas.

En este sentido, es importante considerar que no es suficiente que en el desarrollo de la capacitación se realicen acciones en forma variada, sino que se requiere que las políticas, estrategias y acciones que se definan, se sustenten en lineamientos o criterios derivados de un señalamiento uniforme que defina, para todo el Sector Público sistemas de revisión, aprobación y evaluación efectivos de los programas de capacitación de las dependencias y entidades que proporcionen al proceso la retroalimentación debida para el seguimiento y control de los avances y la medición del impacto de su aplicación.

b) Propósito

En el presente trabajo de investigación, se plantea fundamentar la operación del modelo de capacitación enmarcado dentro del Sistema de Profesionalización y calidad, que pueda orientar la actuación de quienes están en posibilidad de influir, a través de su acción y sus decisiones mediante la capacitación en las estrategias y objetivos institucionales para el mejor desempeño de la gestión pública por lo que su formulación se circunscribirá con relación a los Sistemas de Administración de Personal, del Servicio Profesional de Carrera, y de la gestión de la calidad, con el propósito de correlacionar todos los elementos que

propician el desarrollo del trabajador en el desempeño de las funciones encomendadas y por ende en el impacto de la atención que se brinda a la sociedad.

El modelo se construye con base en el análisis y aplicación del proceso de capacitación que se realiza en algunas instituciones de la Administración Pública Federal. El propósito es que su operación permita estructurar el proceso persona – puesto – curso como un instrumento estratégico que legitime la acción del Gobierno, a través del mejoramiento en la calidad y eficacia de los servicios que el sector público ofrece a la sociedad.

Para este proceso se requiere necesariamente la coordinación intra e interinstitucional además de la continuidad en los Programas, efectuando con mayor eficiencia y oportunidad cada una de las etapas en el sistema, orientando las actividades hacia el cumplimiento de la misión y la trascendencia hacia la visión constituida.

c) Antecedentes

La capacitación del personal ha ido conformándose a través del tiempo como un elemento de vital importancia en el ámbito del desarrollo Social, económico y político, y esto es debido a la necesidad de las organizaciones, de contar con cuadros profesionales y técnicos mejor preparados, que aporten mayor calidad en la realización de sus trabajos y en el desempeño de sus funciones. La capacitación es, hoy por hoy, uno de los factores más importantes de cambio, en donde los entes capacitados son por su cultura y su visión agentes de transformación.

La existencia de un Plan de Capacitación y Productividad en la Organización Pública, derivado de un Plan Nacional de Desarrollo señala que importante es la formulación e instrumentación de un Sistema de capacitación que permita alcanzar grados más altos de profesionalización a los Servidores Públicos. En este sentido, se han realizado gran cantidad de estudios en materia de productividad, calidad y certificación así como programas especializados impartidos por diversas instituciones educativas y por Centros de capacitación y asesoría.

La capacitación de personal se constituye en el contexto nacional actual en un factor que coadyuva e influye directamente en los resultados de crecimiento y desarrollo planteados y esperados por la sociedad. Por ello, es necesario establecer la profesionalización de los Servidores Públicos como el eje rector de su acción, para diseñar e instrumentar políticas públicas que den lugar a un desarrollo económico, dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza¹ que permitirá, en consecuencia, generar la respuesta confiable y oportuna de la administración pública a la sociedad, y recuperar la confianza y credibilidad de los ciudadanos en las instituciones, fortaleciendo la gobernabilidad, y por ende, la estabilidad y la paz social. Tal y como lo precisa el Plan Nacional de Desarrollo (PND), documento que fundamenta y orienta la gestión pública en nuestro país.

Es pertinente precisar que dentro de los programas establecidos en dicho documento, el correspondiente a las estrategias y lineamientos de operación para fortalecer la labor organizacional, requiere de crear y fortalecer, con una visión de largo plazo, la capacitación

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 Pág. 38, 1ª Reimpresión, Gobierno Federal, México 2001.

orientada a la profesionalización del Servicio Público, para lo que será menester eficientar el desempeño de los Servidores Públicos y generar una nueva cultura de servicio, sustentada en la responsabilidad social y en la ética personal, transformando el papel de la Administración Pública en verdadero garante del desarrollo social.

La capacitación entendida como medio de instrucción, surge específicamente dentro del ámbito laboral, encontrándose el primer antecedente en la primera mitad del siglo XVIII, durante la era industrial, y ya en el siglo XX, bajo el término de entrenamiento, como un método de enseñanza militar en la organización, en el que se orientan las acciones, a través del desarrollo de técnicas intensivas de entrenamiento y capacitación. Posteriormente, estas técnicas se ajustarían a otros campos de la actividad humana, fundamentalmente la Industria, siendo hasta 1940 en donde se comprendió la labor del entrenamiento como una función organizada y sistematizada.

En México, hay algunos autores que establecen el surgimiento de la capacitación a partir de la Cultura Azteca. Sin embargo el primer antecedente oficial con el que se cuenta es el reglamento para los servidores públicos expedido en 1821, en el que se responsabiliza al oficial mayor primero de cada dependencia a “Instruirse sobre la suficiencia y talento de cada oficial con el objeto de dar a cada uno la Capacitación para cuyo desempeño tuviera mejor aptitud”.

Para efecto del desarrollo del presente trabajo de investigación se consideró la pertinencia de organizar el contenido en cuatro capítulos. El primero, aborda el tema de la Modernización de la Administración Pública como un proceso transitorio de relevante importancia y significado para arribar hacia la profesionalización del personal, de las estructuras y de los sistemas, basada en la filosofía de Calidad. El Capítulo II refiere los sistemas de calidad aplicados específicamente a la profesionalización del personal del Sector público, como un sistema de gestión estratégico orientado al cumplimiento del proyecto nacional y al papel que juegan en este modelo la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF y el Sistema de Certificación de Competencia Laboral. El tercer capítulo consiste en la propuesta de un modelo de capacitación orientado a la profesionalización de los servidores públicos, mediante la aplicación de un sistema de gestión de calidad, cuyo caso específico es la Procuraduría Agraria; institución dedicada a la procuración de justicia en materia agraria. El cuarto y último capítulo, propone una breve reflexión sobre la ética y responsabilidades del administrador de la capacitación. Asimismo al trabajo se incorporan las conclusiones y las fuentes bibliográficas que lo sustentan.

CAPÍTULO I

MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

“En el desarrollo administrativo del Sector Público, el objetivo central para su transformación son los recursos humanos. En estos reside el mayor potencial para promover el cambio y el sentido del mismo”¹.

Por ello, es pertinente reflexionar sobre las condiciones necesarias para abordar el proceso de desarrollo del personal público en México, y establecer una plataforma de acción que coadyuve a enfrentar con éxito el reto de profesionalizar el servicio público.

El papel que la Administración Pública desempeña es esencial porque es el puente que intercomunica a la sociedad con el gobierno y viceversa, a través de la atención de las demandas y necesidades de la población y su expresión en la agenda de gobierno (Plan Nacional de Desarrollo), para lo que se llevan a cabo una serie de acciones encaminadas a resolver con efectividad la problemática social.

El objetivo fundamental de su interlocución es mantener la paz social y con ésta, la hegemonía del poder del Estado, legitimando las decisiones y acciones del Gobierno en el marco de la representación social.

Por ello, es imprescindible contar con una administración pública eficaz que ofrezca servicios con mayor calidad y cobertura, y que responda a las transformaciones políticas, económicas y sociales del país. La deficiencia en el ejercicio Público puede tener un alto costo social, como la ingobernabilidad, porque la sociedad no ve satisfechas sus demandas, ni respetados sus derechos constitucionales, lo que le genera inestabilidad en su vida cotidiana, traduciéndose ésta en la imperante necesidad de atender por cuenta propia la satisfacción de sus necesidades. Lo anterior efectivamente ha propiciado una mayor participación de la sociedad civil, a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) sustantivamente, toda vez el descrédito y hasta el cuestionamiento moral, en un momento dado, de los partidos políticos, y de las instituciones públicas y educativas para hacer frente a la dinámica de la política social, económica y educativa del país.

La democratización de la participación ciudadana trajo consigo la posibilidad a las masas de plantear sus demandas de una forma más organizada. No obstante, las condiciones reales de operación de la Administración Pública tienen de manera intrínseca contradicciones, límites y paradigmas, porque se está tratando con una sociedad plural, con múltiples valores y diferenciados objetivos, en donde las acciones gubernamentales afectan diversos intereses de grupos.

Esto, por supuesto, se ha manifestado en el cambio de paradigma, en el que se pasa de un modelo burocrático, centralizado, hacia un modelo gerencial, con el propósito de permitir al sector público adaptarse a los nuevos esquemas de política pública y por ende a la exigencia social, a la aceleración de los procesos globalizadores con apertura al exterior, así como a la tercera revolución tecnológica; (la informática), cuyo desarrollo implica un cambio significativo en la cultura administrativa del personal.

¹ Resumen del Modelo de La Administración Pública. SECODAM. 1995, Pág. 3

En este sentido, la administración pública debe plantear soluciones al contexto nacional y destacar estrategias para fortalecer la capacidad de respuesta del Estado, y por ende recuperar la confianza de la sociedad en las acciones del Gobierno.

Hasta los años 80's "La capacidad administrativa institucionalizada" del Estado mexicano estuvo condicionada, entre otros factores internos, por la necesidad histórica de legitimarlo, para lo que se crearon instituciones orientadas a satisfacer necesidades sociales y lograr el bien común. Así también, la situación de crisis de los países desarrollados y la recuperación económica, propició la intervención del Estado en la economía para responder a las situaciones del mercado.

Este fue el modelo de desarrollo que respondió en su momento a las exigencias de la sociedad, para alcanzar una marcha auto-sostenida de progreso con recursos propios, lo que paradójicamente generó en el declive del sistema administrativo por el "desbordamiento" de la acción estatal y el uso "discrecional" de los recursos públicos "a favor del beneficio social".

El propósito del mejoramiento administrativo del sector público, en este contexto siempre estuvo presente; muestra de ello lo constituyen:

- El Departamento de Presupuesto de La Federación que funcionó de 1928 a 1932, dependiente directamente del Presidente; para estudiar la organización administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo que permitieran lograr la eficiencia de los servidores públicos².
- Las comisiones de eficiencia de 1935 a 1939 encargadas de Racionalizar el aprovechamiento de los recursos públicos.
- La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil en 1943 para "formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites y mejorar el aprovechamiento de los fondos públicos³.
- La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en 1946 con funciones de organización y métodos.
- La Comisión de Administración Pública (CAP) de la Presidencia de la República en 1965, lo que significó el inicio del proceso de Reforma Administrativa que predominó, como tal, hasta 1982.

Dicha experiencia de Reforma Administrativa y el desarrollo de la teoría de la planificación socio – económica, fortalecieron la orientación de una administración planificada, sustentada en Planes Globales de Desarrollo, como instrumentos para la consecución de los objetivos estatales, en donde la planeación-programación ha sido pilar del proceso de transformación social y económico⁴.

Los objetivos de la Reforma sustantivamente fueron los siguientes:

² . Leemans, A. F. "Cómo reformar la Administración Pública", Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, México, 1976. Pág. 207

³ Ibid Pág. 208

⁴ Carrillo Castro Alejandro. "La Reforma Administrativa", en Leemans. Cómo reformar la administración pública, Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, México, 1976. Pág. 132 – 134.

- Incrementar la eficacia y eficiencia de las Instituciones de Gobierno, mejorando sus estructuras y sistemas de trabajo.
- Aprovechar al máximo los recursos del Estado.
- Agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas Instituciones.
- Generar una conciencia de servicio en el personal público, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable.
- Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo.

Estableciendo para ello los siguientes Programas:

1. Instrumentación de los mecanismos de Reforma Administrativa
2. Reorganización y adecuación administrativa del Sistema de Programación
3. Racionalización del Gasto Público
4. Estructura del Sistema de Información y Estadística
5. Desarrollo del Sistema de Organización y Métodos
6. Revisión de los bienes legales de la actividad Pública Federal
7. Reestructuración del Sistema de Recursos Humanos
8. Revisión de la Administración de Recursos Materiales
9. Racionalización del sistema electrónico de datos
10. Reorganización del Sistema de Contabilidad Gubernamental
11. Macro-reforma Sectorial y Regional

La primera etapa de esta Reforma tuvo su base sustantivamente en dos aspectos: “*La reorganización estructural*”, sustentada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en donde el cambio institucional más significativo fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la sectorización de las empresas paraestatales, organismos descentralizados, Fideicomisos e Instituciones Nacionales de Crédito, integradas a una Coordinación de Sector, “*Cabeza*”, representada por cada Secretaría de Estado.

La finalidad fue conjuntar todos los elementos que dieran consecución efectiva a los propósitos estatales:

1. La Reforma de la Administración Pública centralizada
2. La Reforma del Sistema de Planeación, Programación y Presupuesto, utilizando la programación como instrumento fundamental de gobierno.
3. **La Reforma de los Sistemas de Administración y Desarrollo de Personal**, para garantizar los derechos de los trabajadores y el desempeño honesto y eficiente de las funciones encomendadas.
4. La Coordinación de los poderes legislativo y judicial, así como el ejecutivo, para contribuir al fortalecimiento del federalismo, respetando la autonomía de los poderes y niveles de gobierno.
5. Mejorar la administración de justicia en el ámbito del Ejecutivo Federal.

No obstante, lamentablemente, dichos propósitos no alcanzaron a ser resueltos. La problemática de la economía nacional derivada de la elevada inflación, la recesión, la deuda externa y las condiciones internacionales generaron una gran crisis estructural que requirió

mucho más que buenos propósitos. Y para ello había que legitimar el ejercicio del poder público, tomando decisiones que preveían soluciones también estructurales. De esta manera, la prioridad en las acciones se orientó sustantivamente a la economía y al interés de los mercados extranjeros, en donde se pretendía impulsar las actividades económicas a través de la sociedad y que ésta fuera el motor de recuperación.

De esta manera se fueron modificando en forma contundente las relaciones de la sociedad con el Estado, democratizando la acción del gobierno con la participación de la sociedad, estableciendo áreas en las que resultara factible su intervención.

“Más sociedad y menos Estado”. Sin embargo, lo anterior generó la desincorporación de muchas entidades públicas, con los programas de *“Redimensionamiento del Sector Público”* y de Reingeniería y Certificación, con el propósito de eficientar el papel del Estado e impulsar una nueva dinámica social.

Estos procesos determinaron la presencia de dos escenarios:

- 1) La generación de una sociedad civil demandante, organizada y responsable o
- 2) una sociedad demandante e intolerante, inscrita en circunstancias de crisis social y económica, cuya dinámica lleva a una movilización sin propuesta concreta ó, a ser utilizada para otro tipo de fines.

Bajo estos paradigmas se construye actualmente el discurso de la participación y representación social, y por esa razón, hoy por hoy se trabaja arduamente en la institucionalización de lo ético, para constituir una sociedad dinámica con una Administración Pública que preserve los objetivos de la representación política; que son: el bien común y la gestión social. Planteando ante esta compleja sociedad nuevos paradigmas en la forma de gobernar.

La historia de las instituciones políticas refiere una modificación de las relaciones de poder en el sistema político, denotando la evolución de las leyes que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados, para constituir el conjunto de normas que conforman el derecho público.

En este sentido, el análisis del funcionamiento concreto del Estado en cada período histórico, refleja la formación gradual de aparatos cada vez más complejos. Su organización y su relación con la sociedad han evolucionado de un modelo coactivo a un modelo en el que se vislumbran los intereses, las necesidades y los derechos de los destinatarios de las acciones. Es el tiempo en que gobernantes y gobernados se identifican con una realidad social contemporánea, que privilegia los derechos de los individuos, en sociedad, para modificar su forma de gobierno.

En este contexto, el individuo es primero que el Estado, y la igualdad y la libertad son los postulados éticos de la democracia representativa. Lo que modifica profundamente la estructura del Estado representativo, provocando un gran cambio en el sistema de representación, permeado por grupos organizados que representan, por un lado fuerzas sociales (ONG) y por otro, fuerzas políticas (Partidos Políticos).

Esta creciente complejidad trae aparejada la dificultad de la gobernabilidad, porque el Estado democrático no logra hacer frente a las demandas de la sociedad civil, en sus diversas articulaciones y formas, ni al poder de los grandes grupos de interés que compiten entre sí, aunado al contexto de la globalización y de la economía y política internacionales. Por lo que atender dicha complejidad es el elemento cada vez más importante en el análisis de cómo crear las instituciones necesarias y adecuadas para promover el orden y el desarrollo social y garantizar la justicia.

En los años 70's y 80's predominó la firme creencia de que la economía era la panacea para el desarrollo, pero a medida que evolucionó el libre mercado, se hizo cada vez más evidente que ningún proyecto económico tendría posibilidades de éxito a menos que tuviera un mínimo de legitimidad política, orden social y eficacia institucional.

El concepto de gobernabilidad permitió abandonar el economicismo y volver a centrarse en las cuestiones sociales y políticas fundamentales, relacionadas con los programas de reestructuración económica.

Adicionalmente, el apoyo generado por las Organizaciones Económicas Internacionales, para la reestructuración del libre mercado, se orientó sustantivamente a la mejora de la administración pública, generalizando la contabilidad y las auditorías, así como apoyando la descentralización de determinados servicios públicos.

En este sentido, es pertinente comentar que la administración pública en México, ha efectuado acciones contradictorias de adelgazamiento–redimensionamiento del sector público por un lado, y de crecimiento del número de programas de apoyo social, por otro; asumiendo la tendencia hacia la gerencia pública; adoptando modelos de empresas privadas e incorporándose a un mundo de competencia, en el que carecemos no solo de la infraestructura, sino del desarrollo de Programas homogéneos y sistemáticos de formación y capacitación para la preparación adecuada de los cuadros técnicos y profesionales que puedan competir en igualdad de circunstancias. La disminución de los salarios y plazas en el sector público, la incertidumbre económica, las especulaciones, la movilización social, la falta de motivación y el abuso en el ejercicio del servicio público, entre otros, dificultan el cumplimiento ya no eficaz, sino normal de la administración pública, e inhiben el respeto de los ciudadanos a esta función.

Entonces, es evidente la imperante necesidad de crear sistemas más eficaces de gobierno y de regularización de la economía, así como de política y administración para mantener el orden y el equilibrio social, que permitan alcanzar un desarrollo óptimo en la calidad de vida de la sociedad.

Las demandas de transformación del aparato público indican que éste se halla muy distante de poder satisfacer las necesidades sociales; por falta, entre otros elementos: de ejecución eficiente, de evaluación cualitativa de las políticas públicas respecto del impacto neto de su aplicación en el ámbito social y de la desarticulación y falta de coordinación intergubernamental en la ejecución de los programas. No sólo en el esquema general, sino específicamente al interior de las dependencias, no obstante su “alineación estratégica” a las prioridades del gobierno.

Bernardo Kliksberg comenta que “mientras que los países de la Comunidad Económica Europea tienen 9 funcionarios por cada 100 habitantes, los países de América Latina, tienen 4.8 por cada 100 habitantes.”⁵ Las cifras indican que el crecimiento de la significación del sector público es una tendencia constante en los países desarrollados (1905 – 1985). Otra referencia la da Castro Salmón cuando refiere la proporción de empleados públicos del total de empleados de países avanzados y señala que Francia cuenta con 22.60 por ciento, Inglaterra 10.40, Estados Unidos 15.50, Alemania 15.10 y Japón 8.10 por ciento. En esta perspectiva, se demuestra la falta de solidez del discurso relativo al tamaño del Estado como factor del subdesarrollo, por lo que debe buscarse, este sentido, en los destinos de las políticas públicas y en su priorización económica y social, con respecto a la demanda, para generar proyectos económicos viables, analizando el papel histórico del Estado en función de las nuevas condiciones planteadas por las crisis económicas y la democratización considerando que “la reducción *“per se”* no garantiza la superación de la ineficiencia”.

“La ingobernabilidad, entendida como incapacidad de gobierno, no necesariamente es producto de una sobrecarga de demandas, sino fundamentalmente se debe a las deficiencias políticas generadas por el extravío del destino y la misión del estado”⁶. La ingobernabilidad nace en la relación sociedad – Estado, y está sujeta a los conflictos de grupos y a los diversos intereses de la propia sociedad civil, en donde ésta con su sobrecarga de demandas obstruye la continuidad de la vida estatal, ya que no se tiene capacidad de respuesta para atender con políticas flexibles, oportunas y eficaces los problemas cotidianos. La no-utilización de la democracia directa implica la debilidad del gobierno representativo ante los ciudadanos, porque vislumbra la falta de legitimidad de las reglas socialmente establecidas, beneficiándose con ello grupos y organizaciones políticas que sólo atienden sus intereses, menoscabando el sentido democrático de la participación social. Por ende, la estabilidad y el perfeccionamiento de la democracia deben ser resultado de relaciones de colaboración y complementariedad entre una sociedad civil pluralista con un sistema de partidos estable y un aparato estatal capaz de aplicar la ley y responder con políticas públicas eficaces, a las demandas más sentidas. La tecnología gubernamental se ha configurado como un medio de adaptación a las constantes demandas y condiciones internacionales pero, ha hecho falta la planeación del gobierno para homogeneizar la innovación tecnológica y atender la demanda ciudadana con una actitud organizativa y coordinada, resultante de su definición funcional y del reconocimiento de su papel a la luz de nuestro tiempo, que orienten las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, considerando como eje articulador de éstas, el reconocimiento y aseguramiento de las garantías sociales.

La libertad, la igualdad y la seguridad como concepción política de la justicia, se convierten en este esquema en una idea fundamental que requiere de su implicación en la “cultura pública” de una sociedad democrática como la cultura cotidiana de la sociedad civil, para que se desarrolle como una idea ordenadora de la propia sociedad, en donde ésta actúa dentro de una “cooperación social” como idea de reciprocidad, imparcialidad y altruismo. En esta virtud, “la sociedad ha de concebirse como un sistema justo de cooperación a través del tiempo y entre generaciones sucesivas”.⁷ En el que “los ciudadanos sean tan libres como

⁵ Kliksberg Bernardo, cita a Peter Séller Alain Tait, “Empleo y remuneración en el gobierno: algunas comparaciones Internacionales” en: “Una Nota sobre los debates-trampa relativos al Estado”, *Revista del Colegio Año II, Número 3, ¿tamaño del Estado? México, 1990. Pág. 138.*

⁶ Guerrero Omar, *El Estado Majestuoso ante la privatización. Revista del Colegio, Año II, Número 3, ¿tamaño del Estado? México, 1990, Pág. 153.*

⁷ Rawls John, “*Liberalismo Político*”, F.C.E., México, 1996. Pág. 42.

iguales”, con sentido y capacidad de justicia, con una concepción personal y comunitaria del bien social y, con juicio y pensamiento razonables para ser “individuos cooperadores de la sociedad”, que reconocen la pluralidad y diversidad de los intereses, pero que pueden a través del consenso, lograr estabilidad social con base en el reconocimiento pleno de sus fines y objetivos como sociedad. En tal virtud, es menester fortalecer el Estado de derecho no solo con mejores mecanismos de control, sino en general profesionalizando la función pública, fomentando la generación de Servidores Públicos competentes y comprometidos para responder a través de un mejor aparato público, a las nuevas condiciones sociales y políticas del rumbo democrático, proponiendo e implementando mejores alternativas para generar también mejores condiciones de vida.

El consenso de la sociedad y la legitimidad del Estado son básicos en el análisis social, en este sentido, lo más trascendente es decidir la construcción de una nueva gobernabilidad sustentada en la participación amplia, diversa, creativa, cotidiana, sistemática y trascendente de los servidores públicos, que cuenten con organización y autonomía, a través de la Administración Pública. Lo que hace necesario enfocar los esfuerzos de las organizaciones públicas a la formación de cuadros facultados y competentes, con un amplio sentido de justicia social y de vocación.

La modernización política, de acuerdo con Eisenstadt “significa un conjunto de rasgos en la sociedad contemporánea que se manifiestan en la diferenciación de la política con relación a otras actividades humanas; por la intensificación de la actividad de la administración pública y su penetración más honda en todos los ámbitos de la sociedad. La diferencia del estado moderno frente a las asociaciones de dominación que le precedieron, consiste en su grado de desarrollo político, es decir en la capacidad para ingresar a un número variado de organizaciones y exigencias políticas producidas por la modernización política”.⁸

En tal virtud, el desarrollo político del Estado consiste en la disposición que éste pueda tener para conseguir un cambio alimentado por sus propias fuerzas interiores. La sobrecarga de exigencias políticas debe ser ahora un incentivo para reorganizar y re-funcionalizar el desarrollo de sus capacidades. Porque un Estado que conoce sus estructuras e identifica su potencialidades es un Estado que puede aportar mas bienestar social, porque el Estado debe intervenir en una sociedad desigual y contrastante. Y, porque la calidad de vida y la justicia social en una sociedad desigual sólo se consigue con la participación del Estado, para garantizar los derechos políticos y sociales de todos los ciudadanos, instrumentando estrategias integrales de desarrollo en las que interactúen todos los sectores, racionalizando el gasto y evaluando sus beneficios, porque parafraseando a Przeworsky “la esencia del Estado democrático viene a ser la igualdad política”.⁹

En este sentido, los tiempos exigen la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad con una estructura pública sana que genere opciones de desarrollo y supere las contingencias; favoreciendo y facilitando la interlocución, dentro de un marco legal y

⁸ Guerrero Omar, “El Estado Majestuoso ante la privatización”. *Revista del Colegio, Año II, Número 3, ¿tamaño del Estado? México, 1990, Pág. 159.*

⁹ Przeworsky Adam, “El Estado y el Ciudadano” en *Revista. Política. y Gobierno. Vol. V, núm. 2, México, II semestre 1998, Pág. 341.*

democrático, en donde los valores éticos y la racionalidad administrativa y política sean el fundamento para asegurar la legitimación de su acción en la sociedad. En suma, se trata de contar con Instituciones que reconozcan el nuevo tejido social y formulen un nuevo planteamiento, a través del cual se brinde certeza a la satisfacción efectiva de la demanda social.

En esta dinámica, los servidores públicos deben actuar positiva y responsablemente ante las exigencias cambiantes y renovadas de una sociedad moderna. Por ello, es indispensable que en el desempeño de la función pública se perciba la necesidad de realizar mejoras operativas, de capacitación, de organización, de comunicación, de profesionalización y de planeación para ampliar la visión y las capacidades ejecutivas del sector público.

Es imprescindible impulsar en la administración pública la innovación, la calidad y el desarrollo tecnológico en la gestión del Estado, para encontrar nuevas y mejores formas que den respuesta a las demandas sociales, fortalezcan la productividad y orienten la competitividad, mediante sistemas integrales de desarrollo de personal.

I.1 LA INNOVACIÓN Y LA CALIDAD: PARADIGMAS DEL SIGLO XXI

La participación de la ciudadanía en los procesos decisivos requiere de canales de comunicación institucionales. Esto se puede lograr a través de la creación de estructuras flexibles, adaptables y con alto dinamismo participativo.

La administración pública ha tenido un cambio considerable en la última década, en gran medida los cambios han obedecido a la problemática y circunstancias que hemos comentado con anterioridad. Con ello, el perfil de la administración pública necesariamente ha provocado una redefinición de su estructura y de su funcionamiento, para hacer frente a estos retos.

La eficacia es eje sustantivo del cambio organizacional. Las técnicas administrativas y su eventual modernización están enfocadas a su funcionalidad. La eficacia demanda que los procesos administrativos respondan a los objetivos de la propia organización. Dentro de los estudios que más se han destacado en este punto, están los elaborados por Nioche (1982) y Pettigrew (1979). Ambos autores, bajo ópticas diferentes, hacen especial énfasis en el proceso administrativo, su necesidad de ser funcional y sobre todo, la importancia del factor humano en la función de las organizaciones.

En tal virtud, la importancia del factor humano en el ámbito de la eficacia es muy peculiar, puesto que comprende la necesaria coordinación entre el nivel operativo y el estratégico de las organizaciones. Esta coordinación se desarrolla en dos vertientes: la parte meramente administrativa y la parte política. En la primera, el criterio estriba en la lógica interna de la organización, en el segundo; la dimensión política subyace en la organización y su entorno, en este caso la estructura política que da origen a la organización y que afecta sus resultados bajo una perspectiva sistémica.

Otro punto (dentro de la innovación) es la descentralización y desconcentración. Para el caso mexicano, ambas políticas han adquirido mayor relevancia desde la década de los ochenta. Ambas políticas responden tanto a criterios administrativos como político-institucionales. En

los primeros, se encuentra el fortalecimiento de las gestiones locales con una elevada participación ciudadana. En donde el fortalecimiento regional incluye cuatro grandes vertientes:

- Fortalecimiento de la gestión pública
- Fortalecimiento de los servicios públicos
- Fortalecimiento de las finanzas locales.
- Fomento en la participación ciudadana.

Los cuatro puntos anteriores sirven como ejes rectores en las políticas de descentralización y desconcentración.

Sin embargo en el proceso de la innovación, se requiere de manera sustantiva del mejoramiento en la gestión de los recursos humanos. Por lo que se refiere a la capacitación, las técnicas gerenciales permiten innovar el perfil de la actividad pública y fortalecer sus cuadros estratégicos, coordinadores y operativos. No obstante, para lograr una óptima capacitación se requiere de un diagnóstico integral y sistematizado del quehacer típico del funcionario, conforme a los objetivos institucionales. En cuanto a las remuneraciones se refiere, ha sido un problema añejo la falta de sueldos y salarios óptimos para la generalidad del personal público, sobre todo en los niveles de mando medio y operativos. Como se dijo anteriormente, la experiencia de los ajustes estructurales tuvieron un impacto negativo en el gasto público, sobre todo en el gasto corriente, además de ser necesario llevar a cabo un estudio de sueldos y salarios para lograr una óptima remuneración, ya que no sólo se requiere incrementar el ingreso, sino diferenciarlo y catalogarlo de acuerdo con el perfil y el desempeño de las actividades en el sector público. El contexto en el que se encuentra inmerso nuestro país, obliga a un replanteamiento en este punto. Asimismo, las relaciones laborales, requieren un mejoramiento en los sistemas de información existentes. En nuestra década el uso y la importancia de la información son determinantes en el desempeño de la gestión pública. En este punto en particular, se requiere una política integral para su mejoramiento.

Dentro de las características mínimas señaladas en la innovación, es importante reconocer que ésta es un medio para mejorar el desarrollo de la administración pública, es decir, el desarrollo es el fin a alcanzar en las innovaciones administrativas.

La gestión pública innovadora debe de reconocer cuatro niveles de profundidad. Según Cabrero y Arellano, los niveles son:

Funcional. Éste se refiere al mejoramiento del proceso administrativo y de la mejora en el uso de los recursos.

Estructural. Ésta se refiere a las reformas administrativas, que incluyen nuevas estructuras y formas organizacionales.

Comportamental. Éste se refiere a las nuevas actitudes y valores. Es el reconocimiento de la tendencia al conflicto.

Relacional. Éste se refiere a nuevas formas de relación: organización-sociedad. Aquí se destacan las formas de interlocución de la organización con su entorno.

Los cuatro niveles de innovación, permiten identificar en qué grado se logra mejorar la gestión pública, con la adopción de modelos de decisión.

La era de la información enfocada al cliente, la era de la calidad, el inicio de la nueva competitividad, está precisamente fundamentada en la globalización de la calidad, como una nueva estrategia para competir, entender las necesidades del cliente, y por supuesto satisfacer la demanda de los mercados. Debemos establecer que la calidad tanto en Europa como en Japón y Estados Unidos detonó precisamente al terminar la segunda Guerra Mundial y que justamente en este periodo fue cuando las naciones del mundo se organizaron para crear y elevar los estándares de calidad, es por ello que el antecedente de la ISO está precisamente ligado a hace 50 años, cuando entre 1950 y 1096 la calidad se convirtió en una mega tendencia en el mundo entero.

El papel de lo japoneses en el procedimiento de la calidad fue ciertamente muy importante, pero no fueron únicamente los japoneses los que invirtieron en el procedimiento de la elevación de la calidad, sino que de hecho Alemania inició un impulso nunca antes visto por elevar la calidad y convertirla en algo fundamental; en Estados Unidos Joseph Juran fue un detonador esencial para este desarrollo, a los nombres de Deming en Japón y Juran también en Japón debe agregarse el nombre de Phillip Crosby que inició en los años 60 una revolución de la calidad en Estados Unidos y el de Armand V. Feigenbaum, otro gran impulsor del control de calidad. De los muchos principios y procedimientos de los que podemos hablar es importante señalar que la calidad tuvo un papel esencial, diremos que entre enero de 1951 y julio del mismo año, en el que los japoneses aplicaron los conceptos de mejora continua de Deming en 45 plantas. Estas plantas tuvieron éxito en cuanto a la implementación de sistemas que permitieron elevar la calidad y es por eso que a partir del verano de 1951 los japoneses quedaron muy reconocidos a Deming y esto llevó a la creación del Premio Nacional de Calidad, denominado precisamente "Premio Deming a La Calidad" y a partir de noviembre de 1951 aplicado para ser entregado a una empresa o una Institución en EE.UU. En la actualidad el Premio Deming se entrega en función de la capacidad que tiene la organización de mejorar sus procesos administrativos o bien productivos.

Estas políticas para elevar la calidad y la productividad han servido de herramienta para el diagnóstico a una gran cantidad de organizaciones y empresas, ya que el movimiento mundial por la calidad se ha convertido en una verdadera mega tendencia a partir de 1952. China entre 1900 y 1995 capacitó a más de 70 millones de personas en el conocimiento profundo de la calidad total, hasta el 2002 se considera que en Japón hay más de 10 000 especialistas en calidad y que más de 5 millones de personas se pueden considerar perfectamente entrenadas en el manejo de las disciplinas de calidad; en Canadá más de 5 000 mil personas también son especialistas en calidad y en Estados Unidos la cifra puede llegar a ser de casi 350 000 mil personas capacitadas y habilitadas en el manejo de sistemas de mejora continua o áreas relacionadas con la calidad en tanto que alrededor de 20 millones de personas han tenido contacto por lo menos una vez en su vida con las técnicas, políticas, procedimientos, entrenamientos o ideas generales de la calidad.¹⁰

¹⁰ Cruz Ramírez, José, "Historia de la calidad" en EXCELLENTIA México.2003 Pág. 10

Según las opiniones externadas por Kaoru Ishikawa, señalan que en síntesis lo que permitió elevar la calidad en Japón se debió a:

1. Los sistemas de calidad estadísticos y de control de inspección por muestreo
2. Se logró demostrar que tales métodos eran realmente favorables y que el control de la calidad era posible.
3. Los dispositivos de medición de control para recopilar datos, se veían como una amenaza al principio por los obreros, hasta que fueron bien vendidos por las compañías y estos empezaron a involucrarse y a comprometerse.
4. Los métodos de muestreo no se empleaban correctamente. Los datos no tenían calidad, no eran útiles, la gente no se comprometía sólo se involucraba, pero a través de un esfuerzo sistemático por el cambio organizacional y sobre todo, el cambio cultural, se logró involucrar a la gente.
5. En un principio la calidad estaba siendo vista como una amenaza y no como un beneficio, pero poco a poco los trabajadores descubrieron que haciendo su trabajo con calidad tendrían todo tipo de beneficios.

En síntesis, la actividad de control de calidad estaba siendo rechazada por los trabajadores en un principio porque los líderes de Alta Dirección no se involucraban, pero cuando éstos empezaron a ser **capacitados**, las cosas cambiaron. De esta manera teniendo apoyo los trabajadores y los líderes capacitados y motivados se orientaron al mejoramiento de calidad, procuraron la acción y los resultados fueron extraordinarios.

I.2. LOS PIONEROS DEL MOVIMIENTO DE CALIDAD:

ARMAND V. FEIGENBAUM

En 1949 se edita por primera vez en Estados Unidos un libro intitulado "Total Quality Control", en donde se introducen por primera vez conceptos de calidad que son considerados como el fundamento de la calidad total que actualmente conocemos. Feigenbaum es uno de los pioneros del movimiento hacia la calidad y productividad. Fue conocido por lo Japoneses casi al mismo tiempo que Deming y Jurán ya que como jefe de calidad de General Eléctric, tuvo muchos contactos con compañías japonesas tales como, Hitachi y Toshiba.

Fue el primero en afirmar que la calidad debe considerarse en todas las diferentes etapas del proceso y no sólo en la función de manufactura. Sostiene que la contribución de la función de manufactura considerada de manera aislada, no es suficiente para obtener productos de alta calidad, expresó lo siguiente:

"El principio fundamental del concepto de calidad total, así como su diferencia con otros conceptos, es que, para que sea de una efectividad genuina, el control debe iniciar por la identificación de los requerimientos de la calidad del cliente y terminar solamente cuando el producto que llega a sus manos produzca un cliente satisfecho. El control de calidad total guía las acciones coordinadas de personas, máquinas e información, para alcanzar este objetivo. El primer principio que debe tomarse en cuenta es que "la calidad es responsabilidad de todos"¹¹

Feigenbaum sostiene que el curso de los nuevos productos en una fábrica pasa por etapas similares a lo que el llama el ciclo industrial. Considera tres etapas:

- Control de nuevos diseños
- Control de materiales de insumo
- Control del producto o del proceso.

En este sentido, define el Control Total de Calidad (CTC), como un conjunto de esfuerzos efectivos de los diferentes grupos de una organización para la integración del desarrollo, del mantenimiento y de la superación de la calidad de un producto, con el fin de hacer posibles fabricación y servicio, a satisfacción completa del consumidor y al nivel más económico.

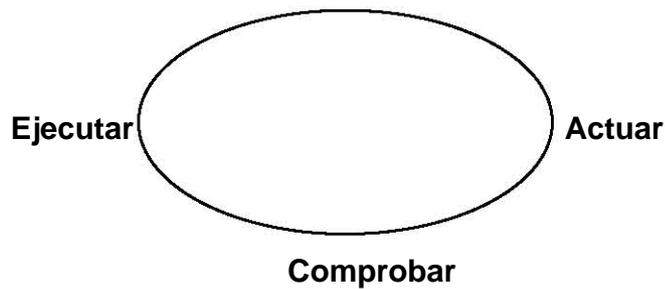
La totalidad implica tener o dar calidad a partir de todos los elementos de la organización, es decir, las especificaciones del producto son importantes, pero no son suficientes, ya que es indispensable el servicio que se ofrece dentro y fuera de la empresa hacia los clientes, esto es lo que le da el carácter de total y lo que propicia la *satisfacción total del consumidor*, que es el gran cambio en el concepto de calidad, anteriormente cuando se hablaba si un producto tenía o no calidad se verificaban sus dimensiones contra un plano y si cumplía con las normas se consideraba que tenía calidad; Feigenbaum al introducir el concepto de la satisfacción total provoca que ya no sea suficiente cumplir con las especificaciones de un producto hay que buscar la satisfacción total del cliente a fin de permanecer en el mercado.

Cuando este autor se refiere "al nivel más económico", está considerando el hacerlo bien la primera vez, sin errores, sin re-trabajos, hacer el trabajo solamente una vez y hacerlo bien.

Para ello Conceptualizó y desarrolló el círculo "Deming" para la mejora continua, considerando los elementos básicos del proceso administrativo, en donde el principal responsable del funcionamiento del programa para la calidad es la dirección de la organización, a través de técnicas administrativas.

Planear

¹¹ Valero Sánchez, J. L. "La Calidad como factor de desarrollo". ENAP, Madrid, 1970. Pág. 33



Indicando que la responsabilidad de la dirección se centra en dos áreas principales:

- a) *La creación de un clima laboral favorable para las mejoras de calidad.*
Destaca la importancia de lo que él llama motivación intrínseca (autoestima y responsabilidad individual por el trabajo realizado) en lugar de una motivación extrínseca (aceptación de recompensas materiales por el trabajo realizado).
- b) *El énfasis en los trabajadores como equipo en lugar de estructuras rígidas.*
Considera que la mayoría de los errores que se presentan en las organizaciones son causados o propiciados por la rigidez e imprecisión de la estructura organizacional más que por el personal mismo.

Asimismo, retoma la propuesta de catorce puntos que se conocen como la filosofía Deming para la calidad, y que son la base para la transformación, la adopción y la actuación de la administración, aplicables tanto en las pequeñas como en las grandes organizaciones ya sean de servicios o de bienes: ¹²

1. *Crear constancia de finalidad para el mejoramiento de productos y servicios:*

- a) Innovar, asignando recursos para planes a largo plazo.
- b) Asignar recursos a investigación y educación.
- c) Mejorar constantemente el diseño de productos y servicios. y proporcionar empleo por medio de la innovación, el constante mejoramiento y el mantenimiento. De esta manera, las utilidades se darán implícitamente.

2. *Adoptar la nueva filosofía:*

- a) No aceptar fabricación defectuosa ni servicio incompetente como situaciones normales.
- b) Trabajar conjuntamente con clientes y proveedores.

3. *Terminar la dependencia en la inspección:*

- a) Determinar, a lo largo del proceso, los puntos críticos en lo que sea absolutamente necesaria la inspección total.
- b) Estimar, a modo de ejemplos, costos de fabricar productos defectuosos y de

¹² *íbid.* Pág. 54

- proporcionar servicios incompetentes.
- c) Reemplazar la inspección total por mejoramiento de los procesos.
4. *Considerar Calidad, servicio y precio en productos que se compran y servicios que se contratan:*
- a) Definir, de acuerdo con proveedores, medidas de calidad adecuadas y relaciones calidad/precio.
 - b) Especificar procedimientos para valorar calidad de componentes ya integrados dentro de un sistema funcional.
 - c) Definir relaciones técnicas con proveedores con base en el intercambio de información estadística.
 - d) Con evidencia estadística formal, reducir el número de proveedores.
- 5.- *Mejorar constantemente los sistemas de producción y de presentación del servicio:*
- a. Establecer proyectos de reducción de desperdicio y de aumento de calidad en cada actividad: logística, ingeniería, métodos, mantenimiento, instrumentos y mediciones, ventas, métodos de distribución, contabilidad, recursos humanos, servicio a clientes.
 - b. Establecer proyectos para el estudio de los procesos que estén en estado de control estadístico.
 - c. Procurar la participación activa de los conocedores de los procesos de producción y de servicios.
6. - *Instituir métodos modernos de adiestramiento en el trabajo:*
- a. Estandarizar procedimientos de operación y definir lo que se entiende por calidad para cada trabajo.
 - b. Utilizar métodos estadísticos para conocer cuando se ha completado el adiestramiento. (el trabajador ha alcanzado el estado de control estadístico)
 - c. Instruir a los subordinados en los métodos estadísticos simples para que puedan tomar decisiones operativas adecuadas.
7. - *Instituir liderazgo en la supervisión:*
- a. Definir y dar a conocer los objetivos de la supervisión y la responsabilidades inherentes:
 - ✓ Mejorar la eficacia de operarios y máquinas;
 - ✓ Aumentar producción en cantidad y calidad;
 - ✓ Reducir la carga del operario, buscando darle mayor interés, satisfacción y orgullo por su trabajo.
 - b. Motivar a los supervisores para que mantengan informada a la administración de las condiciones operativas y humanas que requieran ser corregidas y tomar las acciones oportunas.
 - c. Utilizar los métodos estadísticos para que los mismos operarios valúen el alcance y la efectividad de la supervisión.

8. - Eliminar el miedo:

- a) Diseñar y dar a conocer procedimientos para que los operarios puedan conocer sin dificultad las respuestas a los problemas que les conciernen.
- b) Crear un clima de comprensión y libertad para que el personal pueda expresar sus inquietudes.
- c) Utilizar los métodos estadísticos adecuados para deslindar causas de pobre calidad (sistema u operario).

9. - Romper las barreras entre áreas funcionales:

- a) Promover el conocimiento de los problemas de operación por el personal de investigación, diseño, compras, ventas, recursos humanos, estableciendo relaciones cliente/proveedor entre todos ellos.
- b) Formar equipos multidisciplinarios para conocer y atacar problemas comunes: Diseño del producto, calidad, reducción de costos, servicios a clientes.

10.- Eliminar las exhortaciones y las metas para la fuerza laboral:

- a. Descartar cuotas y carteles que intenten motivar al personal a aumentar productividad, propiciar el reducir defectos y responsabilizarse por los resultados del propio trabajo.
- b. Proporcionar a los operarios un camino por el cual pueden ellos contribuir a las mejoras.

11.- Eliminar estándares de trabajo, trabajo a destajo y cuotas numéricas:

- a. El estándar de trabajo que no considera calidad aumenta cantidad a expensas de la calidad.
- b. El estándar de trabajo que toma en cuenta calidad puede ser injusto si no asigna correcta e indiscutiblemente la responsabilidad por mala calidad.
- c. Considerar la relación entre estándares de trabajo y la satisfacción de hacer bien el trabajo.

12.- Eliminar las barreras que estorban al operario:

- a. Proporcionarle instrucciones claras y completas.
- b. Valorar a los supervisores por su capacidad de supervisión/educación, no por la producción bruta de sus departamentos.
- c. Instruir y supervisar adecuadamente a los inspectores para que puedan valorar correctamente la calidad.
- d. Implantar un programa de mantenimiento del equipo que tome en cuenta la calidad del producto que se fabrique y no solo las necesidades de cantidad.

13. - *Instituir un programa intenso de educación y adiestramiento:*

- a. Prever el cambio en los requisitos de adiestramiento de los operarios:
- b. Reducción del número de inspectores necesario.
- c. Estudiar las nuevas tecnologías no sólo de fabricación sino de medición, de técnicas estadísticas, de administración y diseñar programas de adiestramiento.
- d. Diseñar e implementar programas y métodos de educación y adiestramiento en técnicas estadísticas para todo el personal.

14.- *Tomar medidas para lograr la transformación.*

- a. Comprometer a la dirección y a todo el personal a un esfuerzo permanente de calidad y productividad.

JOSEPH M. JURAN

La filosofía de Juran, así como de los demás filósofos de la calidad está enfocada a que las empresas consigan y mantengan por consiguiente, el liderazgo en la calidad, definir los papeles de los altos directivos para conducir sus empresas hacia ese objetivo y disponer los medios que han de utilizar los directivos para ese liderazgo.

Juran basa su teoría acerca de la calidad a partir de las observaciones hechas a los japoneses y sus estrategias utilizadas, las cuales incluían:

- Ocupación de la alta dirección
- Formación para todas las funciones y en todos los niveles
- Mejora de la calidad a un ritmo continuo y revolucionario
- Participación de la mano de obra a través de los círculos de control de calidad

Para Juran la calidad incluye ciertos elementos que es pertinente definir:

Producto: Salida de cualquier proceso; el cual consiste en bienes y servicios, los primeros son cosas físicas y los servicios; trabajo realizado para otra persona. Incluido el software que es el programa de instrucciones para ordenadores o información general (planes, advertencias).

Cliente: Cualquier persona que recibe el producto o proceso o es afectado por él. Los clientes externos son afectados por el producto pero no son miembros de la empresa que los produce; los clientes internos son afectados por el producto y son miembros de la empresa que los produce.

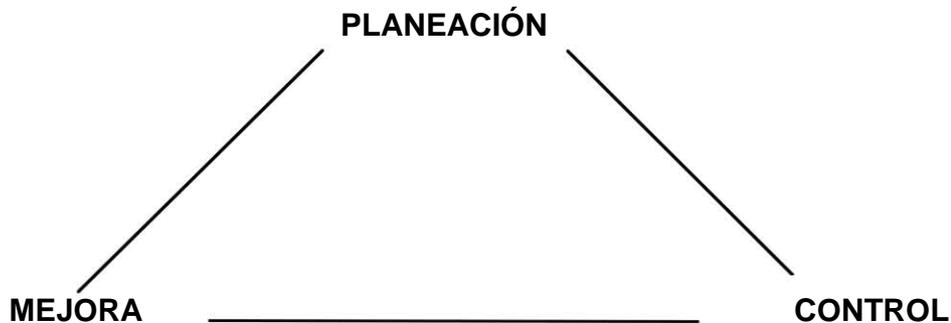
Satisfacción del producto: es el resultado que se obtiene cuando las características del producto responden a las necesidades del cliente, generalmente, es sinónimo de satisfacción del cliente.

Deficiencia del producto: es un fallo que tiene como consecuencia la insatisfacción con el producto; el mayor impacto lo ejercen sobre los costos, al rehacer el trabajo previo y

responder a las reclamaciones del cliente.

Aportaciones:

La gestión de la calidad se hace por medio del uso de los procesos llamado trilogía de Juran:



a) Planificación de la calidad.

Esta es la actividad de desarrollo de los productos y procesos requeridos para satisfacer las necesidades de los clientes y que implica los siguientes pasos:

- Determinar quienes son los clientes
- Determinar las necesidades de los clientes
- Desarrollar las características del producto que responden a las necesidades de los clientes
- Desarrollar los procesos que sean capaces de producir aquellas características del producto
- Transferir los planes resultantes a las fuerzas operativas

b) Control de calidad

Este proceso consta de los siguientes pasos:

- Evaluar el comportamiento real de la calidad
- Comparar el comportamiento real con los objetivos de calidad
- Actuar sobre diferencias

c) Mejora de la calidad

Es el medio de elevar la calidad a niveles, sin precedentes, la metodología consta de los siguientes pasos Universales:

- Establecer la infraestructura necesaria para conseguir una mejora de la calidad anualmente
- Identificar las necesidades concretas para mejorar los proyectos de mejora
- Establecer un equipo de personas para cada proyecto con una responsabilidad clara para llevar el proyecto a buen fin

- Proporcionar los recursos, la motivación y la formación necesaria para que los equipos diagnostiquen las causas, fomenten el establecimiento de un remedio y establezcan los controles para mantener los beneficios

La evaluación de las características del producto comienza preguntando a los clientes cómo evalúan ellos la calidad; y la tarea de los altos directivos, por otra parte, será garantizar que los manuales de la empresa y los materiales de información incluyan definiciones claras de la palabra calidad y de la terminología subsidiaria.

KAORU ISHIKAWA

Ishikawa está considerado en el Japón como el principal precursor de la Administración de la Calidad Total. Se inspiró en los trabajos de Deming y Juran y, en menor grado de Feigenbaum. Tuvo las siguientes contribuciones:

1. Círculos de Control de Calidad (CCC), fue el primero en introducir este concepto y ponerlo en práctica con éxito.
2. Fue el creador de los diagramas de espinas-pescado, de causa-efecto o de Ishikawa, que se usan actualmente en todo el mundo en las mejoras continuas, para representar los análisis de los efectos y sus posibles causas.

Las técnicas Estadísticas de Ishikawa para el CC consisten en:

A. Técnicas estadísticas elementales:

- Análisis de Pareto (lo poco vital contra lo mucho trivial)
- Diagramas de causas y efectos (es una técnica de análisis)
- Estratificación
- Lista de comprobación (bitácora)
- Histograma (comportamiento de la organización)
- Diagrama de dispersión
- Controles y gráficas

B. Método estadístico intermedio:

- Análisis teórico y de muestreo
- Diversos métodos de estimación estadística y comprobación de hipótesis
- Métodos basados en pruebas sensoras
- Métodos de diseño experimental

C. Métodos estadísticos avanzados (con computadoras):

- Diseño experimental avanzado
- Análisis multi variados
- Métodos de investigación de operaciones

Ishikawa sostiene que el control de calidad en todas las organizaciones, tiene que basarse en el uso generalizado de técnicas estadísticas y piensa que el 90-95% de los problemas pueden resolverse usando técnicas estadísticas elementales, que no requieren conocimientos especializados.

Nacimiento de los Círculos de Calidad

En la fabricación de productos de alta calidad con garantía plena de calidad no hay que olvidar el papel de los trabajadores. Los trabajadores son los que producen, y sin ellos el Control de Calidad no podrá progresar. En este sentido, la educación de los trabajadores en materia de Control de Calidad es sumamente importante.

En los años 50 esa educación se consideraba prácticamente imposible, ya que no era difícil educar a los ingenieros y empleados directivos mediante seminarios y conferencias, pero resultaba imposible manejar al gran número de supervisores y dirigentes de grupo. Además éstos estaban dispersos por todo el país y no era fácil empezar a educarlos.

Se resolvió el problema utilizando los medios de comunicación masiva; en 1956 se empezó un curso de Control de Calidad por correspondencia para supervisores, valiéndose de la radiodifusora Japonesa de onda corta. En 1957 la radiodifusora Japonesa NHK empezó a difundir estos programas dentro de su programación educativa. El programa fue bien recibido por el público y se vendieron 110 000 ejemplares del texto, mucho más de lo previsto.

En aquella época se hizo hincapié en lo siguiente:

El Círculo de Calidad es un grupo pequeño que desarrolla actividades de calidad voluntariamente dentro de un mismo taller. Este grupo lleva a cabo continuamente como parte de las actividades de control de calidad en toda la empresa auto-desarrollo y desarrollo mutuo, control y mejoramiento dentro del taller, utilizando técnicas de control de calidad con participación de todos sus miembros.

Las ideas básicas subyacentes en los círculos de control de calidad en toda empresa son las siguientes:

- ✓ Los círculos han de crearse voluntariamente, no por órdenes de superiores. Para ello se deben comenzar las actividades de círculos con personas que deseen participar.
- ✓ Contribuir al mejoramiento y desarrollo de la empresa.
- ✓ Respetar a la humanidad y crear un lugar de trabajo amable y diáfano donde valga la pena estar.
- ✓ Ejercer las capacidades humanas plenamente, y con el tiempo aprovechar capacidades infinitas.

WILLIAM G. OUCHI

Ouchi quien es conocido por sus trabajos de la teoría "Z", respecto del impacto que tiene en la organización el factor humano, ha investigado en detalle el impacto de la filosofía gerencial japonesa sobre las empresas norteamericanas, llegó a la conclusión de que el éxito de los negocios se debe primordialmente a su compromiso con la calidad y a su estilo participativo. Sostiene que las grandes deficiencias de las empresas norteamericanas se deben en buena parte a un agudo problema de especialización.

Propuso los lineamientos que encuentran base en compromisos muy firmes y un estilo participativo. Los lineamientos que propone son los siguientes:

1. Comprender el tipo de organización **Z** y el papel de cada individuo.
2. Auditar la filosofía de la compañía.
3. Definir la filosofía gerencial deseada e involucrar a su líder.
4. Aplicar la filosofía creando tanto las estructuras como los incentivos necesarios.
5. Desarrollar las habilidades interpersonales.
6. El personal debe probarse a sí mismo y a la compañía.
7. El sindicato debe involucrarse.
8. El empleo debe ser estable. Evitar los despidos y combatir las desgracias.
9. Decidirse por un sistema de evaluaciones y promociones lentas.
10. Ensanchar los horizontes del desarrollo profesional del personal.
11. Preparar la aplicación en el primer nivel (el más bajo).
12. Seleccionar las áreas para implantar la participación.
13. Permitir el desarrollo de relaciones (promover las buenas comunicaciones).

PHILIP B. CROSBY

Para este autor el principal objetivo de las empresas al implantar un sistema de calidad total debe ser: cero defectos. Los niveles aceptables de calidad deben prohibirse, pues comprometen el objetivo de cero defectos.

Existen dos grandes problemas causantes de la mala calidad en la industria: los que se deben a la falta de conocimientos de los empleados y los que se originan en los descuidos y las faltas de atención. Los primeros pueden identificarse con gran facilidad, medirse y resolverse, pero los segundos requieren de un esfuerzo gerencial a largo plazo para modificar la cultura y las actitudes.

Para Philip Crosby, el proceso de mejoramiento de la calidad debe partir de un compromiso de la alta dirección, y de una filosofía en la que todos los miembros de la organización comprendan sus propósitos. Lograr calidad sólo es posible a través de un cambio de cultura de la empresa en donde se le concede al personal la oportunidad de vivir con dignidad, brindándole un trabajo significativo y un ingreso suficiente.

Crosby destaca que los círculos de calidad y las estadísticas, representan una mínima parte de la tarea encaminada a lograr la calidad. Las fases del cambio para lograr la calidad son: convicción de la dirección, compromiso de la alta gerencia y de todo el personal y conversión de la cultura organizacional. Por otra parte Crosby considera que la empresa que desee evitar conflictos, eliminar el incumplimiento de los requisitos, ahorrar dinero, y mantener satisfechos a sus clientes debe vacunarse. Esta vacuna comprende tres estrategias administrativas que son:

- A) Determinación**
- B) Educación**
- C) Implantación**

A) Determinación:

Surge cuando los miembros de un equipo de trabajo deciden que no están dispuestos a

tolerar por más tiempo una situación inconveniente y reconocen que sus propias acciones constituyen el único instrumento que permitirá cambiar las características de la organización. Toman conciencia de los cuatro principios absolutos, que son el fundamento conceptual del proceso de mejoramiento de la calidad.

1. La calidad implica cumplir con los requerimientos: éste principio nos dice que para mejorar la calidad todo el personal debe estar consciente de que deben hacer las cosas bien desde la primera vez, pero para que esto se lleve a cabo, los directivos tienen que establecer claramente los requisitos que deben de cumplir los empleados; suministrar los medios necesarios para que el personal cumpla con los requisitos, y dedicar todo su tiempo a estudiar y ayudar al personal.
2. La calidad proviene de la prevención (las enfermedades se previenen con vacunas): éste principio señala que es más fácil y menos costoso prevenir las cosas que corregirlas. La prevención se basa en la comprensión del proceso, por lo tanto, hay que observar el proceso y determinar las posibles causas de error.
3. El estándar de calidad es cero defectos:

Crosby creó el concepto de cero defectos, por que afirma que el personal debe saber con precisión lo que se espera de ellos. Por lo que no deben establecerse niveles de calidad o estándares de trabajo, sino más bien un estado ideal del trabajo. Cero defectos es hacer lo acordado en el momento acordado, es hacer bien las cosas desde la primera vez, es tomar en serio los requisitos. *Los errores son ocasionados por dos causas: la falta de conocimientos y la falta de atención.*

4. La medición de la calidad es el precio de la inconformidad:

Aquí se menciona una forma de evaluar la calidad dentro de la empresa, costeadando las actividades que se tengan que realizar por haber hecho las cosas mal (incumplimiento de requisitos). Desde Correcciones hasta re-procesos, el pago de garantías y reclamaciones e incluso la entrega de nuevos productos por los defectuosos.

B) Educación:

Una vez que en la empresa hay la determinación de conseguir la calidad de sus productos y terminar con sus problemas, *se requiere de un programa de educación continuo para todo el personal.* La educación tiene que ser un proceso cotidiano para que todos comprendan los cuatro principios absolutos, el proceso de mejoramiento de calidad, y lo que implica propiciar la calidad total dentro de la organización. Los cursos de capacitación deben impartirse en los siguientes niveles:

- ✓ Ejecutivos

- ✓ Gerentes
- ✓ Personal

De esta manera, similar a las afirmaciones de Deming y Juran, Crosby piensa que el desempeño de las compañías es el reflejo de la actitud gerencial con respecto a la calidad. Para lograr grandes mejoras, la gerencia tiene que estar convencida de los siguientes pasos:

- a) Que tienen un problema de calidad y que ésta debe usarse para operar con ventaja;
- b) Que tendrán que comprometerse a comprender y aplicar los cuatro principios absolutos de la administración de calidad;
- c) Que deben cambiar la manera de pensar y abandonar los criterios convencionales que causan los problemas.

Crosby sostiene que se requiere un tiempo largo para pasar de la convicción a la conversión pero que, tan pronto como empieza el proceso de transferencia, se inician las mejoras.

C) *Implantación:*

La implantación consiste en establecer el proceso de mejoramiento dentro de la organización en forma metódica, para lo cual Crosby propone catorce puntos.¹³

PROGRAMA DE CROSBY DE CATORCE PUNTOS PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD

1. *Compromiso gerencial*

La alta dirección debe elaborar una política de calidad; el tema principal de discusión en sus reuniones debe ser la calidad.

2. *Equipo de mejoras de calidad*

Para formar este equipo deben integrarse participantes de cada departamento.

Deberá tener alguien que tenga fácil comunicación con la alta gerencia para establecer la estrategia general a seguir.

3. *Medición de la calidad*

Todo el personal debe pensar en su trabajo y cómo medirlo, pues así conocerán cómo y hacia dónde va. A través de la medición, los requisitos de cada actividad o trabajo se van consolidando o definiendo específicamente.

4. *Costo de la evaluación de la calidad*

Se establece el costo de la calidad para indicar dónde se deben aplicar acciones correctivas que sean rentables para la compañía.

5. *Percepción de calidad*

Se debe concientizar al personal por medio de información, de lo que cuesta hacer las cosas mal y los resultados que se obtienen con el mejoramiento de la calidad.

¹³ *Íbid.* Pág. 87

6. *Acciones correctivas*

Se refiere al establecimiento de un sistema de corrección, el cual se basará en información relevante del problema y análisis detallado que muestren las causas que lo originan, para eliminarlo.

7. *Formación de un comité adecuado para el programa cero defectos*

Elaborar un plan y/o programa de desarrollo de una convivencia social de la empresa, en el cual participarán oradores que representen a los clientes, los sindicatos, las comunidades, los empleados y todos aquellos que estén interesados en la calidad.

8. *Entrenamiento del personal*

Después que los directivos han comprendido y se han comprometido con los cuatro principios absolutos, se debe educar al personal para concientizarlo, para que sea menos tolerante a los defectos y errores, lo que dará como resultado el mejoramiento deseado.

9. *Entrenamiento de supervisores*

Debe implantarse un programa formal de orientación para cero defectos, que debe desarrollarse antes de poner en acción las medidas pertinentes.

10. *Establecimiento de las metas*

Las reuniones periódicas entre los supervisores y los empleados, ayudan a que el personal piense en términos de alcanzar las metas y desarrollar las tareas específicas en equipo.

11. *Eliminación de las causas de errores*

Se solicita al personal que señale los problemas existentes dentro de sus actividades o relación laboral, para de esta manera resolver las causas de error.

12. *Reconocimientos*

Se establecen programas de recompensas para premiar a los que cumplen sus metas o desarrollan labores extraordinarias. No es necesario que las recompensas sean económicas; lo importante es el reconocimiento público.

13. *Consejos de calidad*

Consiste en reunir a todos los profesionales de la calidad, con el objetivo de que exista retroalimentación y comenten sus experiencias en la eliminación de problemas, para que se estimule entre ellos y los empleados la certeza de alcanzar cero defectos.

14. *Hacerlo nuevamente*

En el momento en que se ha alcanzado cierta madurez en el proceso, el equipo de mejoramiento de la calidad, debe transferir todas sus responsabilidades a uno nuevo que revitalice el proceso e inicie innovaciones para obtener aun mayores mejoras.

Con base en estas referencias y teorías podemos deducir que *el término “calidad” tiene un significado similar en todos los casos constituida por el factor humano, sus ideas y la*

posibilidad de generar la satisfacción a las necesidades de los clientes y que estos modelos de calidad se basan sustantivamente en el proceso administrativo llevado con efectividad en las organizaciones.

De tal forma que el concepto de calidad ha evolucionado continuamente según las necesidades y las características de las personas y organizaciones a lo largo de la historia; no obstante, su significado está relacionado con el grado de perfección de un producto o servicio, el control de la variabilidad en su proceso y el nivel de satisfacción del cliente respecto al mismo.

Con el advenimiento de la era industrial, se llega a la especialización y producción masiva de mercancías, los talleres ceden su lugar preponderante como proveedores de mercancías a las grandes fábricas mecanizadas de la época. Empero, dada la complejidad de estas nuevas industrias se requirieron procedimientos específicos para controlar la calidad de los productos fabricados, estos a su vez, han cambiado y mejorado para elevar el rendimiento de las empresas. En la etapa industrial pueden distinguirse cuatro fases principales:

- Inspección de productos para cumplir con la calidad típica de la *Administración Científica* de Taylor.
- Evaluación y mejora de procesos mediante el *Control Estadístico*
- *Aseguramiento de la Calidad*.
- Redefinición del papel de la administración para utilizar la calidad del producto como estrategia de supervivencia

En todos sentidos estas teorías significan un parte-aguas en la forma de administrar lo público. Haciéndose indispensable reformar y mejorar las estructuras administrativas y al personal, integrándolo en la capacitación, a fin de promover el cambio en sus actitudes y en sus aptitudes, redundando en la gestión y en el servicio hacia la productividad y la calidad total, tanto de la organización como del trabajador, ya que sus actitudes hacia el trabajo y su rendimiento mejoran gracias a su participación en la planeación de las metas.

Por supuesto la dirección de los procesos en la organización, es un factor fundamental, por lo que es imprescindible llevar a cabo sustanciales modificaciones en la cultura organizacional y revisar los métodos y estilos de administrar, tratando que todos sus integrantes compartan los mismos valores y conocimientos y que tengan las mismas bases para que funcionen como un equipo homogéneo encaminado hacia el mismo objetivo. Entendiendo por valores, los principios operativos de la administración de la calidad y por conocimientos, los obtenidos mediante un proceso de formación, entrenamiento y asesoría que permitan hacer uso eficiente de las herramientas que pone a su disposición la misma administración de la calidad total.

Para llevar a cabo este proceso, cada organización deberá plantear un método propio, con base en sus características, necesidades y objetivos, empleando la Administración de la Calidad Total como el factor que ayude a los administradores a llegar, desde el punto en que se encuentran (misión) hasta el punto que quieren alcanzar (visión). Por supuesto factor indispensable es la capacitación normativa, técnica y administrativa y el facultamiento, como elementos estratégicos para la profesionalización del Sector público.

Lo anterior significa que ningún plan de mejoramiento de la productividad podrá funcionar adecuadamente si no se cuenta con personal bien capacitado en todas las áreas de la organización. En este sentido, las políticas institucionales de educación y capacitación del personal deben ser estructuradas a corto, mediano y largo plazo, prestando atención especial en la formación integral. La eficacia de este proceso influirá notablemente en el desarrollo económico y social y en el crecimiento productivo del país, sobre todo bajo la consideración de una economía globalizada, en la que la capacitación para el trabajo se orienta cada vez con mayor impulso hacia la preparación de técnicos y profesionistas que pueden realizar sus actividades en cualquier tipo de organización.

I.3. LA CALIDAD EN MÉXICO.

En nuestro país la industria se desarrolló en un contexto de excesiva protección del gobierno y sin mayor competencia, por el monopolio estatal. La política de fomento industrial se distinguió por los bajos niveles impositivos, el control político de los sindicatos y de los salarios, créditos internos por medio de la banca privada y créditos externos a través de Nacional Financiera, así como un sistema de impuestos aduanales orientados a la protección industrial del país.

Esto generó la falta de interés en el sector empresarial y un deficiente desempeño. Lo que resultó en que nuestro país no tuviera la posibilidad de competir con otros modelos económicos y fue necesario para estimular el crecimiento generar programas de sustitución de importaciones, en donde se eliminaron las barreras arancelarias y se estimuló el comercio exterior con la firma del (GATT). Lo que posteriormente, unos años después, dio entrada al Tratado de Libre Comercio con América del Norte. En este sentido, la industria y el comercio en México tuvieron que modificar su forma de operar los cambios para poder sobrevivir. Los retos eran lograr una mayor competitividad en calidad, costos y servicio.

“Con la creación del Premio Nacional de Calidad y la instauración de programas de calidad en las empresas, principalmente transnacionales, así como algunas instituciones de gobierno, se dieron pasos firmes por lo menos en el propósito, ya que aun a pesar del importante aumento en el nivel de calidad y productividad de las industrias de México, en consecución del contexto de globalización económica, que define con mucha claridad las normas de calidad de los productos sobre las que se constriñen en general sustantivamente las empresas privadas, hace falta en el sector público impulsar y fortalecer la cultura de la calidad.”¹⁴

Los siguientes podemos considerar que son los antecedentes del movimiento de calidad en nuestro país:

¹⁴ Ortega Zazueta, Guillermo G., et. Al. *“La filosofía de Calidad: origen, evolución modelos y su importancia en el desarrollo de México”*. McGraw Hill, México, 2000. Pág. 65

<p>1962-1965</p> <p>El Centro Industrial de Productividad impartió los cursos para la "Formación de Consultores", para profesionales de la Ingeniería, la economía y la contabilidad. Se agregaron las técnicas básicas de la ingeniería industrial.</p>	<p>Nace el Sistema Nacional de Adiestramiento de la Mano de Obra en la Industria (ARMO), su misión es la de generar y difundir tecnología para la capacitación adecuada a las características de la cultura mexicana. Surgen varias generaciones de capacitadores que actúan como efecto multiplicador de la formación.</p>	
<p>El Centro Industrial de Productividad se transformó en el Centro Nacional de Productividad de México AC., organismo dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.</p>	<p>Nace el Centro de Productividad de Monterrey (CPM).</p> <p>Se funda el Instituto de Graduados de Alta Dirección a cargo del Lic. Miguel Cornejo. Su objetivo es lograr la investigación sistémica para integrar los modelos de excelencia que impulsan a las empresas a altos niveles de productividad.</p>	
<p>En 1973 nace el Instituto Mexicano de Control de Calidad (IMECA)</p>		
<p>Se crea la gaceta "Cambio Organizacional" y la "Revista Reflejos" las cuales informan sobre los diversos tópicos de calidad y productividad.(1978-1979)</p>	<p>El Centro Nacional de Productividad cambia de nombre por el Instituto Nacional de Productividad (INAPRO). Las actividades de esta institución se orientan en la capacitación de ingenieros industriales y otros especialistas con un enfoque similar, básicamente taylorista bajo el objetivo de operación de orden industrial.</p>	
<p>La Universidad de Extensión del DACS del ITESM deja este nombre y opta por el de Centro de Calidad. Su misión es propiciar la búsqueda y el cambio que se debe establecer para el testimonio del salto a la calidad. (1981-1982)</p>	<p>Nace el grupo "Desarrollo Calidad de Vida" con 19 integrantes.</p>	
<p>En 1986, se crea la Fundación Mexicana para la Calidad Total. Se convierte en "La Voz de Calidad en la Calidad". El Ing. Julio Gutiérrez es su primer presidente.</p>		
<p>En 1988 Nace la Asociación Mexicana de Calidad (AMC) en el estado de Guanajuato con apoyo de instituciones gubernamentales como la CFE.</p>		
<p>Nace el Centro Nacional de Productividad de CANACINTRA con el apoyo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, su objetivo es el coadyuvar a la creación de programas de productividad y calidad en la industria de la transformación, de tal manera que la industria nacional sea equiparable a su competencia internacional.</p>		
<p>En México la Fundación Mexicana para la Calidad Total, A. C., actualiza periódicamente los criterios del Premio Nacional de Calidad, creado por decreto en 1989.</p>		
<p>En 1989 Se constituye el Premio Nacional de Calidad Total con oficina dependiente de la SECOFI, sus objetivos son:</p>		
<p>* Fomentar y estimular los procesos de calidad total.</p>		
<p>* Promover la productividad y la calidad de los productos.</p>		
<p>* Fomentar las exportaciones.</p>		
<p>Asimismo colabora en la investigación y desarrollo de los centros estatales de calidad y productividad.</p>		
<p>Se crea el Premio Nuevo León como una versión adaptada del premio de los EE.UU. Como impulsor del premio destaca el Centro de</p>	<p>Aparece el libro "Cultura de Efectividad" a cargo del IDEX (Instituto de Efectividad Xabre) dirigido por José Giral. El objetivo es ayudar a las empresas mexicanas a desarrollar una preocupación clara por la competitividad y la calidad total basada en un cambio cultural y humano.</p>	<p>Se firma el "Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad" como un paso a seguir en la consolidación de nuestro país hacia el movimiento de la</p>

<p>Productividad de Monterrey. Se otorga a 16 categorías para micro, pequeñas, medianas y grandes empresas.</p> <p>Nace la Asociación Mexicana de Administración de Calidad Total (AMACAT), su objetivo es dar credibilidad a la calidad total.</p> <p>La CONCAMIN lleva a cabo la realización del "Primer Foro sobre Calidad Total" con la finalidad de orientar a las empresas sobre los procesos de la competitividad.</p>	<p>Se funda la "Red Calidad México" con 19 centros de calidad no lucrativos, orientados a la investigación y a la difusión de una cultura de calidad.</p> <p>Nace el Centro de Calidad Total de CONCAMIN, cuya misión es difundir el concepto real de calidad total así como ser medio de información, divulgación, análisis y apoyo constante para fomentar la implementación de procesos de calidad total en la industria mexicana, con énfasis en la micro, pequeña y mediana empresa.</p> <p>Se constituye el Comité Estatal de Calidad y Productividad del Gobierno del estado de México el 8 de octubre. Su propósito fundamental es contribuir a la modernización del aparato productivo de la entidad principalmente en la micro, la pequeña y la mediana empresa, por medio de la capacitación, la asistencia técnica y la concertación de acuerdos entre patrones y empleados. Integran este comité organizaciones sindicales, educativas, empresariales y estatales.</p>	<p>calidad.(1990)</p> <p>El gobierno del estado de Chihuahua decide iniciar un proceso para la calidad y el servicio. El gobernador constitucional en conjunto con el gabinete, trabajan en el desarrollo de un modelo de referencia para permear el proceso a todo el estado, bajo un enfoque que permita establecer estrategias y planificar acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad. (1990-1992)</p> <p>Fuente: Historia de la calidad. Doc. Internet.</p>
---	---	--

Así entonces, bajo este contexto considero pertinente resaltar la siguiente frase, señalada por Guy Laudoyer:¹⁵

"El desarrollo de la calidad es un viaje propuesto a la empresa hacia el destino de la 'excelencia', que jamás se alcanza porque siempre se redefine a medida que se avanza, pero que debe mientras tanto, permanecer como faro que guía".

En México el cambio ha permeado en un contexto de globalización, de acelerado avance tecnológico y de una amplia movilización social, y de competencia política requiriendo de una mayor capacidad de respuesta en aspectos esenciales del desarrollo humano.

El Modelo Nacional para la calidad total,¹⁶ tiene como principal propósito impulsar la mejora continua de las organizaciones mexicanas para proyectarlas de manera ordenada a niveles competitivos y de clase mundial. Esta proyección se logra en la medida en que las organizaciones aplican en su operación cotidiana los valores de la administración por calidad, modificando su forma de ser y hacer las cosas. La principal fuerza motriz de esta transformación es la creación de valor superior para la sociedad, a través de la mejora continua de los sistemas y procesos, así como de los productos, los bienes y servicios. El Modelo consiste en ocho criterios que a su vez se subdividen en subcriterios y representan los elementos fundamentales de todo sistema organizacional. Su contenido permite

identificar los sistemas y procesos de la organización y su estructura, facilita su administración y mejora. Es una guía para definir a cualquier organización como un sistema.

¹⁵ Guy Laudoyer, "La certificación ISO 9000", Editorial Continental, México, 1998. Pág 47

¹⁶ Modelo Nacional para la Calidad Total. Consejo Técnico del Premio Nacional de Calidad. Presidencia de La República, México, 2002.

La descripción del sistema es la siguiente:

1. *Clientes.*- Incluye la forma como la organización profundiza en el conocimiento de los clientes y mercados, y como estos perciben el valor proporcionado por la organización. Asimismo incluye la manera en que se fortalece la relación con sus clientes y usuarios finales y cómo evalúa su satisfacción y lealtad.
2. *Liderazgo.*- Incluye el papel y la participación directa de la alta dirección en la determinación del rumbo de la organización, así como la forma en que se diseña, implanta y evalúa el proceso de mejora y la cultura de trabajo deseada.
3. *Planeación.*- Incluye la forma en que la planeación orienta a su organización a la mejora de su competitividad, incluyendo la forma en que se definen sus objetivos y estrategias y cómo éstos son desplegados en la organización.
4. *Información y conocimiento.*- Incluye la forma en que se obtiene, estructura, comunica y analiza la información y el conocimiento para la administración de los procesos y apoyo a las estrategias, así como al desarrollo de la organización.
5. *Personal.*- Incluye la forma como la organización diseña y opera sistemas para lograr el desarrollo de su personal durante su vida laboral, desde su selección hasta su separación, con la finalidad de favorecer su desempeño y calidad de vida, considerando el enfoque estratégico de la organización.
6. *Procesos.*- Incluye la forma en que la organización diseña, controla y mejora sus productos, servicios y procesos, incluyendo el enlace con proveedores para construir cadenas que aseguren que los clientes y usuarios reciban valor de forma consistente, y con ello, se logren sus objetivos estratégicos.
7. *Impacto social.*- Este criterio incluye la forma en que la organización asume su responsabilidad social para contribuir al desarrollo sustentable de su entorno y la promoción de la cultura de calidad en la comunidad.
8. *Valor creado: Resultados.*- Este criterio evalúa el desempeño de la organización en cuanto a la creación de valor hacia los diferentes grupos de interés, así como el análisis de la relación causal entre los indicadores clave de la misión y los procesos y sistemas de la organización.

En tal virtud, la idea de una forma diferente de organización, no necesariamente implica un nuevo modelo de Gobierno, tampoco la modificación; ampliación y/o reducción, significa una nueva visión social. Lo imprescindible es: identificar y transparentar el modelo de cambio que permita identificar la participación de la sociedad con dicho Proyecto y por ende el compromiso y ejercicio de los servidores públicos. En realidad los criterios revisados no hacen otra cosa más que establecer el seguimiento coherente del proceso administrativo y del enfoque sistémico, que son intrínsecos a las organizaciones.

Sin embargo, hay que analizar que en la administración pública mexicana, el ejercicio del poder del estado constituye el propósito de la acción política; por ello, es imprescindible fortalecer el desempeño del Sector Público, a través de la profesionalización de los Servidores Públicos; incrementando no solo su conocimiento de las necesidades sociales y de las prioridades nacionales, sino brindándole las herramientas necesarias que lo faculten

para la toma de decisiones con voluntad política y le permitan su integración a la organización y su trascendencia.

El enfoque de profesionalización del Sector Público, se ha desarrollado con mayor ahínco durante más de una década; muestra de ello son: - El esquema de racionalización escalafonaria basada en la valuación de puestos del Gobierno Federal. –El Acuerdo Nacional para la elevación de la productividad y la calidad, sustentado en el marco de la producción nacional, y con mayor precisión, toda vez la conformación de un Programa de Trabajo más amplio a partir del Programa de Modernización en la Administración Pública (PROMAP) 1995 – 2000, en donde el mejoramiento y productividad de ésta, recae de manera fundamental en el “capital humano”. Actualmente lo encontramos en los recientemente firmados y poco difundidos “Convenios de Desempeño” del sector público, por sectores estratégicos para dar atención puntual a los compromisos establecidos mediante indicadores estratégicos.

Así entonces, el tema de la productividad del sector público, es uno de los puntos focales de nuestro tiempo, aunado al concepto de la calidad, en donde su institucionalización, dentro de nuestro contexto administrativo público, infiere la necesidad de legitimar las acciones del Gobierno ante la ciudadanía; esto es, recuperar la gobernabilidad a través de la transparencia en las acciones del gobierno y la “rendición de cuentas”.

Con este propósito, a partir del presente sexenio, se instituyó el Programa de Innovación y Calidad, coordinado desde la propia Presidencia de la República, vinculándose a algunas acciones específicas relativas a la estructura de las organizaciones y al desarrollo de personal en el ámbito del ejercicio público con la actual Secretaría de la Función Pública.

Dicho programa planteó que a partir del establecimiento de factores clave de dirección y de comunicación efectivos se generara el replanteamiento o el diseño de un nuevo mapa de la estrategia organizacional para la conducción del proceso de cambio; considerando como elemento sustancial la identificación y el sentido de pertenencia a la organización a través de la participación y la coordinación, cuyo propósito fundamental fue “recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno, así como transformarlo en una institución competitiva, que contribuya al logro de los resultados planeados”.¹⁷

De esta forma, la innovación del gobierno inicialmente se vio como “un movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal”.¹⁸ En este sentido, la calidad en la gestión pública ha intentado dar congruencia a los esfuerzos que requieren los programas públicos, sustentados en una política de racionalidad y transparencia en la administración de los recursos y en la toma de decisiones.

Para ello, se requiere de conocimiento, talento y habilidad para la comunicación y el liderazgo, así como de vocación de servicio, con el valor entendido de que la satisfacción de las demandas forma una red sistémica, concretamente dirigida hacia el logro eficiente y efectivo de los objetivos institucionales, en donde la cultura organizacional es un sistema intangible de valores compartidos por los integrantes de la organización, que interactúan de acuerdo con las estructuras y con los sistemas de control establecidos.

¹⁷ Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, Presidencia de la República, México, 2001. Pág. 3

¹⁸ *ibidem*.

En este contexto, la calidad entonces es un valor que se convierte en una guía de actuación. Es decir; en la medida en que se comparten los procesos y permean de manera homogénea en todos los servidores públicos los valores de su servicio, estos se comprenden y se aprehenden dando significado al trabajo institucional.

La calidad como un valor compartido es un símbolo que identifica al servidor público con la comunidad a la que sirve. Por ello es sumamente importante propiciar, a través del desarrollo de una cultura basada en el conocimiento puntual de los procesos que son significativos para la sociedad, de conformidad con la misión que las instituciones observan, el replanteamiento del papel que desempeña el servidor público y de su perfil, suprimiendo las barreras que pueden bloquear su acción.

Eliminar dichas barreras requiere de una intensa labor para el mejoramiento de actitudes y de la administración y la comunicación institucional que redundarán en el diseño de una estructura capaz de enfrentar el cambio y asumir como su responsabilidad la innovación y la creación de valores, en donde estos se conciben como un proceso formativo y de sensibilización para satisfacer congruente y efectivamente las necesidades de la sociedad, a través de esfuerzos coherentes de renovación continua que consideran a la institución como un sistema en constante innovación y, en donde los servidores públicos con su capacidad de aprendizaje, de acumulación de experiencias, de adaptación, de innovación y de dirección orienten el rumbo de la organización.

Algunas acciones que deben llevarse a cabo en nuestras organizaciones para impulsar la calidad son:

1. Crear equipos de calidad
2. Entrenar, capacitar y facultar a los integrantes de dichos equipos
3. Iniciar la sensibilización sobre la calidad en toda la estructura
4. Formar capacitadores internos en calidad
5. Diseñar y constituir un Programa de Capacitación en calidad
6. Medir resultados contra objetivos y metas
7. Llevar a cabo un programa de mejoramiento continuo de la calidad que incluya y comprometa a todos los miembros de la organización
8. Desempeñar eficazmente sus funciones conforme a normas y procedimientos
9. Disminuir pérdidas de tiempo y recursos
10. Evaluar los servicios, el desempeño y la gestión
11. Satisfacer las necesidades de los clientes y/o usuarios
12. Motivar y mantener los valores de la comunicación y la participación responsable
13. Incentivar y reconocer la cooperación y el espíritu de equipo con tareas claras y definidas para cada uno de los integrantes
14. Desarrollar la habilidad y destreza para el trabajo con grupos, así como conocer los procesos y procedimientos institucionales, evitando desgaste en tiempo y recursos que afecten los resultados y generen insatisfacción
15. Fortalecer el liderazgo y la atención permanente para identificar los problemas que aparezcan, solucionando o coadyuvando en la solución

16. Fomentar el respeto, consideración y cortesía tanto a usuarios como a compañeros de trabajo.

Así entonces, implementar un programa de gestión de la calidad en la administración del personal y particularmente en los procesos de formación y capacitación, requiere que las instituciones públicas creen las condiciones para el crecimiento y satisfacción de los servidores públicos, fortaleciendo su participación a través del entrenamiento y el facultamiento y el fortalecimiento de sus competencias, con pleno reconocimiento a su trabajo y, por supuesto manteniendo un sistema de evaluación e información respecto de los avances y logros efectuados en el cumplimiento de la misión institucional, que incentiven también su propio desarrollo.

Bajo este enfoque, la capacitación se constituye como un proceso cuyo desarrollo debe propiciar el mejoramiento de los Servicios que la Administración Pública ofrece a la ciudadanía, y por ende influir en la satisfacción efectiva de las demandas de la población. Lo que por supuesto legitima la acción del Gobierno y el ejercicio del poder, manteniendo la estabilidad social.

La modernización de la Administración Pública requiere por ende, entre otros elementos, de acciones enfocadas a fomentar, a través del Servicio Civil de Carrera, “la dignidad y profesionalización de la función pública, dotando al Servidor Público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa”.¹⁹

En tal virtud es pertinente señalar las líneas de acción que fueron enmarcadas en el PROMAP:

1. *Mejoramiento de la atención y servicios a la ciudadanía y fortalecimiento de la participación social.*
2. *Mejoramiento continuo de métodos, procesos, adecuaciones y reorganización de estructuras orgánicas y ocupacionales.*
3. *Promoción, medición y evaluación de la modernización de la Administración Pública Federal.*
4. *Dignificación y desarrollo del Servidor Público.*
5. *Simplificación, desregulación y adecuación del marco normativo.*
6. *Descentralización administrativa*

Los resultados obtenidos, lamentablemente no fueron homogéneos, ni consistentes; ya que no se implementó debidamente el proyecto y en la actual administración se ha sobrevalorado la fórmula de “los casos exitosos”, con relación a los premios de calidad, pero la difusión tampoco ha sido homogénea, ni transparente, es decir; ¿cuáles son los criterios para la selección de esos procesos? y ¿cuál es o ha sido realmente su impacto social? y, en consecuencia la falta de transparencia no permite a dicho proceso tener la repercusión que permita generar un efecto multiplicador.

Esto es, “*ni todo lo viejo es malo, ni todo lo nuevo es bueno*”, lo que hace la diferencia es rescatar aquello que es útil del discurso que lo rodea en la búsqueda de la eficiencia del Sector Público.

¹⁹ Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) SECODAM. 1994 – 2000

Indudablemente, en este sentido, la determinación del Programa de Innovación y Calidad del actual Gobierno, tiene su base en el PROMAP, toda vez que éste surge de un diagnóstico nacional de la situación de la Administración Pública y retoma también elementos, como ya lo hemos visto de la filosofía de la calidad total y de la gestión privada.

Asimismo, es pertinente referir que, elemento sustantivo en la implementación de ambos programas es la utilización de herramientas del desarrollo organizacional, tales como la planeación estratégica, a partir de la cual se aglutinan metodologías y herramientas diversas sustentadas en la estadística y en la 3ª Revolución Tecnológica, (Sistemas automatizados), así como en la adopción de modelos extranjeros que privilegian la gestión pública con un enfoque “empresarial”; En donde, sin duda alguna es el factor de medición de resultados, el que podría resumir la eficacia del modelo.

Sin embargo, requisito indispensable para la aplicación efectiva de este modelo, es justamente: el facultamiento y la profesionalización de los Servidores Públicos; lo que requiere: capacitar, actualizar y desarrollar al personal en los sistemas y procesos de la administración pública y específicamente en los que operan en sus ámbitos de competencia, adoptando para la simplificación y mejora de las tareas la innovación tecnológica y promoviendo una amplia participación de equipos de trabajo coordinados y organizados con liderazgo efectivo, cuya vocación y ética de servicio sean incuestionables.

Parte de este modelo son las estrategias establecidas en la actual Agenda Presidencial de Gobierno denominada “Buen Gobierno” y que consisten en:²⁰

1. *Gobierno que cueste menos.*- Establecimiento de estándares de gasto, operación VS inversión social, con el propósito de que el presupuesto se base en prioridades y metas, refuncionalizando las estructuras y los programas para evitar duplicidades.
2. *Gobierno de calidad.*- para promover una cultura basada en la educación, en la mejora continua y en la creación de valor a los clientes y usuarios, desarrollando prácticas directivas de administración con principios y valores de calidad, y que se sustenta en 8 criterios básicos:
 - atención a clientes
 - liderazgo
 - planeación
 - información y conocimiento
 - personal
 - procesos
 - impacto social
 - resultados
3. *Gobierno profesional.*- Vincula el facultamiento y la capacitación de los Servidores Públicos respecto de las políticas públicas para su debida instrumentación.
4. *Gobierno digital.*-Sustenta la tercera revolución tecnológica y establece la sistematización y automatización de todos los procesos y la medición de resultados mediante la herramienta informática

²⁰ Agenda de Buen Gobierno. Presidencia de la República; México, 2001.

5. *Gobierno con mejora regulatoria.*-Determina la revisión y análisis de las normas que regulan los procesos para eficientarlos.
6. *Gobierno honesto y transparente.*- Establece acciones de carácter permanente para transparentar y regular la actitud y desempeño de los servidores públicos

Bajo esta estructura, sin duda alguna, Primero el Programa de Modernización Administrativa (*PROMAP*) y, actualmente el Programa de Innovación y Calidad (2000-2006), que no es sino la continuación de aquel, con una visión empresarial, implican un profundo reordenamiento y readecuación de las políticas públicas que obligan a las organizaciones públicas a insertarse no sólo en un proceso de modernización y desarrollo tecnológico, sino a reafirmar la dignificación de la responsabilidad relativa a la representación y atención social, que les es asignada a los servidores públicos.

Por ello, la necesidad de reorganizarse para insertarse en un esquema de competencia mundial que permita hacer tangible el cumplimiento de las garantías constitucionales de la ciudadanía en su conjunto y recuperar la credibilidad y confianza de la sociedad en el Gobierno. En donde, el planteamiento es: ¿Existe la voluntad política de ir más allá del discurso e instrumentar acciones que beneficien a la sociedad en su conjunto?

Por supuesto, también es innegable que la mera voluntad política no es elemento suficiente, es imprescindible conocer el entorno social, sus características y condiciones que plantean riesgos y limitaciones en la aplicación, más aún considerando las reducciones al gasto público efectuadas en los últimos años, soportadas por la horizontalización de las estructuras y por la innovación tecnológica, además de la falta de cultura administrativa y preparación del personal público, tanto en los niveles operativos como en los niveles directivos, que lleva en si misma la improductividad de las organizaciones y la falta de capacidad para hacer efectiva la comprensión y aplicación de los medios y sistemas tecnológicos y de evaluación, que a través del modelo de calidad se ha tratado de instrumentar para identificar la estructura situacional de cada dependencia y/o entidad y, establecer los programas de capacitación y mejora continua que permitan fortalecer esos aspectos que la organización requiere para el cabal cumplimiento de su misión . Esta entonces es una tarea en la que se deben implementar acciones definitivas que resuelvan. En ésta virtud, la estrategia es la capacitación.

CAPITULO II.

LOS SISTEMAS DE CALIDAD APLICADOS A LA PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO

La administración de los recursos humanos en las instituciones públicas nacionales está caracterizada por:

- ✓ La ausencia de un sistema integral de administración de recursos humanos
- ✓ La escasa inversión en capacitación de personal y la falta de programas coherentes
- ✓ La falta de reconocimiento social al servicio público en general
- ✓ La tendencia mundial de orientar la gestión pública hacia las competencias, que obliga a las instituciones públicas a reestructurar la función y los sistemas, pero se sigue trabajando de forma tradicional, lo que no permite el desarrollo de los nuevos modelos.

“Para la consecución de un mejor estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia”¹

Consecuentemente, la profesionalización de la función pública en México requiere reformar las estructuras públicas y su organización para institucionalizar de manera homogénea y congruente los cambios. Para ello se debe insistir, provocar y fortalecer los procesos de mejoramiento administrativo a partir de la planeación y programación de estructuras, funciones, objetivos, presupuestos y resultados esperados en cada organización del Estado. Lo que permitirá reforzar la función pública con una visión que verdaderamente logre interrelacionar los procesos en la gestión de los recursos para atender la demanda social. Asimismo, es indispensable no sólo normalizar el proceso para su instrumentación, sino además partir de un diagnóstico formal, actualizado, de la situación de la administración pública que permita conocer e identificar, con toda precisión, la forma real en que se administra el personal, los presupuestos, el uso de la tecnología y las necesidades de las organizaciones para atender con eficacia su misión y proponer una visión prospectiva. De otra forma, sólo generamos la inserción de nuevos modelos que coexisten con modelos arcaicos, lo que finalmente conduce a la falta de resultados y por supuesto a la falta de credibilidad en las instituciones.

“Oszlak en el Diagnóstico estratégico para la reforma del estado en América latina (1994), ha señalado que la eficiencia y la eficacia de la actividad burocrática dependen, en lo inmediato, de la conducta de los funcionarios

¹*Carta iberoamericana de la función pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. CLAD. Bolivia, junio 2003 Pág 3*

públicos, pero que ésta no es más que la exteriorización del complejo de variables normativas y estructurales que existen en la organización”².

Así entonces, es prioritario modificar el contexto y el modelo de operación que prevalece en muchas instituciones públicas sobre la gestión de recursos humanos, que no permiten la inserción adecuada del proceso de profesionalización. Hay que evaluar, analizar y diagnosticar las organizaciones públicas. Diseñar planes de trabajo y de riesgos en la operación del sistema; determinar costos y verificar su viabilidad en cada institución.

II.1 LA CAPACITACIÓN Y LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD.

La administración racional y efectiva del personal, es fundamental para cualquier organización y debe estar en línea directa a la misión para la cual fue creada, “debiendo establecer la relación directa entre la estructura orgánica institucional con el compromiso programático en el corto, mediano y largo plazo... íntimamente relacionado con la presupuestación y su ritmo de gasto. En donde, todo puesto tiene ubicación en la estructura; todo programa tiene recursos; y, todo puesto, programa y recurso tiene consonancia con el objetivo institucional y nacional”³.

De esta manera, podremos construir un proceso de profesionalización significativo, con capacidad de realización y con proyecto de mejora continua que permita responder a las amplias necesidades y demandas de la sociedad civil, por un lado y, por otro a los requerimientos de desarrollo de los servidores públicos.

En este proceso, la capacitación es un elemento estratégico de la operación. Esto es: el personal constituye el factor intelectual de una organización, capaz de administrar los recursos y llevar a cabo los programas y proyectos, pero requiere a su vez de contar con los elementos cognoscitivos y aptitudinales necesarios para operarlos eficazmente. En esta virtud, la estrategia está en la forma en que se mueve y dispone este factor dentro de la organización para la consecución de los resultados esperados. Porque de este factor dependen, entre otros: las formas de organización, la toma de decisiones, los criterios de operación y de evaluación, las metas y, por supuesto: los resultados.

La capacitación es una forma de educación que se basa en dos aspectos específicos:

- a) Existe una directa relación con el trabajo organizado y la productividad.
- b) Se orienta a los adultos como fuerza productiva

² Arango, Aída et.al. “Instrumento para el diagnóstico y el cambio planificado de la gestión de recursos humanos en organizaciones públicas”.II Congreso Interamericano sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. CLAD Octubre 1997. Venezuela. Pág. 4

³ Valencia Sandoval, Jorge. “Condiciones para institucionalizar el servicio público profesional” en el Seminario la profesionalización del servicio público en México: Retos y Perspectivas” UNAM, noviembre 1997. Pág. 12

Por ello, es importante connotar que si la capacitación tiene como objetivo fundamental atender el desarrollo integral de los trabajadores, se hace imprescindible además, fortalecer la vocación de su servicio, a través de programas de inducción y sensibilización, en que se les induzca a asumir el compromiso institucional para realizar con eficacia su trabajo cotidiano. Y, al mismo tiempo, elevar el nivel de eficiencia y satisfacción del personal en general, a través de la actualización y perfeccionamiento de sus conocimientos y habilidades. Esto redundará en una elevación de la cantidad y calidad del trabajo y en la respuesta efectiva a la sociedad, así como en la superación del personal y en el mejoramiento del nivel de los individuos que integran la organización.

Los esfuerzos de capacitación deben dirigirse a disminuir, hasta eliminar, los problemas de falta de conocimiento y habilidades o actitudes de personal que interfieren en el logro de la máxima eficiencia. De este modo, se podrán disminuir las inasistencias y los retardos, los errores, la cantidad y el costo de desperdicios, la falta de calidad en el servicio que se presta o en el producto que se ofrece, los accidentes, la desmotivación y las enfermedades profesionales, los conflictos interpersonales, etc.

Si los programas de capacitación y formación de personal no logran esto, significa que no corresponden a las necesidades de la organización, y que los objetivos específicos no han sido debidamente diagnosticados. Capacitar por capacitar, hacerlo por cumplir, enviar a un curso al empleado indeseado o al que no tiene qué hacer, devalúa la capacitación y desmotiva al trabajador. Porque para el servidor público su práctica a través del trabajo debe significar el contacto real y directo con la sociedad. Por ende, desarrollar su formación es el propósito y éste, debe basarse en un sistema de gestión de la calidad, en el que se interrelacionen todos los factores del proceso de administración de personal, en el que el servidor público fortalezca sus conocimientos, capitalice sus experiencias y genere impacto social a través de su desempeño, para convertirse en agente del cambio social.

El Sistema de gestión de la calidad es un modelo interrelacionado de todos los procesos que ocurren en la organización, orientados a lograr los propósitos institucionales y cuya base se encuentra en los siguientes estudios realizados en los países desarrollados, con el fin de mejorar los procesos de calidad:

En dichos estudios se privilegia en *la Primera generación* el Control de Calidad por Inspección, que consiste en centrar la calidad en la detección de los productos defectuosos y establecer normas que deban cumplir los productos para salir a la venta. Por primera vez se introducen departamentos de control de calidad que, a través de la inspección, examinan de cerca los productos terminados para detectar sus defectos y errores y, tomar las medidas necesarias para tratar de evitar que el consumidor reciba productos defectuosos. Aquí calidad significa atacar los efectos más no la causa a partir de un enfoque de acción correctiva, cuya responsabilidad recae en los inspectores, quienes además de auxiliarse de la inspección visual, llegan a utilizar instrumentos de medición para efectuar comparaciones con estándares preestablecidos.

La Segunda generación observa el Aseguramiento de la calidad:

En 1924, Walter A. Shewhart de Bell Telephone Laboratories diseñó una gráfica estadística para controlar las variables de un producto, iniciando así la era del *control estadístico de la calidad*. Más adelante, en esa misma década, H. F. Dodge y H. G. Rooming, de Bell

Telephone Laboratories, crearon el área de muestreos de aceptación como sustituto de la inspección al 100% del producto obtenido. En 1942, se hizo evidente el reconocimiento al valor del control de calidad. Al reconocer que todo proceso de producción de bienes y servicios presenta variaciones, se determina que controlando el proceso, se puede controlar la producción.

En 1946 se fundó la Sociedad Estadounidense de Control de Calidad (American Society of Quality Control), la que a través de publicaciones, conferencias y cursos de capacitación, promovió el uso de las técnicas estadísticas para el control de la calidad en todo tipo de productos ya fueran bienes o servicios.

George Edwards en 1946, define el control de calidad como: cualquier procedimiento, estadístico o no, que ayude a que las características de un producto sean menos variables y estén más cercanas a las especificaciones de diseño. Edwards concibe también el término *aseguramiento de la calidad*, poniendo a ésta como responsabilidad directa de la administración. La calidad no es accidental sino que es resultado de la actividad de todas las partes que conforman la empresa. Se aseguran las materias primas desde el proveedor y se pasa de controlar el producto final a controlar el proceso, determinado los puntos críticos de control, y los operadores se convierten en los responsables de la calidad de la producción.

El Dr. William Edwards Deming, quién aprendió los fundamentos de calidad de Shewhart, en 1942 es contratado para aplicar el Control Estadístico en la industria armamentista convirtiéndose cuatro años más tarde en socio y fundador de la ASQC. Más tarde en 1950, Deming contactó a la Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses (JUSE), y a través de ellos empezó a impartir una serie de conferencias a ingenieros japoneses sobre métodos estadísticos y sobre la responsabilidad de la calidad de personal gerencial de alto nivel.

En la Tercera generación, es significativo El Proceso de Calidad Total:

El Dr. Joseph M. Juran visitó por primera vez Japón en 1954 y contribuyó a destacar el importante compromiso del área gerencial por el logro de la calidad que después se adoptó en todo el mundo.

Los 80's se distinguieron por un esfuerzo para alcanzar la calidad en todos los aspectos dentro de las organizaciones de negocios y servicios en los Estados Unidos, incluyendo las áreas de finanzas, ventas, personal, mantenimiento, administración, manufactura y servicios. La calidad se enfoca al sistema como un todo y no exclusivamente a la línea de manufactura.

Así la calidad pasa de ser una herramienta de control manejada por expertos, a ser la estrategia de la empresa dirigida por el grupo directivo y liderada por el Director General. En esta generación el proceso de calidad total se inicia y se termina con el cliente, donde se busca un pleno conocimiento del mismo, de sus necesidades, requisitos y deseos y del uso que le dará a los productos y servicios que le ofrece la empresa.

Es importante destacar que se inicia el desarrollo del personal con enfoque de calidad y se instala el trabajo en equipo en sus diferentes variantes y formas, como un medio de hacer participar a los empleados en el proceso de calidad total, a través de la teoría del Desarrollo Organizacional (DEO).

En la Cuarta Generación el enfoque es: La mejora del Proceso de Calidad total

En ésta el factor humano desempeña un papel relevante al iniciar un proceso continuo de reducción de costos y desarrollar habilidades para trabajar en equipo, con el propósito de resolver los problemas. La empresa se da cuenta que tiene que desarrollar cerebros y generar su propio conocimiento, pero de forma sistémica.

Al madurar el liderazgo de los jefes, el trabajo en equipo se transforma de grupos naturales de trabajo a equipos de mejora continua, dotando al personal de medios formales para implementar mejoras en su propio trabajo. Una parte del sueldo o salario de los empleados se otorga según los resultados obtenidos. La empresa trata de cambiar los sueldos y los salarios, de significarle un costo fijo a ser un costo variable. Se inicia el desarrollo de proyectos Inter-funcionales que abarcan varias áreas de la empresa y se inicia el rompimiento de las barreras entre departamentos de la misma empresa. La estructura de la empresa reduce los niveles jerárquicos y se invierte para dejar al cliente como el cenit de la pirámide y convertir a cada jefe en facilitador del trabajo del personal a su cargo. La brecha con el cliente se reduce cada vez más, al rediseñar los productos y servicios bajo sus especificaciones.

La suma de los esfuerzos del personal y la optimización del proceso reditúan en una reducción continua de costos que reflejan en conjunto una mejora en las utilidades de la empresa.

En este contexto, la administración estratégica de la calidad, implica un cambio en la cultura de las empresas e instituciones, ya que requiere conocer las expectativas del personal, para incorporar esta información en su misión y visión, a partir de las cuales se establezcan metas y se determine el comportamiento de la organización. Lo que permitirá definir el marco dentro del cual se establecerá la planeación a largo plazo.

“La profesionalización se convierte en condición *“sine qua non”* para la implementación del modelo gerencial. El término es importante señalar que va más allá de un traslado simplista de técnicas empresariales, si no conlleva una profunda visión del que hacer cotidiano de la acción gubernamental.”⁴

Así entonces, Situándonos en nuestro país, la complejidad del entorno actual requiere de las instituciones y de sus servidores públicos mayores esfuerzos para mantenerse actualizadas y prestar servicios acordes a las demandas. Sin duda alguna se han observado, particularmente desde los años 70's, frecuentes esfuerzos de modernización emprendidos por nuestras instituciones públicas. Así como la adopción de mecanismos de gestión para el aseguramiento de la calidad. Esta tendencia se ha expresado mediante la aplicación de modelos de dirección y participación en los cuales se utilizan herramientas técnicas y estadísticas y se ejecutan programas encaminados a desarrollar en el personal y en la ciudadanía una cultura de calidad. Tales acciones, usualmente inmersas en la filosofía del mejoramiento continuo o en procesos de modernización institucional implican actividades de capacitación a los funcionarios, búsqueda de factores críticos, aclaración de la misión y objetivos que conllevan, por sí mismos, mejoras cualitativas institucionales.

⁴ “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”. CLAD. San José de Costa Rica. 1998. Pag 8.

De tal forma, que ligada a los procesos de modernización, la filosofía de la calidad total ha venido ganando terreno en la última década como una herramienta de alto valor en la generación y concreción de mejoras continuas, de aprendizaje institucional y de desarrollo de una cultura hacia el trabajo bien hecho. Son diversas las manifestaciones de la irrupción del enfoque de calidad en las actividades de las instituciones. Algunas participan de los mecanismos de evaluación y aseguramiento de la calidad para sus unidades operativas; y, en los sistemas de evaluación que se implementan. Otras, la mayoría, adoptan mecanismos de mayor control, a partir de la definición de indicadores y elaboran sistemas de calificación de los resultados. Algunas más han adoptado la filosofía de las 5 "s" para arraigar una cultura de calidad entre el personal.

Con ello y de modo simultáneo, las instituciones han buscado un sello de calidad externo y han acudido al recurso de la certificación de calidad; usualmente auditada y comprobada por un organismo externo bajo la lógica de funcionamiento de la familia de normas ISO-9000. Por lo que este proceso se ha convertido en un elemento de mucha importancia en el contexto de globalización y competencia de los mercados y economías de todos los países.

ISO (Organización Internacional de Normalización) es una federación mundial de organismos nacionales de normalización. La ISO 9000 es una norma de sistemas gerenciales de calidad, considerada por su importancia para que la organización alcance sus objetivos, a través del control; interrelacionando de manera efectiva los factores humanos, técnicos y administrativos. La responsabilidad de comprometerse con una política de calidad, la definición, implantación y conservación de ésta, corresponde a los más altos niveles de la dirección. La gestión de la calidad es un aspecto del funcionamiento integral de la organización, la cual determina la política de calidad. En Centroamérica podemos encontrar los siguientes: El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil cuenta con una de las experiencias más antiguas de la región que inició en el Estado de Santa Catarina con la aplicación del programa de las 5 "S" y la posterior certificación ISO-9000 en 1997 por la empresa alemana TUV RHEINLAND. También se han certificado bajo normas de la familia ISO 9000 las regionales de Paraná, Espírito Santo y Pernambuco.

La Dirección Nacional del SENAI en Brasilia adoptó un sistema de garantía de calidad (ISO 9001) que fue auditado por la BVQI dando como resultado la recomendación para la certificación con el siguiente foco: Planificación, Desarrollo y Coordinación de Proyectos Estratégicos y Proyectos de Mejoramiento Operativo.

También en el SENAI existe un sistema interno de reconocimiento a la calidad de sus Centros de Formación que a partir de un proceso de evaluación, les otorga el título como "Centros Modelo de Educación Profesional" o "Centros Nacionales de Tecnología". El sistema se inspira en los criterios del Programa Nacional de Calidad entre los cuales se cuentan: Gestión de Procesos, Gestión de Personas, Liderazgo, Planeamiento Estratégico, Foco en el cliente y en el mercado, Resultados y Gestión de Información.

En Perú el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) recibió la certificación de calidad de conformidad con la norma ISO 9001, por parte de Bureau Veritas Quality International. Luego de un amplio esfuerzo nacional, la institución obtuvo la certificación en todas sus sedes zonales, para sus Programas de Formación y Capacitación Profesional: Aprendizaje Dual, Calificación de Trabajadores en Servicio, Técnicos industriales, Administradores Industriales, Maestros Industriales, Técnicos en Ingeniería, Capacitación Continua, Capacitación Multimedia, Informática y Bolsa de Trabajo.

Después de realizar una serie de acciones tendientes a su modernización institucional, que entre otras cosas favorecieron la apertura de la institución a un mecanismo de acreditación de otras entidades de formación públicas y privadas; el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica, emprendió el proceso de aseguramiento de calidad y obtuvo, en enero de 1999, la certificación de su Unidad de Acreditación extendida por INTECO y la (Asociación Española de Normalización y Certificación) AENOR de acuerdo con los estándares de la norma ISO-9002.

En México, el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) fue certificado, en febrero del 2000, por la empresa Lloyd's Register Quality Assurance (LRQA) en reconocimiento a la adopción de sistemas eficientes que demuestran su capacidad para asegurar la calidad de sus procesos en las etapas de diseño, desarrollo, producción y distribución de sus productos, así como en la prestación de servicios asociados. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) de Chile fue el primer Servicio Público en ese país en obtener una certificación de calidad de la familia ISO 9000. El Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) de Guatemala adoptó, como resultado de su programa de modernización, una serie de acciones orientadas a crear en la institución una cultura de la calidad total. Hacen parte de estas acciones la definición clara de la visión y misión institucional y la ejecución del programa conocido como de las 5 "S" una filosofía de gerencia que sienta las bases para un programa de calidad total.

Así entonces, un sistema de calidad es la estructura sobre la cual se construyen los procesos de capacitación y profesionalización, a través de la reingeniería de los sistemas de administración de personal. Por lo que debe entonces ser adaptado al tipo de trabajo de cada organización.

Adoptar un Sistema de gestión de la calidad es una decisión estratégica, que impulsa a las organizaciones a analizar los requisitos de las demandas ciudadanas y definir los procesos que den respuesta satisfactoria a la sociedad. La ISO 9001:2000 promueve la adopción de un enfoque basado en procesos cuando se desarrolla, implementa y mejora la eficacia de un sistema de administración de la calidad, para aumentar la satisfacción del cliente, mediante el cumplimiento de sus requisitos. Porque para que una organización funcione de manera eficaz, debe identificar y administrar numerosas actividades relacionadas entre si. Una actividad que utiliza recursos y que se administra con el fin de permitir que los elementos de entrada se transformen en resultados, se puede considerar como un proceso. Una ventaja del enfoque basado en procesos es el control continuo que proporciona sobre los vínculos entre los procesos individuales dentro del sistema de procesos, así como su combinación e interacción. En este enfoque una de las técnicas utilizadas para la solución de problemas es el Modelo "Deming".

En este Modelo *Planear* significa: establecer los objetivos y procesos necesarios para conseguir resultados de acuerdo con los requisitos del cliente y las políticas de la organización; *Hacer*: implementar los procesos; *Verificar*: Realizar el seguimiento y la medición de los procesos y los productos respecto a las políticas, los objetivos y los requisitos para el producto, e informar sobre los resultados; *Actuar*: tomar acciones para mejorar continuamente el desempeño de los procesos.

El diseño del sistema está determinado por:

- ✓ Necesidades

- ✓ Objetivos particulares
- ✓ Servicios
- ✓ Procesos
- ✓ El tamaño de la organización
- ✓ Cultura
- ✓ Entorno

El sistema está integrado por ocho principios, doce fundamentos y 5 requisitos:

Principios:

- ✓ Enfoque al cliente
- ✓ Liderazgo
- ✓ Participación del personal
- ✓ Enfoque basado en procesos
- ✓ Enfoque del sistema para la administración
- ✓ Mejora continua
- ✓ Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones
- ✓ Relaciones mutuamente beneficiosas

Fundamentos:

- ✓ Base racional para los sistemas de administración de la calidad
- ✓ Requisitos para los sistemas de administración de la calidad y requisitos para los productos
- ✓ Enfoque de sistemas de administración de la calidad
- ✓ Enfoque basado en procesos
- ✓ Política de la calidad y objetivos de la calidad
- ✓ Papel de la Alta Dirección dentro del sistema de administración de la calidad
- ✓ Documentación
- ✓ Evaluación de los sistemas de administración de la calidad
- ✓ Mejora continua
- ✓ Papel de las técnicas estadísticas
- ✓ Sistemas de administración de la calidad y de otros sistemas de administración
- ✓ Relación entre los sistemas de administración de la calidad y los modelos de excelencia

Requisitos:

- ✓ Sistema de administración de la calidad
- ✓ Responsabilidad de la dirección
- ✓ Administración de los recursos
- ✓ Realización del producto
- ✓ Medición, análisis y mejora

Es pertinente establecer, con toda claridad, que en nuestro país la eficacia del sistema debe centrarse no sólo en la responsabilidad de la Dirección de cada organización, sino también indiscutiblemente en la adecuada planeación nacional de este proceso por parte del Estado y en el establecimiento de esquemas transparentes de calificación y evaluación de los

resultados logrados, a partir de la aplicación del mismo. De tal forma que nos ubiquemos en el concepto más amplio e integral de Administración, como el factor fundamental a partir del cual logramos los fines.

“La mejora en las administraciones no solo son movimientos inspirados en mecánicas eficientistas, sino que tienen como eje su eventual contribución a la gobernabilidad y al fortalecimiento de la democracia.”⁵

Con el Programa de Modernización Administrativa (*PROMAP*) se instituyó en la estructura programática presupuestal, el “*Reconocimiento a la Calidad*”, y se retomó de manera significativa el “*Premio Nacional de Calidad*”, como elementos de una política de mejora del servicio público. Sin embargo, en las instituciones cuya misión es la prestación de servicios cuyas características no son fácilmente mesurables, por la diversidad y complejidad social (justicia social, combate a la pobreza, desarrollo comunitario, seguridad nacional, etc. Así como por la falta de coordinación interinstitucional en la operación de los programas, llevándose a cabo inclusive una duplicidad en las acciones, con el consecuente derroche financiero, es que no se ha logrado, en principio interpretar el Modelo y consecuentemente aplicarlo. Algunos de los factores pueden ser: la falta de capacitación y actualización del personal que debe operar el modelo, así como por la falta de conocimiento de la organización y de sus procesos y por supuesto, de una deficiente planeación e inversión financiera en el proceso formativo organizacional, para estar en posibilidad de generar en la organización una cultura de calidad y una reflexión respecto del papel que desempeña como servidor público. Pero, sin duda alguna, se debe a la falta de seguimiento, control y sistematización de los resultados y de la coherencia que no transparencia en los informes de evaluación, resultantes de las auditorías de desempeño, que son la parte más importante del proceso de mejora continua y a la consecuentemente ineficaz toma de decisiones. Por lo que la Alta Dirección debe asegurarse del establecimiento de un proceso de planeación adecuado que refleje de manera objetiva el cumplimiento de la misión. Así como de la realización de una auditoría interna eficaz y eficiente, que permita, en primer lugar: identificar con objetividad y profesionalismo los procesos y los indicadores de su cumplimiento; segundo, reorientar los métodos e instrumentos de medición y por último evaluar el impacto del servicio en la sociedad y la confianza en el mismo. Lo que deriva actualmente en la aplicación del sistema de manera superficial, sólo para cumplir con la norma establecida, y formar parte de la elite de organizaciones públicas certificadas, sin que exista un verdadero análisis del impacto social de los procesos seleccionados para la certificación; ni del valor que estos generan en la sociedad y que permiten identificar con claridad la aplicación de los recursos nacionales, por falta de evidencias reales y objetivas que confirmen que todas las actividades desarrolladas se han llevado a cabo conforme a las políticas de calidad, y de conformidad con los métodos de trabajo establecidos y documentados en procedimientos operativos, para atender y cumplir con las metas y objetivos determinados, mismos que deben estar enfocados totalmente a la misión y visión de la organización y no a los trámites internos administrativos. Es decir, enfocarse realmente a la obtención de resultados relativos a los siguientes aspectos:

⁵ Herrera Macías Alejandro. “*Algunas consideraciones en la implementación del servicio profesional de carrera en México para hacer frente a la globalización*”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, Oct. 2003. Pág. 28

- Misión e Imagen de la organización
- Quejas de los ciudadanos
- Satisfacción de las demandas y necesidades de la sociedad
- Infraestructura y recursos aplicados
- Toma de decisiones

El Sistema de Gestión de la Calidad aplicado en el Sector público mexicano, se encuentra inserto en el proyecto de modernización nacional, con el propósito de mantener estabilidad en los escenarios político, económico y social, que le permita transformar y desarrollar a la sociedad. Por lo cual se requiere establecer con seriedad la reestructuración de las organizaciones públicas, para que éstas sean capaces de mantenerse vigentes en el escenario nacional, esforzándose por atender la demanda ciudadana, conforme a su misión; generando satisfacción social y por ende, respeto y credibilidad en las instituciones. Lo que se traduce en gobernabilidad social, ya que legitima la acción del gobierno y el ejercicio del poder político en la planeación y atención de las necesidades públicas.

La administración del personal público, su capacitación y profesionalización son claves para el éxito del Sistema, en el que el control del proceso se puede identificar como un procedimiento planeado, en el que la alta Dirección no sólo debe establecer las políticas, los objetivos y el alcance del sistema con un enfoque sistémico, sino que, es imprescindible, se comprometa al desarrollo del proceso y a la obtención de resultados.

Los objetivos de desarrollo deben ser medibles y favorecer la capitalización de experiencias, coherentes con la política de calidad. En donde ésta debe estar enfocada a la satisfacción de las demandas de los ciudadanos y, a las prioridades establecidas por la institución, de conformidad con la Agenda de gobierno.⁶ Es imprescindible elaborar cronogramas de las revisiones (*control*) para identificar los avances y la verificación del cumplimiento de la norma y de la política de calidad y realizar el estudio y análisis correspondientes. Actualmente se cuenta a nivel nacional con un instrumento denominado “*tablero de control*”, que registra datos respecto de los avances porcentuales de los compromisos establecidos, pero no se tiene un nivel de análisis permanente, que permita corregir o reorientar oportunamente, o en su caso transparentar la información. Por lo anterior, considero que es necesario atender de manera prioritaria el aspecto de la planeación y, por supuesto capacitar y especializar al personal técnico, para estar en posibilidad de consolidar una administración estratégica.

El Sistema de Gestión de la Calidad incluye conceptos, técnicas, metodologías y procedimientos con una clara orientación al *Control Total de la Calidad* en todas las funciones de la organización. En este esquema, la capacitación es un factor estratégico para proporcionar elementos conceptuales y cognitivos que interrelacionen las características de los trabajadores con la estructura integral de la organización, logrando contar con personal potencialmente participativo y comprometido en la atención de los objetivos y prioridades institucionales. Con pleno conocimiento y capacidad de decisión para la determinación de atribuciones, perspectivas de modernización, áreas de oportunidad, mecanismos de programación, presupuestación, coordinación, evaluación y seguimiento.

⁶ Se refiere al Plan Nacional de Desarrollo y Programas Sectoriales

En este esquema, el proceso de capacitación debe tipificarse de la siguiente manera:

- ✓ Capacitación para el puesto
- ✓ Capacitación en el puesto
- ✓ Profesionalización

Para este proceso es indispensable la determinación de necesidades de capacitación; con base en el análisis de los siguientes factores:

- ✓ El análisis de los resultados derivados de la aplicación de la evaluación del desempeño
- ✓ La identificación entre la población objetivo que recibe el servicio de la organización de las causas evidentes de insatisfacción de dicho servicio
- ✓ El análisis y determinación de las causas no evidentes que tienen que ver con el clima laboral y el tipo de organización del trabajo
- ✓ El tipo de metodología aplicada para la enseñanza de los contenidos
- ✓ El rango de participación de los servidores públicos en los programas de capacitación
- ✓ La identificación de los objetivos y metas de la organización, así como de la misión y visión
- ✓ El análisis de la composición de la estructura orgánica institucional (puesto-función)

Lo que permitirá establecer el perfil de competencias por puesto-función y diseñar un modelo de capacitación especializada para cada integrante de la organización. (Persona-puesto-curso).

En donde los objetivos serían los siguientes:

- ❖ Reforzar el conocimiento técnico-administrativo para el puesto y para la ocupación de un puesto de mayor responsabilidad y jerarquía
- ❖ Cambio de actitudes y desarrollo de aptitudes para la prestación de servicios con calidad
- ❖ Actualización para la aplicación de nuevas tecnologías
- ❖ Desarrollo de habilidades directivas y para la toma de decisiones (fortalecimiento del liderazgo)
- ❖ Desarrollo potencial del personal
- ❖ Consolidar la profesionalización del personal

Ahora bien, no todos los problemas de una organización pueden resolverse con capacitación. A veces las fallas pueden deberse a:

- ✓ Sistemas de remuneraciones e incentivos injustos
- ✓ Canales de información o de comunicación inadecuados.
- ✓ Mala organización del trabajo
- ✓ Herramientas y maquinaria obsoleta o en malas condiciones
- ✓ Problemas de abastecimiento de materia prima

La capacitación, por tanto, debe estar interrelacionada con un sistema integral de administración de personal y, con la toma de decisiones para la solución de las dificultades organizacionales.

Por lo que las Políticas de Capacitación deben establecerse considerando la totalidad de la organización y en concordancia con las normas en materia de administración de recursos humanos:

§ Reclutamiento y selección de personal

§ Sistemas de sueldos y salarios

§ Prestaciones

§ Incentivos económicos

§ Promociones y ascensos

§ Sanciones y estímulos

En donde, en términos generales, la capacitación se constituya como un sistema orientado a:

- ✓ Preparar a la persona de nuevo ingreso a la organización, a fin de proporcionarle la información necesaria para que conozca la organización a la que acaba de ingresar; sus objetivos, políticas, normas, y sus propios derechos y obligaciones. Asimismo, darle las instrucciones que deberá seguir para desempeñar el puesto que va a ocupar y lograr su integración al trabajo.
- ✓ Favorecer la adaptación del personal siempre que haya algún cambio técnico o tecnológico, o de normas y procedimientos administrativos.
- ✓ Ofrecer cursos y seminarios generales cuando conforme al diagnóstico de necesidades de capacitación se considere pertinente para la generación y fortalecimiento de cultura administrativa.
- ✓ Establecer un programa de capacitación continua por módulos, de conformidad con los perfiles de competencia de cada puesto y las calificaciones de desempeño
- ✓ Preparar a los aspirantes cuando haya que cubrir vacantes de nueva creación o promover a algún trabajador.

Tiene que ser realizada una encuesta entre los trabajadores para conocer cuáles son sus actitudes y preferencias ante la organización, los directivos y sus compañeros; cuáles son sus percepciones y prestaciones en general, además de sus actitudes y aptitudes respecto del trabajo; finalmente, cuál es la comunicación interna y el clima laboral.

Por lo que se refiere a la estructura orgánica funcional a fin de estar en posibilidades de cumplir eficientemente con todas las actividades que implica sistematizar la capacitación es

indispensable contar con un área administrativa, que integrada totalmente a los objetivos, políticas y necesidades de la organización, sea responsable de planear, organizar y controlar la función de capacitación y profesionalización en la misma, en vinculación y coordinación estrecha con la unidad encargada de los recursos humanos.

La capacitación hasta ahora considerada como una actividad de apoyo para el logro de los objetivos de la empresa, debe formar parte de la administración de recursos humanos, como factor estratégico para el desarrollo de la organización.

Internamente la Unidad de capacitación, y de acuerdo con las funciones que tiene bajo su responsabilidad, debe contar con las siguientes áreas:

- § Capacitación Continua y profesionalización
- § Planeación, Programación y Presupuestación
- § Coordinación, Operación y registro
- § Control, medición de resultados y Evaluación.

Asimismo, un buen plan de capacitación debe contemplar los conocimientos, las habilidades y las actitudes que una persona debe adquirir, reafirmar y actualizar para desempeñar con mayor eficiencia y eficacia sus funciones. La adaptación al nuevo puesto tiene que ser progresiva para que la persona conozca todas sus responsabilidades y pueda manejar bien la autoridad que en su caso, le confiera el puesto.

Cuando el personal de la empresa logra ocupar mejores puestos y la gente está consciente de que hay posibilidades de crecer dentro de la organización, el esfuerzo que se realiza es mayor, el grupo se identifica con la misión y la empresa se fortalece.

La elaboración de planes y programas de capacitación con base en el diagnóstico de necesidades, debe llevarse a cabo mediante la formulación de objetivos específicos. La determinación de los beneficios, los recursos, los requerimientos y los costos que representa satisfacer las necesidades identificadas, implica también decidir acerca de la forma en que la capacitación se va a realizar. Muchos fracasos en el terreno de la formación de recursos humanos, se deben a que la planeación es deficiente o de plano no se efectúa. Esta función bien realizada garantiza el éxito de los programas y nos dice si vale la pena o no invertir en ellos.

En la planeación también deberán diseñarse los instrumentos con que se evaluarán los resultados de la capacitación, si esto no se considera, no se podrán identificar los beneficios obtenidos. Aunque la función de evaluación propiamente dicha es parte final del proceso, al ser parte de un proceso de mejora adquiere el enfoque de retroalimentación; lo que permite establecer los objetivos y metas a lograr y, efectuar comparaciones entre la situación anterior y la posterior a la capacitación.

Diseñar e implementar mecanismos de registro de los eventos y del personal capacitado es muy importante ya que además de realizar un análisis objetivo de los resultados obtenidos

con la capacitación y establecer el seguimiento y un sistema de retroalimentación que sirva para efectuar los ajustes a todo el proceso, de acuerdo con los resultados obtenidos, es factible implementar el historial personal de capacitación, que debe ser verificado con el perfil de competencias del puesto, a fin de determinar los avances y plantear esquemas curriculares para el trabajador dentro de la organización. Lo anterior requiere por cierto de la vinculación intrínseca con la unidad de recursos humanos.

Indicadores en la detección de necesidades de capacitación

Algunos indicadores que pueden utilizarse para detectar necesidades de capacitación son:

Indicadores de volumen de trabajo

Es un indicador cuantitativo que mide la cantidad de actividades o trabajo realizados en un tiempo determinado.

Indicadores de efectividad

- Comparación de lo realizado con el objetivo previamente establecido.
- Se determina si, de acuerdo a lo planeado, los objetivos y las metas han sido cumplidas.
- Se efectúan pruebas a los individuos que intervienen para que sean analizados y evaluados.
- Se verifica la parte del proceso para medir la eficacia de las áreas de su competencia o en las que impacta su trabajo.
- Se evalúa la coordinación entre las áreas que intervienen.
- Se compara la coherencia de la magnitud de las metas y los objetivos previstos en los programas y presupuestos, con los logros alcanzados.

Indicadores de eficiencia

- Se elabora una comparación entre el rendimiento real del personal en sus acciones o condiciones actuales con una norma de rendimiento previamente definida y aceptada.
- Se evalúa el trabajo útil desarrollado por el individuo y el esfuerzo y tiempo empleados en llevarlo a cabo.
- Las operaciones deben evaluarse con criterios de medición adecuados en cada situación particular.

El desempeño individual de todos los empleados se puede evaluar en cuatro aspectos:

1. Evaluación de habilidades (disponibilidad, confiabilidad, responsabilidad, necesidad de supervisión, trabajo en equipo, iniciativa, comunicación efectiva, seguridad, asistencia y puntualidad).
2. Aspectos o tareas sobresalientes.
3. Áreas de interés profesional.
4. Aspectos o tareas personales que pueden ser mejoradas.

Es pertinente mencionar que tal vez existan más criterios de medición en las organizaciones públicas, pero no hay, hasta ahora, una escala de valores precisa y normada con la cual pueda medirse con exactitud el grado de eficiencia del desempeño. Muchos valores quedan a juicio y criterio de quien efectúa el trabajo de evaluación y los directivos que participan en ésta. Bajo este esquema, es vital que nuestras organizaciones hagan conciencia de lo que los empleados significan y de las características que deben ser reforzadas, con el objeto no solo de mantener una posición competitiva, sino a partir de una respuesta eficaz, mantener gobernabilidad social. Estos parámetros y normas específicas de desempeño deben derivarse directamente de la construcción y diseño de puestos acordes y congruentes con la misión y visión de cada organización, así como de las funciones y prioridades establecidas, para obtener de cada puesto los resultados esperados.

En este esquema, la capacitación debe:

1. ser considerada una inversión y no un gasto; por los beneficios que produce.
2. Mejorar la organización.
3. Ser diagnosticada, dosificada, administrada y controlada por especialistas en la materia.
4. Ser planeada con todo rigor.
5. Ser impartida con éxito, para lo que se deben identificar las necesidades reales que demanda cada puesto.
6. Responder a una enseñanza específica. Debe de enseñarse lo que se necesita y a quien lo necesita.
7. Enfocarse a la productividad, debe orientarse a contrarrestar problemas organizacionales y operacionales.
8. Mantenerse en un proceso de permanente innovación y dinamismo, acorde a los avances científicos y tecnológicos en el mundo.
9. Ser adecuada para los diferentes niveles de la organización
10. Consolidar y potenciar la infraestructura del personal
11. Generar en el individuo cambios de conducta en forma planeada y conforme a objetivos específicos:
 - ✓ Incrementar conocimientos, desarrollar habilidades, modificar actitudes, desarrollar el juicio y el criterio, ser más productivos
 - ✓ Actualizar al personal en la aplicación de nuevas tecnologías y para ocupar nuevas posiciones.
12. Ser una herramienta que mejora la comunicación y la participación del personal.
13. Formar parte de la educación y de la formación integral de las personas.
14. Los cursos de un programa de capacitación no deben probar su efectividad por la cantidad de conocimientos que una persona adquiere, sino por el cambio que éstos provocan en ella.
15. Los contenidos de un curso, su metodología, el tiempo asignado y los materiales deben ser productos del alcance y la profundidad que indiquen los objetivos del mismo.

Las organizaciones que cobrarán relevancia en el futuro serán aquellas que descubran y fomenten el entusiasmo, la capacidad de aprendizaje y de renovación del ser humano en

todos los niveles de la estructura organizacional, mismas que conjuguen un pensamiento sistémico, la mejora continua en ambientes cambiantes, una visión compartida, un ambiente que fomente la calidad de vida laboral y el aprendizaje en equipo; organizaciones que promuevan y reconozcan la capacidad creativa y el compromiso de los involucrados.

Así, en la medida en que se puedan identificar y analizar las variables que permiten que el recurso humano sea un factor estratégico para el desarrollo, que impacta y es impactado por la organización, podrán las organizaciones comprender el papel que desempeña éste y la administración del recurso humano en la conformación de organizaciones bajo un ambiente de administración por calidad total.

II.2. LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Retomando las reflexiones efectuadas en el apartado anterior, es pertinente comentar al inicio del presente capítulo que, conforme a los estudios realizados por diversos investigadores, en la mayor parte de los países del mundo contemporáneo, el sector público atraviesa por un intenso proceso de modernización y transformación institucional y administrativa. Estas reformas buscan mejorar la productividad en el uso de los recursos fiscales, la rentabilidad de las inversiones públicas y la eficiencia en la asignación del gasto gubernamental, pero sobre todo reordenar el esfuerzo de los servidores públicos, y satisfacer las demandas ciudadanas.

Besterfield refiere algunos aspectos sobre la responsabilidad de la calidad por áreas, donde se menciona lo siguiente:

“Sí bien es cierto que la calidad es estudiada con la institución, también es cierto que el recurso humano es quién la lleva a cabo y no deberá ser considerada como la responsabilidad de una sola persona o de una sola área, sino mas bien como una tarea que todos deben compartir. De ella participan tanto los empleados como las autoridades de la institución, por ello la responsabilidad se distribuye entre las diferentes áreas facultadas para tomar decisiones”.⁷

Lo anterior nos lleva a considerar la importancia de la calidad para la formación del personal. En este sentido, considero importante comentar que en los países desarrollados como: Canadá, Alemania, España, Francia y Estados Unidos, los gobiernos realizan verdaderos esfuerzos por consolidar el perfeccionamiento del personal, a través de la creación o constitución de diversos organismos dependientes directamente del ejecutivo, que se encargan de dirigir a nivel nacional los sistemas de administración del personal público, estableciendo para el proceso de formación convenios con las principales instituciones públicas de educación del país o, en su caso creando Academias Federales como centros de formación del personal en las diferentes instancias de la administración pública.

En nuestro país, no obstante que existe la norma para la formulación de los programas de capacitación, en donde a decir verdad, existen dos normas o más, dependiendo del Apartado de la administración pública, según corresponda: Apartado “A” y Apartado “B”,

⁷ Besterfield Dale H. “Control de Calidad”. Ed. Hispanoamericana. Madrid, España 1995. Pág. 36

en donde cada uno de estos se regula conforme a la ley que lo constituye. Lo que conduce a diferencias significativas en el quehacer de capacitación, entre otras. Además de que en algunas otras instituciones se regula dicho quehacer, por medio de estatutos inscritos en el servicio civil de carrera. Por lo que, en términos generales, cada institución hace su propio esfuerzo por llevar a cabo programas de capacitación para el personal de nuevo ingreso; así como de actualización para los que ya están laborando en la institución. Si bien es cierto que de alguna manera en las Instituciones que se rigen bajo el apartado "A", se aprecia un mayor seguimiento por parte de la Secretaría del Trabajo en el proceso de presentación de los planes y programas de capacitación, además de la constitución de los Comités y comisiones que se establecen al interior de las organizaciones, por la obligatoriedad para atender este tema, toda vez la presencia de los Sindicatos. En el apartado "B", se ha evidenciado en los últimos años, por parte de la Unidad de Servicio Civil, ahora adscrita a la Secretaría de la Función Pública la preocupación por atender este tema, a partir de la expedición en marzo del 2003, de la "Norma que regula la Formación Integral del Personal de la Administración Pública Federal", pero el trabajo es aislado y aun no se observan los resultados del seguimiento a la formulación de los programas derivados de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y, consecuentemente no existen aún evaluaciones al respecto.

Cabe referir que, no obstante, dicha norma constituyó un avance significativo porque permite la alineación del servicio profesional con la capacitación y el desarrollo del personal. Por lo que es importante que la Secretaría de la Función Pública la retome y consolide con el mismo interés que otorga a la capacitación del personal adscrito a los diversos Órganos de Control en las dependencias del Gobierno Federal. En donde, la Secretaría antes mencionada, desarrolla un programa específico de capacitación, sustantivamente en el conocimiento y utilización de las herramientas de análisis y estadística. En el que no participa el personal administrativo, operativo ni directivo, adscrito a otras unidades de las organizaciones. Caso aparte son las dependencias, organismos y entidades del Gobierno Federal, que de alguna manera u otra, representan esfuerzos en materia de profesionalización de servidores públicos, tales como:

- Secretaría de Relaciones Exteriores (desde 1934)
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
- Secretaría de Educación Pública (carrera magisterial)
- Procuraduría General de la República
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- Comisión Nacional del Agua
- Procuraduría Agraria
- Instituto Federal Electoral
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Sistema de Administración Tributaria, en fase de implementación).

Además de estas experiencias, habría que agregar al personal que forma parte del Poder Judicial a través de sus Consejos de la Judicatura, cuyo ingreso se realiza por concurso de oposición. Por otro lado, están los correspondientes al Poder Legislativo, así como a las Universidades públicas que cuentan con profesorado de carrera cuyo procedimiento de

ingreso es también por concurso de oposición⁸. En las que se ha constituido, previo a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, un servicio civil, en donde en la mayoría de éstas, se supone que la capacitación es un proceso de alguna forma más sistemático, y en donde cabría revisar su alineación a las prioridades institucionales y a las expectativas de progreso de los trabajadores; Así como sus sistemas de remuneración y estímulo. Por lo que si dichas instituciones han logrado ya una experiencia significativa que debiera ser aportada para la construcción de un Sistema Nacional Integral de profesionalización, destacando el Modelo para hacerlo aplicable, esto permitiría propiciar las condiciones sobre aspectos, premisas y retos ya revisados y ponderados por estas instituciones y, redundar no solo en la integralidad del proceso en toda la administración pública, sino mejorar sustantivamente la tarea del Gobierno, respecto de la atención y solución de las demandas y necesidades sociales.

Esto es, que en el diseño de las Instituciones para funcionar en el mundo de hoy para el mañana, se debe realizar de manera concienzuda el análisis del desempeño humano fundamentándose principalmente en dos tendencias: La primera, con relación a las teorías de la humanización de la administración, preocupadas no sólo por el comportamiento individual del hombre, sino también por el comportamiento organizacional. Estas teorías vislumbran las perspectivas de satisfacción y de autorrealización del hombre en las actividades que desarrolla.

En la segunda, consideramos los sistemas de gestión y las exigencias de la certificación de las instituciones basadas en normas internacionales adaptadas a las normas y procesos en México. En las que éstas instituciones tendrán que responder a dichas exigencias, basadas en el concepto de calidad en el desempeño humano; que significa "llevar a cabo actividades con excelencia" y, para llevarlas a cabo, se requiere de revisar la asociación entre factores como la productividad, y la salud física y mental.

Lo anterior, lo podemos resumir de la siguiente manera: un hombre que goza de motivación, así como de un equilibrio en su salud mental y psicológica, logrará un desempeño humano con calidad, haciendo trascendente su participación en la sociedad, por la respuesta que de su trabajo se derive a ésta.

La globalización, el avance tecnológico, la intensa competencia por los mercados, la continua innovación y la creación de una nueva fuerza de trabajo, basada en el talento, ha hecho que las organizaciones se reenfoquen y administren bajo la premisa que "las personas hacen la diferencia", lo cual obliga a enfocar el concepto del ser humano como el activo más importante para crear valor.

Es pertinente referir que la posibilidad del buen gobierno democrático rebasa el ámbito de la administración pública, porque más allá de la administración, se exigen en el actual momento reformas y mejoras de las instituciones políticas y de las instituciones de justicia. Por lo que la contribución de la administración pública al buen gobierno se ubica específicamente en dos planos: El primero, es el relativo al análisis de las decisiones/políticas públicas e incluye una serie de operaciones cognitivas de información, explicación, análisis y previsión, mientras el segundo concierne a la gestión de la implementación de las políticas y de la prestación de los servicios públicos, que implican una serie de operaciones de gerencia de recursos. Concretamente, el trabajo administrativo consiste en determinar la corrección de

⁸ *Martínez Puón Rafael. "¿Servicio profesional de carrera para qué? Apuntes para su desarrollo e institucionalización en México". VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003*

las decisiones del gobierno mediante el análisis (el saber científico-técnico) y determinar la efectividad de éstas decisiones mediante la gestión (las habilidades directivas, organizativas y operativas). La eficacia y eficiencia de las decisiones del gobierno democrático, su posibilidad de transformar la decisión en realidad y el desarrollo en hechos sociales tangibles, depende directamente del trabajo de la administración pública.

En nuestro país existen núcleos consolidados de administradores públicos competentes, prácticamente en todas las dependencias: La introducción de un servicio profesional público de carrera tiene como propósito asegurar y generalizar la competencia profesional mediante procesos de selección y promoción de personal, basadas en el mérito y no en adscripciones partidarias o de otra índole.

Bajo estos criterios la profesionalización del personal y de la administración pública deben formar parte de una estrategia política integral del Gobierno para legitimar y recuperar la gobernabilidad del Estado ante la ciudadanía, en su papel de promotor del desarrollo nacional y no dejarlo a la sola expedición de una ley administrativa en la que hay que construir todo el modelo en la “praxis”.

¿Qué es exactamente un servicio profesional público de carrera? Conforme lo establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera:⁹ 1) un conjunto de normas y procedimientos que se inspiran en principios o valores esenciales del servicio público, tales como legalidad, imparcialidad, objetividad, integridad, transparencia, eficiencia, confidencialidad... 2) normas y procedimientos que regulan el ingreso, formación-capacitación-certificación de competencias, permanencia, movilidad (carrera) y separación del personal público y que definen sus respectivos derechos y obligaciones, 3) mediante una evaluación competitiva de los méritos de las personas, tales como competencia científico-técnica, competencia gerencial, experiencia en el campo, desempeño..., y 4) es administrado por órganos políticamente independientes y autónomos, a fin de asegurar imparcialidad, credibilidad y confiabilidad.

“El servicio público profesional no es una panacea, porque no va a resolver todas las debilidades de nuestra democracia ni lo va a hacer en el instante, pero puede coadyuvar a dar forma duradera a un gobierno democrático de calidad”¹⁰

Por lo que ahondando en el significado social, se puede definir, tal y como aparece en la Ley:

“El Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para *garantizar* la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el *mérito*”.¹¹

En este contexto podemos precisar que: la **capacitación** es el proceso inserto en un Sistema de Gestión de la Calidad, mediante el cual los Servidores Públicos son inducidos y facultados integralmente en el conocimiento de los procesos de la organización y de las herramientas para desarrollarlos, así como en el fortalecimiento de sus habilidades personales y el mejoramiento de sus actitudes, **para hacerlos competentes** para

⁹ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. DOF 10 de abril de 2003.

¹⁰ Hernández Puente Adriana, “Administración y Desarrollo de Personal Público”. INAP. México 1994. Pág. 92

¹¹ *Ibidem*.

desempeñar eficazmente un puesto en la organización, formando, especializando sus habilidades y, capitalizando su experiencia y conocimientos.

En tal virtud, **la profesionalización** se constituye como el grado que obtiene un Servidor Público en el desempeño de la función, que se ha capacitado y actualizado continua y sistemáticamente para ocupar un cargo específico, aspirando acceder a otro de mayor responsabilidad, con base en sus conocimientos, aptitudes y actitudes. Aportando a la organización conocimientos y acciones para lograr alcanzar la misión de ésta y siendo factor importante para consolidar la visión a largo plazo.

Bajo este esquema, es pertinente señalar que la ciudadanía demanda cada día una mayor y mejor capacidad de respuesta y, que la administración pública en esta virtud desempeña un rol primordial porque a través de su acción propicia la movilización social en torno a los requerimientos y necesidades que plantea.

Hemos dicho que la Administración Pública es el puente que comunica a la sociedad con el Gobierno y viceversa, el ciudadano se vincula al Gobierno justamente a través de ésta estableciendo para ello una estructura organizativa que puede atender los requerimientos y prioridades nacionales y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales de los individuos.

También hemos señalado los esfuerzos que la Administración Pública ha realizado para mejorarse a sí misma, replanteando su funcionamiento con el fin de “mejorar la cobertura, calidad y eficiencia de los Servicios Públicos”. Por ello, es interesante precisar aquí cuatro etapas fundamentales de revisión de la estructura pública, que han significado la transición hacia la Modernización del Aparato Público en nuestro país:

- I. *Los estudios derivados de la CAP (Comisión de Administración Pública) en los años 70's que determinaron una serie de avances y delinearon el acercamiento a la población en el otorgamiento de los servicios:*

El informe de la Comisión de Administración Pública y las Bases para el Programa de Reforma Administrativa, que coincidieron en la necesidad de contar con un órgano central normativo encargado de la gestión del personal público, para dar unidad y congruencia a las acciones del Ejecutivo Federal, en esta materia y con ello cortar el crecimiento desordenado y sin planeación del aparato burocrático que se había producido en las dependencias y entidades gubernamentales.

El diagnóstico contenido señalaba que los principales problemas que afrontaba la administración y desarrollo del personal, eran:

- ✓ Los objetivos de la Administración de personal no estaban definidos en forma clara y precisa y por lo tanto, se carecía de una política que comprendiera desde el ingreso de un trabajador hasta su separación del servicio.
- ✓ Se carecía de un órgano normativo central que estableciera los lineamientos básicos conforme a los cuales se regularan las relaciones entre el estado y sus servidores.
- ✓ Las unidades de administración de personal se dedicaban fundamentalmente a funciones de trámite (altas, bajas, etc.), sin posibilidades objetivas de establecer políticas globales en este campo y verificar su cumplimiento.

- ✓ La administración de personal público se encontraba encerrada en un círculo vicioso de baja productividad, insatisfacción y frustración, debido a la existencia de sistemas escalafonarios en los que la antigüedad y no la capacidad resultaba el factor más importante para ascender.
- ✓ El catalogo de empleos por su carácter enunciativo y no descriptivo inducía más a la confusión que al orden.

Por ello, se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, cuyas atribuciones estaban orientadas a mejorar la organización de los sistemas de administración del personal, procurar el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades políticas y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo. Y Por Acuerdo Presidencial del 29 de junio de 1983 se constituyó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, como un instrumento de coordinación y asesoría directamente relacionado con el Jefe del Poder ejecutivo, para la instauración del servicio civil de carrera en la administración pública federal; Asimismo en el programa de reforma administrativa del poder ejecutivo (1976-1982), se señaló la necesidad de capacitar a los trabajadores, como un requerimiento de la eficacia, a la vez que un medio de superación profesional y de realización de valores humanos.

- II. *El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) que introduce a partir de un diagnóstico de la Administración Pública en los 90's elementos de la gestión privada, orientándolos y adaptándolos a la Gestión Pública, sustentada en el contexto económico de libre mercado y en la competencia mundial.*

En donde, con relación a la administración de personal, las tareas básicas de la modernización administrativa se llevaron a cabo en la Dirección General del Servicio Civil de la SHCP, siendo estas:

- ✓ La administración y el desarrollo del personal para el Servicio Civil de Carrera en los aspectos de política salarial: normatividad para puestos, tabuladores y prestaciones de la administración pública y dictaminación sobre estructuras ocupacionales.
- ✓ Las medidas de transformación de la administración pública a niveles global, sectorial e institucional en un marco de eficiencia y productividad, en el marco de los proyectos de descentralización y desconcentración y de los objetivos estratégicos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.
- ✓ La reestructuración de estructuras orgánicas y ocupacionales, compatibilidad de empleos, optimización de estructuras administrativas existentes, reubicación, reasignación, traslado y permuta de personal, revisión de los procedimientos de reclutamiento y selección de personal, reestructuración y actualización de los catálogos de puestos y de los manuales de sueldos y prestaciones, elección de los niveles de eficiencia y productividad de los servidores públicos a través de la reestructuración organizacional de programas de capacitación, premios y estímulos; aumentos salariales y de prestaciones.

III. El Programa de Innovación y Calidad a partir de la identificación de las limitaciones y deficiencias administrativas actuales, utilizando y adoptando una serie de herramientas de “la Nueva Gestión Pública” tales como:

- Planeación estratégica
- Reingeniería de procesos
- Matriz de riesgos
- Mapas mentales
- Análisis de procesos y servicios
- Administración de riesgos
- Acciones de mejora
- Desarrollo tecnológico
- Medición y evaluación de resultados
- Diagnósticos para la toma de decisiones

Los cuales derivan como ya lo hemos visto, de la globalización de los procesos de calidad. Y, por último:

IV. La ley del servicio profesional de carrera.

Herramientas administrativas con las que se ha pretendido por parte del Gobierno Federal, construir el Modelo para abordar y resolver algunos de los siguientes problemas nacionales:

- a) Limitada capacidad de infraestructura para responder a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental, discrecionalidad en el otorgamiento del servicio y, corrupción.
- b) Centralismo por falta de mecanismos de coordinación y / o desconocimiento de la herramienta tecnológica para la planeación y ejecución de proyectos y programas, lo que provoca que los criterios y recursos no atiendan con suficiencia la cobertura, ni la problemática.
- c) Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño de los programas institucionales y del gobierno.
- d) Carencia de un sistema adecuado para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos; en donde la falta de mecanismos claros y efectivos de calificación y reconocimiento estimulen e incentiven el desempeño honesto y creativo del Servidor Público.
- e) Falta de liderazgo en todos los niveles de desempeño, deficiente formación administrativa y en algunos casos hasta cultural y desconocimiento de la problemática nacional.

Es decir, que en el Modelo actual la gestión de recursos humanos debe cambiar de un rol operativo, sustentado en los sistemas de remuneraciones, hasta convertirse en pieza fundamental para lograr los resultados, lo más rápido posible, vía fomentar el talento y creatividad de las personas de la organización, a través de la capacitación y el desarrollo de las competencias. Por supuesto que la dirección en el proceso de planeación y el despliegue de la estrategia, son factor sustantivo de las áreas de recursos humanos.

Por lo anterior, considero que el establecimiento de un Sistema estratégico de capacitación para la profesionalización, basado en la planeación, desarrollo y evaluación de las

competencias, con base en el trinomio persona-puesto-curso, permitirá desarrollar un servicio público que le posibilite al trabajador ser un verdadero promotor, que a través de sus acciones legitime la gestión del Gobierno por sus resultados sociales.

Conforme la Secretaría de la Función Pública: “Un Servicio Profesional de Carrera es un sistema que sirve 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. De igual forma, el SPC sirve para atraer, retener, motivar y formar a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite en los distintos cambios de gobierno con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que siendo políticamente neutra, sea un factor estratégico de la competitividad del país”¹²

¿Cuáles son los beneficios de pertenecer al SPC?

“Que la estabilidad laboral no se vea afectada durante los cambios de administración y de equipos de trabajo que se den en las dependencias. La identificación real de oportunidades para ocupar puestos en forma horizontal y vertical, que reditúen en mejores salarios. Que ante el desempeño satisfactorio y sobresaliente existan una serie de estímulos y reconocimientos. Es la oportunidad de conciliar la vocación de servicio y el proyecto de vida con una carrera profesional en el servicio público, orientada a construir un buen gobierno que dé resultados positivos a la sociedad”.

Lo cual como filosofía no es malo, no obstante me parece que habría que considerar la inamovilidad que dicho sistema puede generar, lo que seguramente no estimularía el desarrollo y necesidad de progreso de los cuadros administrativos que se encuentren en los niveles intermedios y de enlace y mucho menos del personal operativo aspirante a ocupar alguna vez un puesto de carrera.

¿Cuál es el fundamento jurídico del SPC y a partir de cuándo entra en funcionamiento?

El SPC se basa en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003; entrando en vigor el 7 de octubre del mismo año.

Aquí cabría referir que si bien es cierto que el subsistema de ingreso se encuentra actualmente en operación por parte de las dependencias del gobierno, atendiendo la anterior disposición, también es cierto que el resto de los seis subsistemas se encuentran en fase de diseño para su implementación y, que habrá que determinar a prácticamente unos meses del cambio de administración los avances y resultados obtenidos, a efecto de realizar la evaluación correspondiente.

¹² Secretaría de la Función Pública. gob. mx

¿Qué implica el Reglamento de la Ley del SPC?

El Reglamento de la Ley del SPC, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2004, implica la puesta en marcha del SPC, a partir del cual, ninguna persona deberá ingresar a la APF en los puestos de Enlace a Director General, sino mediante su participación en un concurso por convocatoria pública y abierta, en la que los interesados acrediten que tienen el perfil y las capacidades que el puesto en concurso requieren.

De igual manera, este Reglamento, explica la forma de implantar los siete subsistemas que contempla el Sistema, así como el nivel de coordinación que tendrá la SFP con las demás dependencias de la APF responsables de la implantación del Sistema. Se busca centralizar la normatividad y la tecnología para contar con mejores prácticas estandarizadas y descentralizar la operación y la decisión para responder de manera oportuna a las necesidades de las dependencias.

Sin embargo, pareciera irracional la aplicación del sistema ante la propuesta abierta de una vacante a la que concurren 50000 candidatos; lo que hace reflexionar no solo sobre la transparencia del proceso de selección, sino en el propio candado establecido que perjudica al desempleado, ya que no puede volver a concursar, mediante este sistema hasta 6 meses después. Es decir, que solo se puede concursar formalmente en dos ocasiones a lo largo de 12 meses, sin garantizar los resultados.

¿Cuáles son los niveles de puestos que comprenden la Ley y el Reglamento y el ámbito de aplicación de los mismos? ¿Quiénes se excluyen?

El artículo 5 de la Ley establece que los puestos sujetos a la misma son los niveles siguientes: Director General, Director General Adjunto, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace.

El ámbito de aplicación de la Ley es la Administración Pública Federal Centralizada, descrita en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la APF, que comprende a las Secretarías de Estado, con la excepción de la Secretaría de la Defensa Nacional, y los Órganos Desconcentrados que las integran dependientes de las mismas.

El artículo 8 de la Ley dicta que el Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago de honorarios en las dependencias.

¿De cuántos subsistemas se compone el Sistema del SPC y en qué consiste cada uno de ellos?

El Sistema del SPC se compone de siete subsistemas:

Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la APF para el eficiente ejercicio de sus funciones.

Subsistema de Ingreso. Regulará los procesos de reclutamiento y selección para que la APF cuente con personal calificado que tenga los conocimientos, experiencia, habilidades y competencias, así como los requisitos necesarios para incorporarse al Sistema.

Subsistema de Desarrollo Profesional. Contendrá los procedimientos para la determinación de planes de carrera individualizados de los servidores públicos, con el fin de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, si cumplen los requisitos establecidos en la Ley.

Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera serán inducidos, preparados, actualizados y certificados en sus capacidades para desempeñar un cargo en la APF.

Subsistema de Evaluación del Desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño, y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.

Subsistema de Separación. Se encargará de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

Subsistema de Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y, en su caso, corrección de la operación del Sistema”¹³

Así entonces el *Servicio Profesional de Carrera visto por la administración pública federal en México*, se entiende como un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el ejercicio del servidor público; el precio de su trabajo y su asignación en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad, y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional a través de los registros nacionales: Registro Único de Servidores Públicos (RUSP) y las propuestas de participación interinstitucionales. Las reglas del ingreso y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos).

El Programa de Modernización de la Administración Pública Federal diagnosticó que “la administración pública tiene una limitada capacidad de infraestructura para atender las demandas del ciudadano, padece de centralismo, denota deficiencia en los mecanismos de evaluación del

¹³ Fuente: Secretaría de la Función Pública.

desempeño del gobierno y está carente de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.”¹⁴

El PROMAP surgió después de la instauración en México de una serie de reformas que propusieron el modelo de la nueva gestión pública, originada como respuesta a un modelo administrativo rígido e ineficiente, que generó déficit fiscal y fue susceptible a la corrupción.

Estas reformas de la *nueva gestión* han prometido una mayor eficiencia y transparencia en la administración pública, adoptando formas de evaluación y control con indicadores de desempeño y sistemas de evaluación para mejorar dicha eficiencia. Dentro de ellas y formando parte del proceso de modernización nacional se encuentra *la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública*.

II.2.1 CONSIDERACIONES PARA LA EXPEDICIÓN DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Como hemos apreciado en los apartados anteriores la idea de que es necesario contar con un cuerpo de administradores profesionales, que hacen del servicio público su principal proyecto profesional y hasta de vida, ha venido reflejándose en los diversos programas de gobierno, así como en Acuerdos y Convenios de desempeño. Llevándose en la última década inclusive estudios, investigaciones y foros de discusión en diversas Instituciones de Educación Superior, respecto de la naturaleza del servicio público y la necesidad de reestructurarlo. A esta necesidad institucional obedeció que finalmente, el 10 de abril del 2003 con la aprobación unánime del Senado, se publicara la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

La aprobación de esta Ley, y la necesidad de reinstaurar un servicio civil de carrera son resultado de las condiciones actuales en las que se desarrolla el país en estos momentos, en el contexto político y social. Su aprobación interrelaciona diferentes aspectos, como la necesidad de los partidos políticos de contar con burocracias profesionalizadas que garanticen su capacidad de gobernar con la demanda de mejores servicios públicos y la demanda de la sociedad por un manejo transparente de los recursos. Así como en el contexto de la globalización y los esquemas de competencia es recurrente la necesidad de que la Administración cuente con personal profesionalizado y permanente que permita elevar la eficiencia del gobierno, darle continuidad a las políticas y a los programas y generar el precedente por los resultados obtenidos. Pero también por el interés y por las demandas de estabilidad y progreso de los propios servidores públicos.

En las consideraciones emitidas por los Diputados en el Foro de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, destacan las siguientes:

“La instauración de un Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es una vieja aspiración de los servidores públicos en México ya que sienta las bases para establecer una administración pública eficaz, ajena a los cambios políticos y capaz de servir profesionalmente a la

¹⁴ *Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1994 – 2000. SECODAM*

ciudadanía, la que demanda contar con servidores públicos competentes, eficientes y profesionales que puedan entregar servicios de calidad a la sociedad”.¹⁵

La Comisión en esta virtud, está de acuerdo en que los criterios para el ingreso y permanencia en el servicio sean el mérito y la capacidad en un marco de igualdad de oportunidades, cuya garantía permitirá incentivar la capacitación y la actualización de los servidores públicos, así como su buen desempeño

Respecto a la estructura de cargos para ser ocupados por servidores profesionales de carrera, la Comisión también estuvo de acuerdo con los términos expuestos por el Senado, en el sentido de reservarlos para ser ocupados a través de concursos públicos y abiertos como lo establece la Ley, toda vez que esto permitirá hacer atractiva la carrera de servidor público. Reservando los cargos de los primeros niveles de la Administración Pública Federal a los funcionarios llamados de Libre Designación que orientarán las prioridades políticas del gobierno en turno. En donde reflexiono si cabría preguntarse: ¿Si los cargos de los funcionarios de primer nivel son justamente para el beneficio social, entonces, bajo los principios de igualdad y democracia, todos los servidores públicos que cubrieran el perfil podrían aspirar a su ocupación?

También la Comisión consideró acertada la precisión que hace la Ley en relación a los Gabinetes de Apoyo, que permitirán la regularización del personal de apoyo de los altos mandos del gobierno, tales como secretarios particulares o asesores, sujetándolos al control presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, transparentando su escala salarial y diferenciándolos claramente de los servidores profesionales de carrera.

La Comisión también consideró oportuna la disposición que se ocupa de los casos en que por rigurosa excepción y plenamente justificados, un cargo reservado a los servidores públicos de carrera, podrá ser desempeñado por un funcionario de Libre Designación, sujetándose a los criterios que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública. En este sentido, la Comisión coincide en que de no tomarse esta disposición con la puntualidad debida, daría lugar a arbitrariedades en la definición de cargos, pudiendo llegar al caso de eliminar paulatinamente los cargos de carrera, lo cual sería inaceptable por las consecuencias perjudiciales que esto traería para el desarrollo del Servicio y de sus miembros.

Se observa fundamental el principio de que los servidores públicos deberán cubrir el perfil del puesto, lo cual debe asegurar, si se sigue el procedimiento, que se cuente con personal con las capacidades y habilidades requeridas para el desempeño del trabajo. Por lo que la Comisión consideró adecuado el Subsistema de Ingreso, que permitirá que los procesos de reclutamiento y selección de personal se realicen con base en los principios de mérito y de igualdad de oportunidades. Para ello la Ley establece claramente que el Ingreso al Servicio Profesional de Carrera, tanto al primer ingreso como a otros cargos de la jerarquía administrativa, se llevará a cabo a través de convocatorias públicas y abiertas donde podrán participar todos los servidores públicos y/o ciudadanos en general que reúnan las características del perfil del puesto y que aprueben los exámenes respectivos. Aquí sólo

¹⁵ *Foro de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública; Revisión para la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en México. Octubre 2002*

habría que preguntarse al principio de la implementación ¿cómo se resuelve bajo este esquema el problema de la continuidad de los programas y de las políticas. Toda vez que este ha sido uno de los problemas de los cambios de gabinete. Asimismo se entiende que bajo las condiciones establecidas en la Ley, subsecuentemente no habría movilidad, lo que de suyo representará también un reto que atender, por la falta de motivación y estímulo que puede suscitarse. Es decir, sin duda alguna la existencia del Servicio Profesional de Carrera es definitivamente un avance significativo en el desarrollo del personal y definitivamente en el modelo de administración pública, pero habrá que establecer con sumo cuidado los alcances de su aplicación en las organizaciones contemporáneas, toda vez su diversidad en la forma de operar con el fin de crear los mecanismos y estrategias que permitan resolver la problemática que se presente.

Asimismo, la Comisión dictaminadora coincidió con la Cámara de Senadores en lo que se refiere al Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, el cual permitirá determinar las necesidades del personal en el sector público en el corto y mediano plazo de una manera planeada, considerando el ingreso y separación de los servidores públicos, permitiendo la racionalidad en la contratación de recursos humanos. Del mismo modo, este subsistema permitirá establecer, en conjunto con el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, las necesidades de formación requeridas por la administración para ocupar los distintos puestos de la estructura administrativa, y permitir así el ascenso y la movilidad de los propios servidores profesionales de carrera. Para lo cual habrá de establecerse con mucha puntualidad los catálogos de perfiles y competencias de la administración pública Federal correspondientes y, establecer la coordinación interinstitucional necesaria para determinar el valor de cada puesto en términos salariales, conforme a la metodología existente o la que en su caso, se proponga.

Por otra parte, el Subsistema de Planeación de Recursos Humanos deberá contar con el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera (RUSP), además del catálogo antes referido de la Administración Pública Federal Centralizada. En donde es pertinente comentar que no bastará con el registro simple de los 17 campos establecidos. Sino que dichos registros deberán estar soportados con los historiales curriculares del personal que cada organización debe ejecutar en sus programas de capacitación, para permitir la identificación con toda claridad del perfil de competencias de cada trabajador. Y, determinar la coordinación entre las instituciones para hacer aplicable el proceso de promoción del personal, de otra forma el registro en realidad no funcionará.

La Comisión juzgó pertinente el Subsistema de Desarrollo Profesional porque busca retener y motivar a los servidores públicos, posibilitando que éstos ocupen distintos puestos de igual o mayor jerarquía dentro de la Administración Pública al desarrollar su plan de carrera. Por ello insistimos en la importancia de funcionalizar el punto anterior.

Esto es; la ley señala que las trayectorias de los servidores públicos podrán ser verticales y/o horizontales, permitiéndole movilidad al servidor público y contribuyendo directamente a su motivación. Buscando que el horizonte profesional de los servidores públicos sea lo más amplio posible, la Ley dispone que las dependencias podrán celebrar convenios con distintas instituciones y autoridades tanto federales como locales, públicas y privadas para permitir el intercambio de recursos humanos, con el fin de fortalecer el proceso de desarrollo profesional y evitar el estancamiento o la desmotivación de los servidores profesionales de carrera. Esta disposición es muy importante para eliminar las desventajas de los planes de

carrera: la inamovilidad, las estructuras jerárquicas, el presupuesto, las expectativas del trabajador. No obstante, que esta disposición al parecer podría dar respuesta al planteamiento señalado con anterioridad respecto de la falta de movilidad del personal, el cuestionamiento persiste respecto de los mecanismos y estrategias. Toda vez la falta de coordinación interinstitucional que definitivamente sobre este aspecto habría de ser superada con procedimientos claros y bien definidos.

En Francia impera el sistema de concursos para puestos superiores. En Gran Bretaña se instauró recientemente un sistema que permite, en principio, una gran movilidad. En Italia se impone con más énfasis la antigüedad. Pero en realidad, a pesar de los matices, hay poca movilidad hacia puestos superiores en todos los casos. Hacia los lados, la movilidad es aún más esporádica (Más del 70% de los funcionarios no se mueven de sus departamentos, de acuerdo con el estudio referido de Yves Mény). Francia es tal vez la excepción, pues los funcionarios más exitosos se reconocen por su versatilidad: por ley, también deben cambiar de puestos —aunque generalmente ocurre dentro de los servicios de sus ministerios iniciales. En Alemania ocurre la movilidad entre los niveles federal y los estados. Nuevamente, los Estados Unidos es el caso más atípico, pues sí ocurre mucho más la movilidad entre áreas de actividades diferentes y con cada cambio en la jefatura del gobierno.

Juan Pablo Guerrero Amparán refiere que: “los sistemas de control externos del servicio de carrera, son generalmente deficientes. Lo que genera inercias burocráticas que diluyen la responsabilidad entre los funcionarios inamovibles (y generalmente indiferentes ante este tipo de problemas de desempeño). Finalmente, como el puesto se debe al “sistema de carrera” y como los políticos electos difícilmente pueden despedir a los funcionarios, no existe relación directa entre el público, la población o los clientes, y los funcionarios y, básicamente éstos últimos no rinden cuentas ante la población. Respondiendo únicamente ante los superiores jerárquicos, que son igualmente funcionarios de carrera, y al sistema interno de evaluación y, que pocas veces están vinculados con los resultados de las políticas de las que son responsables.”¹⁶

Estas críticas parecen fundadas, sobre todo por los resultados obtenidos en la presente gestión en nuestro país, al cambio de gobierno instaurado en el 2000.

Sin embargo, depende significativamente de los objetivos que se busquen con su instauración, porque el servicio profesionalizado debe considerarse como un medio para cumplir con los objetivos diversos en los recursos humanos y en las políticas públicas, y no como un fin en sí mismo.

Los principios esenciales son la transparencia en los requisitos y reglas de los concursos (difusión y convocatorias públicas), así como la igualdad en el trato a los aspirantes. El principio del mérito tiene dos objetivos: nadie debe recibir un nombramiento a no ser que tenga la competencia para cumplirlo; y si dos individuos completan los requisitos, el puesto debe ofrecerse a aquél que pueda hacerlo mejor. En pocas palabras, la clave está en la

¹⁶ Guerrero Amparán Juan Pablo. “Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México” México, CIDE, Septiembre del 2000. Pág. 26

competencia y en la excelencia, con el fin de servir mejor a la ciudadanía. Este es el elemento que debe prevalecer en el contexto de la ley, para no hacer de esta un entramado burocrático difícil de operar y que, como servidores públicos debemos tener presente en cada momento y en cada decisión.

Los resultados de los concursos deben permitir una calificación y clasificación de los aspirantes en forma sistemática y, al mismo tiempo, los criterios relevantes deben ser claros para todos los candidatos y la imparcialidad del proceso debe ser demostrable en cada una de las fases de la selección.

En síntesis, se debe tratar como un sistema con información abierta para todos los aspirantes; El factor primordial está en el mérito profesional —resultados objetivos de las pruebas— para cada aspirante a lo largo del proceso. La idea es limitar el sistema de patronazgo, en el que los jefes de gobierno nombran libremente a los administradores públicos y los remueven con la misma facilidad. Porque favorece el patrimonialismo, que hace que el funcionario prefiera no distinguir entre el patrimonio personal y el público, dada la inestabilidad de su trabajo (y la falta de controles y sanciones). Y, fomenta el clientelismo, que cambia prebendas administrativas por apoyos políticos de los “*clientes*” privilegiados en los sectores sociales administrados que “capturan” a la administración que los regula. Lo que constituye parte de la “*cultura administrativa*” que impide la institucionalización del servicio de carrera.

Otro de los puntos de mayor relevancia son las evaluaciones del desempeño y de los concursos, las cuales actualmente se efectúan a través de Comités conformados por algunos integrantes de los departamentos para la evaluación especializada y la presencia de elementos externos para evaluaciones más generales y objetivas. En donde la situación ideal es que un órgano independiente regule al sistema y lleve a cabo la evaluación. Un conjunto amplio de elementos pueden considerarse para esas evaluaciones, con diferentes combinaciones que ponderen algunas características específicas ligadas a los puestos disponibles (la experiencia, la antigüedad, la evaluación de los superiores, la calificación de los resultados, etc.) Pero en todos los casos tanto los criterios como las ponderaciones deben quedar perfectamente claros, para evitar irregularidades y conservar la confianza en el sistema.

Habría que advertir asimismo la existencia de otras características en las burocracias modernas que son más o menos compartidas por los países con sistemas profesionales en el sector público:

1. Las posiciones son establecidas centralmente y clasificadas por escalafón.
2. Los empleados reciben un salario que está relacionado con su posición jerárquica más que con el trabajo que desempeñan.
3. Generalmente, existen duras trabas para la entrada “lateral” del servicio civil en los niveles superiores; es decir que existen pocos puntos de entrada: la mayoría de los servidores públicos entran en pie de rama y siguen una carrera ascendente dentro del servicio.
4. Por otro lado, casi todas las posiciones superiores se ganan por promoción.
5. Finalmente, el sistema ofrece contratos permanentes e incentivos laborales no económicos (particularmente una jubilación digna).

Así entonces, el sistema de evaluación competitiva que sostiene la lógica meritocrática es fundamental para fortalecer la autonomía de los funcionarios públicos y generar un sistema con incentivos positivos de promoción, independiente de la influencia política.

La evaluación del mérito, es un elemento esencial para lograr la profesionalización porque fomenta en el personal la constante actualización y capacitación. La inversión propia en capital humano es permanente; al mismo tiempo, un sistema riguroso de promoción por méritos incita al ejercicio de la auto-evaluación, lo cual favorece la inversión en la educación personal del trabajador, bajo los siguientes criterios:

- ✓ La actualización y capacitación permanentes;
- ✓ Los premios e incentivos a la innovación
- ✓ Los incentivos al desempeño y la sólida construcción de métodos de supervisión y,
- ✓ Las Condiciones claras para la promoción (condicionada a la competencia —la Antigüedad no es suficiente—) y la separación (estancamiento y evaluación con resultados negativos generan la separación).

Se insiste entonces en que los elementos clave del sistema son la planeación, la competencia, la evaluación y la transparencia. Un elemento esencial del servicio civil de carrera en los países en donde ha sido instaurado desde hace algunos años, ha sido la capacitación de su personal público. Lo cual ha favorecido su profesionalización, su percepción social y su desarrollo. De su aplicación derivan dos categorías de funcionarios, los generalistas que tienen una formación sólida pero poco especializada (más bien juristas en Italia, Francia y Alemania y formados en humanidades en Gran Bretaña) y los especialistas, que concentran sus conocimientos en áreas técnicas de trabajo (ingenieros, economistas, actuarios, contadores, etc.). En cada país, algunas universidades e institutos se han dedicado enteramente a la formación de los dos tipos de profesionales (Polytechnique, Écoles des Mines en Francia para los especialistas, Institut d'Études Politiques de París para los humanistas). En cada país existe a nivel nacional un organismo de capacitación permanente que fortalece áreas especializadas de la formación continua de los funcionarios. Por su parte, en los Estados Unidos aparecen las escuelas de política pública (que generalmente otorgan diplomas de maestría, siendo la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard el prototipo) con incidencia en la integración de los funcionarios medios y bajos.

En este contexto, la introducción del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades como parte integrante del Servicio Profesional de Carrera, tiene la finalidad de aumentar, mejorar y certificar los conocimientos y habilidades de los servidores públicos con el objeto de que puedan mejorar su desempeño, se preparen para ocupar cargos de mayor responsabilidad y puedan certificar las capacidades profesionales que hayan adquirido en el ejercicio de su función.

Es de destacar, que esta ley no prevé la creación de un instituto u organismo nacional encargado para la formación de los servidores públicos de carrera. Sin embargo, señala que corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, de conformidad con lo que establezca el reglamento, emitir las normas para regular esta capacitación. Asimismo, con el objeto de mantener el nivel profesional de los servidores públicos, éstos deberán ser evaluados al final de cada proceso de capacitación, y en el caso de que no aprueben en dos ocasiones las evaluaciones correspondientes, serán separados del servicio y causarán baja del Registro.

Sólo habría que considerar los alcances en el sentido de que cada cinco años los servidores públicos deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales, con el fin de asegurar que tienen actualizadas las habilidades y conservan el perfil para continuar ocupando el puesto. Al parecer habría que alinear los planes de carrera personalizados con un programa modular de certificación que al final integre una carrera especializada en alguna materia del servicio público. De esta manera, el sistema mantendrá a los servidores públicos actualizados y con el nivel de competencia necesaria para ofrecer servicios de calidad a la ciudadanía, considerando que la certificación es requisito indispensable para la permanencia en el servicio.

Por su parte, el Subsistema de Evaluación del Desempeño es una de las piezas fundamentales para la operación del Sistema, porque busca evaluar tanto individual como colectivamente la actuación de los servidores públicos en términos de los resultados esperados por la ciudadanía, tanto en el nivel cualitativo como cuantitativo, en los términos propuestos por la Ley.

En donde es pertinente referir, que a partir de las reformas y adiciones a las Leyes de Planeación, y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la evaluación del desempeño debe articularse a las metas y objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, a los Programas Sectoriales, a los programas y objetivos institucionales y a las metas de cada unidad administrativa de la organización. Así como considerar mecanismos más transparentes para el otorgamiento de estímulos a los servidores que tengan un desempeño sobresaliente. Lo que permitirá incentivar el buen desempeño y motivar a los servidores públicos a mejorar constantemente su trabajo y a aprovechar la capacitación. Y, terminar con el pago de estímulos que compensan situaciones económicas, mejorando la estructura salarial con base en competencias y trascendencia de la función en la sociedad.

Es importante mencionar que las evaluaciones del desempeño son a su vez un insumo para:

- ✓ aportar información para mejorar el funcionamiento de las dependencias;
- ✓ servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación y,
- ✓ aplicar medidas correctivas o proceder a la separación del servidor público en caso de incumplimiento o desempeño insatisfactorio.
- ✓ Transparentar el ejercicio público a la ciudadanía

Como se establece en el cuerpo de la propia la Ley, el Subsistema de Separación establece las condiciones en que termina el nombramiento de un servidor público o deja de surtir efectos de manera temporal o permanente. Y en donde la Comisión coincide con el Senado en que la Ley otorga plena seguridad jurídica a los servidores profesionales de carrera ya que se fundamenta en la garantía de que no podrá ser removido de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en esta u otras leyes aplicables.

Dentro de las causas de separación, la Ley enumera la renuncia, la defunción, la sentencia privativa de la libertad, y el incumplimiento de manera grave de sus responsabilidades, en cuyo caso la Secretaría de la Función Pública y los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección valorarán los hechos y respetarán la garantía de audiencia.

Adicionalmente, la Ley prevé como causas de separación las relativas a las evaluaciones de capacitación, certificación y desempeño, con el fin de asegurar el nivel de competencia de los servidores públicos.

En lo que se refiere a la separación temporal, se determinan las condiciones y los casos por los que se pueden pedir licencias para permitir a los servidores profesionales de carrera separarse temporalmente de su cargo, con la garantía de reincorporarse a éste una vez terminada la licencia.

Por lo que se refiere a la Estructura Orgánica del Sistema, se considera adecuado que el Servicio profesional, dependa del Titular del Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Función Pública y que sea operado por cada una de las dependencias. Sin embargo habrá que establecer con mucha claridad los criterios y procedimientos de implementación y seguimiento, así como de su Administración financiera en principio y posteriormente de evaluación, conforme a los resultados esperados.

Esto es, que cada dependencia, conforme a los criterios que emita la Secretaría de la Función Pública, iniciará la operación del sistema de manera gradual, condicionado al estudio que se realice sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura de la dependencia respectiva, utilizando las herramientas de la nueva gestión pública. Hasta el momento, sin excederse del plazo máximo establecido, ya que el sistema deberá operar en su totalidad en un periodo que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de la ley. Lo cual se ve sumamente difícil porque la construcción del sistema requiere en principio la documentación de todo el proceso, relativo a los siete subsistemas y subsecuentemente viene la fase de coordinación interinstitucional y de control, así como de la difusión y capacitación de todos los servidores públicos, respecto del modelo y de la implementación de los sistemas de registro automatizados. Considerando que la aplicación en las dependencias es a nivel federal, es decir en todas las entidades federativas y municipios en donde se tengan oficinas o representaciones. Lo anterior, pretende reflejar, entre otras, algunas de las situaciones que habrán de sopesarse en la instrumentación de la Ley.

Adicionalmente al hecho de que la Ley del Servicio Profesional de Carrera es una Ley administrativa, con muchas lagunas respecto de la intervención de las autoridades laborales, sobre todo en lo relativo a las cuestiones de derechos. Esto significa que debe pensarse que de manera paralela al trabajo de implantación de la ley debe promoverse una reforma constitucional que le dé fundamento expreso, si no es así su fundamentación es precaria.

Por ello, insistimos en que la profesionalización no debe ser un fin en sí misma, sino debe formar parte de la reforma integral de la administración pública, dirigida a resolver los principales problemas que la aquejan: la informalidad, el desapego de la ley, el abuso de autoridad, la corrupción, la impunidad, la ineficiencia, el patrimonialismo, etc. Desde esta perspectiva, la profesionalización debe formar parte sustantiva de esa reforma no sólo para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, insertos en un fenómeno mundial, sino indiscutiblemente en la mejora de las condiciones materiales de existencia de la sociedad. Por lo que es imprescindible la difusión y el convencimiento de las bondades y beneficios de la implantación del servicio civil de carrera entre los propios servidores públicos.

Así, la profesionalización meritocrática se podrá ubicar en forma estratégica en el marco de la reforma administrativa, facilitando el surgimiento de dos objetivos esenciales: favorecer la

competencia profesional y el apego a la ley; porque al desligarse del proceso político, la profesionalización le ofrece autonomía a los cuerpos de funcionarios y por ende favorece el sistema de rendición de cuentas.

Durante muchos años la Secretaría de Hacienda llevó a cabo la tarea de reorganizar el sistema general de administración del personal. A grandes rasgos, creó un nuevo sistema de compensaciones que integró en un solo criterio los sueldos, estímulos y prestaciones, y elaboró una metodología para la valoración de los puestos de toda la administración, con objeto de eliminar los grupos de ingresos que favorecían a los trabajadores de algunas dependencias. Para el personal de confianza, se amplió el tabulador a siete niveles salariales o grupos jerárquicos con tres niveles de responsabilidad cada uno. Integrando el salario de forma tal que el sueldo por tabulador significara el 80 por ciento del ingreso, y el estímulo el restante 20 por ciento y al mismo tiempo se publicó una sola norma de estímulos y evaluación del desempeño, que introduce un sistema de evaluación que comprende la evaluación de los superiores, de los compañeros y los subordinados. Todo lo anterior fue publicado en el año 2000, el último año del gobierno en turno, lo cual le restó claramente posibilidades de implantación. Durante la presente administración, la SHCP generó normatividad para la puesta en marcha de la gestión de calidad y, del Servicio Profesional, tales como: Reingeniería de los procesos institucionales, evaluación y valuación de puestos, reconocimiento a la calidad, elaboración de catálogos de puestos por competencias y elementos básicos requeridos para la autorización de sistemas de profesionalización, entre otros. Sin embargo, sólo algunos de estos se consolidaron en el interior de las dependencias y entidades, básicamente los relativos al sistema de remuneraciones. Pero definitivamente aquellos que tenían que ver con elaboración de diagnósticos y cambio de cultura no se asentaron. Por tal motivo se consideró por parte del ejecutivo federal, transferir las funciones en materia de desarrollo de personal a la Secretaría de la función Pública, Este como un paso más en la dirección que apunta a convertir a esta Secretaría en el órgano del Ejecutivo Federal encargado de la modernización de la administración pública, creando para ello la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal. Cuya responsabilidad consiste en: operar el Sistema del SPC y emitir las disposiciones administrativas que serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; programar, dirigir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la operación y funcionamiento del Sistema; en coordinación con cada dependencia, registrar y procesar la información necesaria para la definición de los perfiles que integrarán el Catálogo y calcular y determinar los requerimientos cuantitativos y cualitativos de personal en las dependencias, a fin de establecer el número y tipo de plazas así como las necesidades de formación y desarrollo de los recursos humanos. Para tales efectos se podrán realizar, por conducto de la Unidad o de terceros, estudios prospectivos de escenarios futuros de la Administración Pública Federal a corto, mediano y largo plazos; se coordinará con las dependencias para la elaboración y descripción de las capacidades gerenciales o directivas y técnicas transversales de los puestos del Sistema, así como para determinar la vigencia de las certificaciones respectivas y para definir los niveles de dominio correspondientes; Administrar el registro de las capacidades y niveles en el Catálogo General de Capacidades; en coordinación con las dependencias. Establecer los mecanismos y criterios de evaluación y de certificación de las capacidades gerenciales o directivas y técnicas transversales, así como los de evaluación para las capacidades de visión del servicio público; elaborar el informe anual de la operación del Sistema, el cual integrará la información con que cuente la propia Unidad en relación con los resultados obtenidos en la

operación de cada uno de los Subsistemas, así como la información que le reporten las dependencias, el Consejo y los Comités de Profesionalización.

No se omite mencionar que, hasta este momento dichas funciones no se han aplicado homogénea ni integralmente en las dependencias del Estado. Asimismo, es previsible encontrar fuertes resistencias, a una ley que pondrá a muchos trabajadores de cara a sus capacidades y deficiencias, y que exigirá acreditar habilidades y aptitudes de manera objetiva e imparcial para evaluar su desempeño. Pero también hay un gran número de servidores públicos de confianza que encontrarán en ésta, la oportunidad que esperaban para obtener certidumbre jurídica en su desempeño profesional, así como una perspectiva de carrera con base en sus méritos y buen desempeño. Éstos son los principales aliados para operar e implantar el sistema de servicio profesional de carrera. Se debe trabajar orientando los esfuerzos hacia estos servidores para que hagan suyo el sistema, lo promuevan y lo defiendan. No debemos olvidar, que la ley fijó un plazo de tres años (artículo Cuarto Transitorio) para su completa operación. Lo que no sucedió. Y, a lo que se suma que la presente administración tiene menos de un año, ya que concluye en el 2006. Por lo que asegurar que la ley y el sistema que conlleva no queden como meros proyectos sin aplicación real, no es factible. Ciertamente la Ley debe sujetarse a modificaciones importantes, pero para ello es imprescindible conocer su operación e identificar sus resultados porque sólo así se podrá evitar la “tentación de su abrogación”. Por lo que, como un asunto fundamental en la agenda de implantación administrativa, debe realizarse un diagnóstico puntual sobre la situación de los recursos humanos en cada una de las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal. Este diagnóstico deberá ser conducido por la Secretaría de la Función Pública, sobre todo para conocer la situación, número, perfiles, relación con la estructura orgánica, salarios, etc. de los actuales servidores públicos de confianza que son sujetos del sistema, y de todo el personal operativo. Así como en la elaboración del Catálogo de competencias de los servidores públicos de carrera. Este catálogo resulta indispensable para operar los subsistemas de ingreso, capacitación y desarrollo de los servidores públicos de carrera. Por ello, el diagnóstico que se elabore con las dependencias deberá estar orientado a generar las bases para la integración del Servicio profesional de Carrera.

Sin duda alguna, es necesario revisar el actual estado de cosas en la Administración Pública Federal, en relación con las capacidades intelectuales de cada dependencia, para hacer frente a la adecuada instrumentación de cada uno de los subsistemas a los que se ha hecho referencia; pues aunque la propia Ley señala que cada Secretaría de Estado deberá operar el SSPC de manera gradual y con base en el estudio que realizará, también establece un plazo máximo de tres años para que el modelo se encuentre totalmente diseñado y operando.

Los subsistemas en sí mismos, no son el problema, pues no son más que el reflejo de un proceso ordenado de empleo en cualquier organización. El verdadero problema radica en dos aspectos centrales: la falta de cultura en el sector público y, como ya se señaló, las disparidades entre las dependencias para atender el modelo de manera integral, pues mientras algunas han avanzado en el reclutamiento y selección, otras lo han hecho en certificación de capacidades y otras en evaluación del desempeño.

El reto que se tiene enfrente es por demás claro: homologar las capacidades institucionales, mediante una adecuada reglamentación de la Ley y políticas claras de personal público que, eviten la dispersión de esfuerzos pero, sobretodo, que eviten la simulación en las

dependencias, como desafortunadamente ha ocurrido con otros programas gubernamentales enfocados a la modernización de la gestión pública.

Para ello, se reitera la importancia de comprender el servicio profesional de carrera como una estrategia política integral de la profesionalización del sector público, en donde la capacitación juega un papel de suma relevancia para inducir y sensibilizar respecto de su implementación a los propios servidores públicos, enfatizando el papel que éstos desempeñan en el contexto nacional como parte de la política del Estado para mantener la gobernabilidad política y social del país, propiciando la mejora en la prestación de los servicios y en la atención concreta y específica de las demandas y necesidades sociales.

II.3. EL SISTEMA DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIA LABORAL

En México, se inició en 1995 la experiencia del Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER); la iniciativa más importante en el campo de las competencias laborales en nuestro país. Iniciativa que respondió al interés gubernamental para propiciar el crecimiento y desarrollo de la formación de los trabajadores, basada en normas de competencia y en su certificación.

El sistema de competencia laboral que hasta ahora se ha venido aplicando consta de los siguientes componentes principales:

- ✓ Definir normas técnicas de competencia laboral por rama de actividad o grupo ocupacional, por parte de los actores sociales y con apoyo gubernamental.
- ✓ Establecer mecanismos de evaluación, verificación y certificación de conocimientos, habilidades y destrezas de los individuos, independientemente de la forma en que los hayan adquirido, siempre y cuando cumplan con las normas técnicas de competencia.
- ✓ Transformar la oferta de capacitación en un sistema modular flexible, basado en normas de competencia para permitir a los individuos transitar entre los módulos, de acuerdo a sus necesidades.
- ✓ Crear estímulos a la demanda, para promover el nuevo sistema entre la población y las empresas y buscando la equidad en la distribución de oportunidades de capacitación y certificación, atendiendo también a las necesidades de la población marginada.

A partir de la creación de un sistema de cobertura nacional, se ha dispuesto de un mayor énfasis en la definición de normas para las funciones de mayor generalidad en las distintas ramas económicas, lenguajes tecnológicos y áreas ocupacionales.

Esta iniciativa fue concebida con la perspectiva de encontrar una alternativa válida para vincular las diferentes modalidades de educación y capacitación con las demandas de empleo en el país. El desafío es hacer frente a la modernización de los sistemas de educación y capacitación para el trabajo, no sólo para que respondan a las exigencias de adaptación a las nuevas condiciones de la economía y la tecnología, sino sobre todo para atender la necesidad de poner la educación y la formación al alcance de todos los sectores de la población, con contenidos adecuados y pertinentes y con la calidad requerida por el mercado laboral.

Actualmente funcionan en México 45 Comités de Normalización de Competencia Laboral, se desarrollan 57 casos piloto en empresas de distintos sectores de la actividad económica para fomentar la capacitación y la formación de personas, y se han acreditado siete organismos certificadores y nueve Centros de Evaluación. Asimismo se han entregado Certificados de Competencia Laboral en las diferentes dependencias y organismos públicos en las Normas Técnicas de Competencia Laboral, entendidas como documentos que

presentan los estándares mínimos de calidad para cada función laboral, permitiendo al servidor público evaluarse y certificarse en los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que aplica en el trabajo, independientemente de la forma en que cada uno los haya adquirido.

Para ello ha sido necesario que las dependencias que han participado ajustaran la elaboración de las Normas Técnicas de Competencia Laboral (NTCL) y diseñaran los instrumentos para la evaluación. Los que aseguran el respeto a los principios de equidad y transparencia, al garantizar que todos los servidores se evalúen en las mismas circunstancias y en los mismos criterios sin más variación que las necesarias para dar cuenta de los distintos ordenamientos legales. Además también se crearon los programas de capacitación utilizados para hacer cumplir los estándares de calidad que refieren las NTCL implantar esquemas de capacitación y auto-evaluación, que fortalezcan los planes públicos, y otorguen una debida normatividad organizacional a las dependencias gubernamentales para dar certeza al rumbo institucional. En este sentido, se observa con este proceso “el desarrollo y aplicación de un instrumento, que hace que el personal operativo contribuya, a través del aprendizaje permanente, a la mejora constante de la productividad y las condiciones de trabajo.”¹⁷

A estas alturas, la vocación por la vida política exige, sin demoras, la participación activa de todos los actores en foros que aporten evaluación sobre los resultados de la implementación de proyectos de esta naturaleza, aportando beneficios para los funcionarios mejor preparados, pero sobre todo a las organizaciones de mayor calidad en la era del mundo globalizado. En este proceso la **Certificación** es el sistema mediante el cual se acredita que el Servidor Público tiene los conocimientos y habilidades requeridos en el perfil para desempeñar un puesto específico y que al desarrollar con efectividad las metas y objetivos establecidos por la organización, decimos que en este sentido el servidor público es **competente**.

Se puede entender la competencia laboral como la construcción social de aprendizajes significativos y útiles, para el desempeño productivo de los trabajadores en situaciones reales de trabajo, los que se obtienen no sólo a través de la educación formal, sino también, y en gran medida, mediante el aprendizaje por la experiencia, lo que resulta ser un enfoque necesario de aplicar en la administración pública.

La evolución de los mercados de trabajo ha puesto de relieve la impostergable transformación que deben realizar las políticas de educación y formación. Las nuevas formas de organización del trabajo, las nuevas tecnologías y las que están por venir, exigen del trabajador, además de las capacidades requeridas para una ocupación, elevar su nivel educativo, capacidad para trabajar en equipo y para comunicarse en un entorno organizativo dinámico y flexible. Las ocupaciones no sólo requieren de la capacitación técnica con las destrezas manuales y/ o intelectuales que les exijan sus tareas, sino también, la capacidad de relacionarse con los demás miembros de la organización, para evaluar situaciones que van más allá de sus ocupaciones. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), una vía para la solución al desempleo en el largo plazo deberá atender al desarrollo de tres capacidades en los individuos: física o manual; intelectual o mental; y social o interpersonal. Lo que permitirá orientar futuras acciones relacionadas con la

¹⁷ . Mertens, L. “Gestión del aprendizaje por competencias y estrategias de vinculación de los institutos de formación”, República Dominicana. Abril 2005. Pág. 6

competencia laboral. Así como precisar las necesidades de la organización, orientar planes de desarrollo de competencias, además de agilizar y reducir costos de reclutamiento, selección y contratación de personal. Entre los beneficios principales destacan:

- ✓ Disponer de criterios comunes de desempeño laboral en el sector, que permitan reconocer y, acreditar en cada individuo la competencia laboral alcanzada, independientemente de la manera en que la haya adquirido.
- ✓ Establecer un sistema de información transparente, que permita a los trabajadores saber lo que se espera de ellos, a los directivos saber qué competencias se están requiriendo en su organización, y a las entidades capacitadoras y/o de formación, qué orientación dar a su currículo.

Se considera que el enfoque de competencias laborales, garantiza un proceso de mejora continua: los funcionarios con un mayor desarrollo personal y laboral, mejor motivación, las instituciones (organizaciones) con personal más competente, y la administración pública con servidores públicos con capacidad de respuesta a las necesidades planteadas por la sociedad.

“La certificación convierte la competencia laboral en un verdadero capital social.”¹⁸ Por lo que es pertinente considerar que con respecto a la administración pública, habrá que trabajar en la creación de un modelo específico que permita vincular el proceso de certificación con la profesionalización del servicio público. Por lo que se refiere a la ley que regula el servicio profesional de carrera, el sistema establece sólo un periodo de tiempo para la certificación del servidor público. (Cada 5 años). Por lo que sería necesario procesar todo el sistema de gestión de calidad, vinculando e interrelacionando los modelos y esquemas de trabajo de capacitación, formación y certificación.

Tal y como funciona actualmente el sistema de certificación de CONOCER es muy puntual. El término de “*competencias laborales*” se refiere a lo relacionado con las funciones técnico laborales; ejemplos de ellas pudieran ser la competencia para operar un tractor agrícola, reparar un motor de gasolina, impartir un curso, combatir un incendio, etcétera. Sin embargo, la clave está en la correspondencia entre el sistema y su finalidad; Sólo en este sentido se podrá hablar de la eficacia del sistema.

Habrá que precisar respecto del servicio profesional los objetivos sociales resultantes de su implementación. En este sentido, la cuestión es como se aplicará el sistema en la administración pública, específicamente respecto de la profesionalización del servicio, para lo cual, con toda certeza, habrá que crear un Catálogo general de competencias para homogeneizar los perfiles que deben tener los servidores públicos en todas las organizaciones públicas, conforme a la rama de su desempeño y a los rangos de su ubicación en la estructura. Lo anterior por supuesto requiere el levantamiento de la información correspondiente, un análisis profundo de los resultados y un trabajo de metodología importante para poder consolidar un documento serio que permita en realidad atender la finalidad que ya hemos comentado, y que sirva de referencia sustantiva para los procesos de reclutamiento y selección. Y, sin duda alguna lo anterior aportará elementos importantes para el diseño de los planes curriculares generales y específicos por puesto y

¹⁸ López Garza José Gabriel. “Servicio Profesional de Carrera y Certificación de Competencias”. CONOCER, México 2004.

servidor público. Así entonces la cuestión es, ¿se deberá crear un nuevo sistema? O el CONOCER podrá integrarse en otro sistema, para brindarle un mayor alcance a la ley. En donde, bajo este criterio habrá de considerarse la formación de los Organismos Certificadores, y, determinar si estos deben ser públicos o privados, ponderando los beneficios y las ventajas así como la posible falta de transparencia y legalidad del proceso. Ahora, si se tiene considerada la operación y el desarrollo de este proceso, será necesario que éste se conciba y desarrolle dentro del sistema de gestión de calidad, con miras a la profesionalización del servicio, con base en las competencias y méritos de los servidores públicos de carrera.

El camino andado respecto del modelo y la experiencia de CONOCER me parece que debe aprovecharse en el desarrollo de un sistema que le permita a la Administración Pública Federal rendir cuentas a la ciudadanía sobre la transparencia en el ejercicio de gobierno.

“Las razones que permiten afirmar que el sistema CONOCER puede, además de considerarse ya como un referente, aportar bases concretas para el desarrollo de un **Sistema de Gestión del Talento Profesional**, bajo la modalidad de un Sistema Profesional de Carrera, son las siguientes:

Primero, el sistema CONOCER puede aportar experiencia aprovechable en los procesos relacionados con el desarrollo de un sistema de certificación aplicado por una tercera parte —reconocida y autorizada— distinta de las personas que capacitan y evalúan y que pueda rendir cuentas sobre la objetividad, confiabilidad y transparencia de la evaluación de un candidato potencialmente competente.

Segundo, el sistema CONOCER puede aportar aprendizajes concretos que hacen posible la operación de un sistema de certificación de competencias laborales conjuntamente con los actores de la evaluación y certificación: Centros de Evaluación, evaluadores, verificadores internos y externos, Organismos Certificadores y ciudadanos involucrados en grupos de dictamen.

Tercero, el sistema CONOCER, para hacer posible la certificación de competencias laborales ha tenido necesariamente que:

1. Diseñar y desarrollar los procesos relacionados con la normalización, evaluación y capacitación de competencias laborales.
2. Concretar los productos del sistema normalizado como son las Normas, los instrumentos de evaluación y el diseño de programas de capacitación con base en NTCL
3. Formar a los actores de los centros de evaluación y organismos certificadores en las funciones de evaluar la competencia laboral, diseñar los instrumentos de evaluación, verificar lo relacionado con la certificación de competencias laborales.
4. Operar los Sistemas de Normalización para la Certificación de Competencias Laborales (SNCCCL), dando servicio a la sociedad mediante los actores de los
5. Asegurar su calidad, sujetando su proceso a la norma ISO 9000 –2000 en el que está certificado
6. Desarrollar nuevas experiencias que confirmen la pertinencia y continuidad del modelo, como es el caso de experiencias piloto con instituciones del sector público y privado.”¹⁹

¹⁹ *Ibidem*

Con relación a lo anterior es pertinente precisar que el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) ha tenido ya experiencia en proyectos institucionales con el sector público, normalizando las competencias laborales específicas y evaluando a los servidores públicos, previa la formación y capacitación en funciones clave de la organización. Estableciendo inclusive a través del Conocer una unidad de asesoría en desarrollo de competencias y en procesos de certificación. Entre los modelos elaborados se encuentran los siguientes:

- ✓ Gestión de las prestaciones y remuneraciones del personal.
- ✓ Establecimiento de vínculos y programas de desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa.
- ✓ Adquisición de bienes y servicios por licitación.
- ✓ Atención a usuarios en la inscripción de los actos del estado civil de las personas (Registro Civil)
- ✓ Atención a usuarios en los servicios de certificación de los actos del estado civil resguardados (Registro Civil)
- ✓ Elaboración de Programas de Capacitación
- ✓ Determinación de necesidades de capacitación, etc.

Parte importante de este sistema, sin duda alguna es la evaluación del desempeño y sus distintos enfoques en la gestión de los recursos humanos en las organizaciones. La evaluación del desempeño es uno de los mecanismos para dar seguimiento al trabajo de las personas dentro de una organización, considerando que el desempeño incluye: el nivel de rendimiento laboral, la aportación personal al trabajo asignado, la productividad individual, la observancia estricta de las normas laborales vigentes, así como la aplicación de valores y principios respecto de la dignidad del servicio público.

De acuerdo con el puesto que se ocupe, el trabajador se evalúa con relación al desempeño que obtuvo respecto del cumplimiento de objetivos y programas de trabajo, así como a las metas de productividad alcanzadas, la eficacia de sus actividades, lo oportuno de sus decisiones con base en el estricto seguimiento de normas y criterios establecidos y, en general el valor agregado que se traduce en el impacto de su función dentro de la organización y en los resultados que ésta alcanza. No obstante, el enfoque de la evaluación del desempeño presenta distintas alternativas, determinadas por el tipo de organización o de los resultados que se esperan de las personas en una determinada posición de trabajo.

Por lo que respecta a la función pública, los planos de la evaluación deben considerar todos los elementos anteriormente descritos y adicionar el hecho de que son sujetos de un sistema de responsabilidades, establecidas constitucionalmente, para el ejercicio de un puesto que corresponde a los servicios que el Estado provee a la sociedad.

“La evaluación del desempeño de los servidores públicos, asume un mayor número de variables determinadas por la conjunción de diversos atributos del trabajo que son exigibles a un empleado al servicio del estado: legalidad, eficacia, eficiencia, honradez, objetividad, economía, diligencia y lealtad institucional, entre otros, de ahí que resulte importante situar los formatos de la evaluación del desempeño para comprender sus factores de análisis y

considerar que al evaluar a servidores públicos es imprescindible considerar el contexto legal y organizativo de su desempeño.”²⁰

En este mismo sentido, al considerar el sistema de gestión de calidad entendemos que bajo este enfoque se verifican las cualidades de los resultados que se obtienen en el ejercicio público: eficacia, oportunidad y eficiencia, cumplimiento de estándares, legalidad, transparencia y ética.

La verificación de la eficiencia analiza el grado en que el esfuerzo y recursos disponibles lograron una adecuada conjunción para el logro de resultados esperados: economía en el consumo de materiales, aprovechamiento máximo de recursos disponibles, nulidad de dispendios, coordinación y oportunidad, reducción de errores y fallos por incidencias del factor humano, etcétera.

En un plano organizativo el desempeño puede valorarse por el grado o nivel de observancia y cumplimiento de los métodos, sistemas y procedimientos de trabajo o del marco legal que regula la gestión de los trabajadores, así como por el apego a las funciones o actividades que están consignados para el puesto que ostenta la persona que es evaluada, de acuerdo con los perfiles ocupacionales vigentes.

Por lo que se refiere a la valoración del mérito, ésta correspondería a las aportaciones adicionales a los objetivos, metas o indicadores definidos, así como a innovaciones y el empeño continuo para lograr los mejores resultados, los mejores esfuerzos y las mejores capacidades en el trabajo, se trataría de vincular capacidad y potencial de las personas con compromiso y procuración de los mejores resultados posibles.

Con base en las referencias anteriores, el desempeño debe verificarse entonces con indicadores o datos observables, comparables, pero sobre todo con capacidad de medición, que permita establecer parámetros de análisis comparativos.

“Por evaluación del desempeño puede entenderse un procedimiento para valorar o estimar de manera sistematizada y formal, el rendimiento o gestión de un trabajador con relación al desempeño que ha tenido en su puesto, así como su potencial para un desarrollo laboral futuro. En tanto que se trata de una valoración sistemática y formal, adquiere una función en el espacio de las relaciones laborales, de ahí que su sustento jurídico sea la carta descriptiva de funciones o actividades que corresponde al puesto que se ocupa. Trátese del método que sea la evaluación del desempeño y su sistema de medición debe ser arbitrado en cuanto a su validez y confiabilidad, si acaso alguna dimensión o factor no es medible o rebasa por su complejidad la capacidad real de los trabajadores o por su obviedad cualquiera podría calificar con notas altas, deberá ajustarse o de plano eliminarse”.²¹

²⁰ Pontifes Arturo. *Notas técnicas de la exposición preparada para la Tercer reunión del Foro Nacional de Profesionalización y Servicio Público de Carrera. Santiago de Querétaro, Querétaro, 17 de mayo de 2002.*

²¹ *Ibidem.*

Ahora, siendo la evaluación del desempeño del personal un factor clave en el sistema de certificación para la profesionalización, ésta debe ser objetiva y justa, bajo los siguientes criterios:

- Es necesario precisar tanto los objetivos y las metas para cada puesto, conforme a los perfiles de competencias, así como un programa que permita dar seguimiento y medir el desempeño del personal.
- Es importante establecer las políticas de evaluación, objetivizando y transparentando los criterios y los procedimientos. Así como los canales de información y asesoría.
- Es indispensable establecer indicadores estandarizados que constituyan los parámetros más adecuados para realizar mediciones objetivas.

La determinación de criterios, normas, indicadores y metas para evaluar el desempeño son consecuencia directa del análisis de puestos y se obtienen vía observaciones directas, entrevistas profundas y por la comparación de los desempeños reales por puesto tipo. Lo anterior permitirá contar con una base confiable de evaluación, capaz de ser sistematizada y graficados sus resultados. Para que tales parámetros sean efectivos, deben guardar relación estrecha con los resultados deseados de cada puesto.

Esto es, que los indicadores, son los parámetros que miden el logro de los objetivos de los programas y actividades gubernamentales mediante las cuales las dependencias y entidades dan cumplimiento a su misión y objetivos, miden el costo, la calidad y el efecto social de los servicios públicos, evalúan el desempeño y los resultados de dichas dependencias y entidades, verifican que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficacia, entendida como el grado en que una actividad, programa o entidad alcanza sus objetivos y metas, medida a partir de los resultados del proceso de trabajo y sus efectos inmediatos en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, y de la eficiencia; que es la relación entre la oferta y la demanda, durante el ejercicio. Para que las mediciones sean útiles deben ser sencillas, confiables y tienen que identificar los elementos esenciales que determinan la efectividad del desempeño.

Actualmente, en la descripción de perfiles que se utilizan en las dependencias de nuestro país, que cuentan con un sistema de carrera y derivado de algunos parámetros establecidos por la Secretaría de la Función Pública, las capacidades se han conceptualizado como transversales y gerenciales, toda vez que se consideran sólo puestos de mando. Las primeras tienen que ver con capacidades intangibles, pero que impactan y favorecen el desarrollo óptimo de las funciones asignadas: comunicación, concertación, liderazgo, etc. Y, las segundas con elementos cognitivos resultado del estudio y la experiencia; tales como, administración, planeación, toma de decisiones, dirección, etc.

Las técnicas más conocidas y utilizadas de evaluación de desempeño son según Jack Fleitman:

Escala de puntuación

Evaluación subjetiva correspondiente al desenvolvimiento del empleado con base en una escala que vaya de bajo a alto.

Escalas de calificación conductual

Implantación de un sistema de comparación relativo al desempeño del empleado con parámetros conductuales específicos. El objetivo de esta técnica es la reducción de los elementos de distorsión y subjetividad.

Registro de acontecimientos críticos

Elaboración de una bitácora de las actividades más importantes, que habrán de ser divididas por su carácter positivo o negativo. Esta técnica es extremadamente útil para retroalimentar al responsable del área y al mismo trabajador.

Métodos de evaluación en grupos

Comparación entre el desempeño del empleado y el de sus compañeros de trabajo.

Análisis y adecuación de puestos

Análisis de las potencialidades y características generales y específicas de cada persona y puesto. También tienen que ser elaborados los requerimientos, la descripción genérica y analítica del puesto, así como las habilidades, actitudes, responsabilidades y grados de riesgo y adecuación de quien lo debe ocupar.

Análisis de clima laboral

Tiene que ser realizada una encuesta entre los trabajadores para conocer cuáles son sus actitudes y preferencias ante la organización, los directivos y sus compañeros; cuáles son sus percepciones y prestaciones en general, amén de sus actitudes y aptitudes respecto del trabajo; finalmente, cuál es la comunicación interna y el clima laboral.²²

En este contexto, considero interesante mostrar el caso del modelo de competencia laboral iberoamericano, por la experiencia que éste pudiera aportar para el desarrollo del sistema de certificación del personal de carrera en la administración pública de nuestro país.

El modelo de competencia laboral iberoamericano consiste en la interrelación de varios subsistemas:

- La normalización
- La formación-capacitación
- La certificación

El enfoque estructural está basado en: (conocimiento-entendimiento), (habilidad) (comunicación) y (Motivación-actitud). Esto es, que a partir de la personalidad ocupacional se establecen una serie de competencias que tienen un grado importante de aplicabilidad en el entorno organizacional, lo que permite el efectivo desempeño del trabajo. En donde el

²² Fleitman Jack, "La evaluación del desempeño". *Capacitación e Inteligencia Empresarial (Ciemsa Consultores) 2001.*

concepto tradicional de capacitar a las personas en un conjunto de conocimientos generales y específicos respecto de las necesidades organizacionales, es rebasado por el enfoque de una formación integral que incluye su personalidad y su capacidad de interlocución. Es decir, no sólo lo que puede conocer, sino lo que es capaz de hacer o transformar; esto es, la verdadera trascendencia organizacional.

En esta virtud, este esquema nos dirige hacia el desempeño efectivo de la organización y el cumplimiento no sólo de la misión, sino de la visión que se desea alcanzar. Por lo que es imprescindible que las áreas de recursos humanos reorienten su gestión con este enfoque y generen o propongan una nueva organización de trabajo, sustentado en la *quinta disciplina* que consiste en “*las organizaciones que aprenden*”, que estimule un complejo competitivo y de profesionalización del factor humano y, por ende en un mayor beneficio social.

Esto implica justamente la necesidad de modificar los esquemas de formación generales y precisar conforme a las aptitudes y conocimientos, así como a la personalidad, el desarrollo de programas específicos.

La competencia es la “relación explícita que se establece entre estos atributos y el resultado o desempeño requerido” (Merten). Por esta razón es tan importante la evaluación, para determinar el grado de madurez del servidor público en el esquema de profesionalización. En donde éste es “la capacidad demostrada” por un individuo para lograr un resultado que esté en concordancia con los objetivos y el contexto global de la organización.

Los niveles de competencia también tienen su dinámica, por la interrelación con factores derivados del medio ambiente de trabajo (salarios, Falta de estímulo y reconocimiento, clima laboral negativo, etc.). En este sentido, la calificación se constituye como la capacidad potencial, en donde la competencia es la capacidad real.

Bajo este concepto, para lograr que la capacitación sea una herramienta estratégica, es necesario lograr disminuir la distancia entre los atributos y habilidades (calificación) y el desempeño efectivo (competencia), que permita articular el esfuerzo formativo con la calidad y utilidad de los servicios que se prestan a la población.

La simple creencia que la capacitación por si misma es valiosa es un error, requiere vincularse con todos los subsistemas de la administración de personal y ser útil a los propósitos institucionales, a la demanda social y a la necesidad de progreso personal del servidor público, a fin de lograr la integralidad en la formación de carrera del servicio público.

La profesionalización entonces debe sustentarse en un plan de carrera personal e integral que parta de un diagnóstico del perfil competitivo actual y de los resultados de la organización, en cuanto a la rama de aplicación del servicio público, con el propósito de identificar e interpretar la estrategia de competitividad y productividad requerida por la organización.

Lo anterior permitirá orientar el desarrollo de las competencias en función de los objetivos globales y específicos de la organización, cuanto mas a su misión y a la visión esperada, considerando por supuesto su entorno respecto de la infraestructura tecnológica, organizativa y cultural. En donde, el Primer paso es descentralizar; el segundo, la formación

de cuadros dentro del sistema de formación profesional; el tercero, la modernización del aparato público y, cuarto: la aplicación de las teorías de calidad y mejora continua.

La globalización y la competencia son factores externos a la organización que deben considerarse como líneas de acción en la preparación de nuestros cuadros. Por lo que es imprescindible aplicar sistemas de aseguramiento y mejora de la calidad (ISO 9000, grupos de trabajo), modificando la forma de organización y los esquemas y métodos de trabajo (reingenierías).

Los aspectos únicos de la organización que la hacen destacar positivamente son las que forman sus competencias clave que no tienen que ver con los recursos, sino con el capital intelectual, con su acervo de conocimientos y habilidades, así como de competencias que la organización moviliza conforme sus objetivos. Este capital intelectual debe ser desarrollado, administrado e innovado continuamente para que pueda contribuir al aprendizaje de la organización.

Así entonces para lograr establecer un modelo de desarrollo de ese capital intelectual en el marco del ejercicio público para atender la demanda social es necesario contar con lo siguiente:

1. Hacer una revisión de la organización, de cómo se acopla ésta a los estándares de desempeño de conformidad con la tendencia global.
2. Hacer un análisis de la curricula laboral y profesional de los servidores públicos
3. Identificar los requisitos de competencias para atender las necesidades y objetivos de la organización
4. Formar al personal con base en planes de carrera personales: Persona-Puesto-Curso, bajo un esquema modular por rama de conocimiento.

Lo anterior romperá con el esquema anterior de la detección de necesidades de capacitación (DNC), orientado hacia la entrevista al trabajador y por ende, la formulación de programas de capacitación generales y con contenidos predefinidos al interior de la organización. Y garantizará la estimulación del aprendizaje y la aplicación de nuevos conocimientos: Aprender nuevas competencias-innovar-trascender.

Considerando el establecimiento del modelo de competencias para favorecer el desarrollo integral del trabajador en todos los ámbitos y consolidar el cumplimiento efectivo de las organizaciones públicas, respecto de las misiones establecidas y propiciar la realización de los proyectos a futuro con personal capaz y competente. Se deberá establecer un sistema integral de análisis y valuación de puestos y evaluación del desempeño, dentro del diagnóstico de necesidades, que evalúe la productividad, el cumplimiento de los objetivos institucionales, los programas de trabajo y los vincule al perfil de competencias para determinar las áreas de oportunidad en el conocimiento y aptitudes de los trabajadores.

La flexibilidad en el diseño de los planes de carrera radicará en establecer un conjunto de parámetros o indicadores que se adapten a las necesidades de la organización y a las aspiraciones del servidor público, considerando su perfil y la misión personal en el ejercicio público. Los criterios de acreditación se basarían en el desempeño, retroalimentando permanentemente los perfiles de competencia.

La normalización de competencias tiene por objeto dar dirección a los programas y planes de carrera, así como de guiar y evaluar el aprendizaje. La innovación es el resultado de la mejora de la productividad en la organización, interrelacionando y vinculando todos los subsistemas que la integran, porque la trayectoria del aprendizaje del trabajador está determinada, en última instancia, por la organización del trabajo.

La normalización son criterios en común respecto de los conceptos que confluyen en la organización, evitando desgastes innecesarios y desacuerdos.

En este esquema, es imprescindible la aplicación de los modelos de calidad en la gestión, para hacer efectiva la interrelación de los elementos y factores que integran el sistema de personal, así como congruentes los resultados de la formación.

La gran virtud del nuevo esquema de capacitación estratégica radica en aprender de las situaciones reales de trabajo y a partir de una reflexión y análisis de la situación por parte del personal experimentar, confrontar y comprender. En suma, transitar del sistema educativo al centro de trabajo para contribuir al mejoramiento de la gestión y al progreso y desarrollo profesional.

El “*saber hacer*” desarrollado por CONOCER puede ser muy aprovechable, así como la propuesta de generar una formación integral para encauzar un naciente servicio profesional de carrera para la administración pública federal, con base en la complementariedad de los procesos de Certificación, respecto del reconocimiento de conocimientos profesionales sustentados en la experiencia. Así como de la certificación de la formación profesional por rama de especialización en la administración pública, acreditada mediante el desarrollo de programas modulares de capacitación orientados al desarrollo de las competencias y perfil profesional de las organizaciones públicas y de cada servidor público, de conformidad con su misión y trayectoria dentro de la organización y con su personalidad en el desempeño.

CAPITULO III.

MODELO OPERACIONAL DEL SISTEMA DE CAPACITACIÓN PARA LA PROFESIONALIZACIÓN: CASO, PROCURADURÍA AGRARIA.

III.1 MARCO DE REFERENCIA.

El proceso de innovación y calidad ha implicado un profundo reordenamiento y readecuación no sólo de las estructuras económicas nacionales, sino también del ámbito político - gubernamental, coadyuvando a que las organizaciones públicas se inserten en un proceso de modernización y desarrollo.

El papel que las instancias de gobierno desempeñan en este proceso es estratégico, por ello la necesidad de reorganizar sus estructuras, ya que se ha confirmado que la eficiencia y la calidad administrativa son pilares fundamentales para insertarse en el actual panorama mundial. En este sentido, la administración pública requiere de un mayor impulso en su reingeniería que le permita participar y ser promotora del desarrollo y crecimiento económico, acabando con situaciones que propician la corrupción administrativa, el aumento de la burocracia, la ineptitud, el desperdicio y gasto innecesario de recursos financieros y humanos, la falta de conocimiento y de estímulo y, el hostigamiento laboral, que generan entre otros un profundo desinterés de los servidores públicos, dando como resultado final la pérdida de credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas del gobierno federal.

Dentro de la reforma para la "nueva administración pública" o "*innovación administrativa*", con el objetivo de dar resultado y recuperar la credibilidad y confianza de la sociedad en el gobierno, condicionantes para promover el desarrollo de las naciones, el proceso de capacitación se convierte en punto piramidal para hacerles frente a las deficiencias gubernamentales existentes; a los desafíos, oportunidades y cambios que se gestan en todos los ámbitos nacionales; a la profesionalización de sus instancias con un fuerte liderazgo en sus áreas específicas y al encauzamiento óptimo y con calidad de las demandas de la sociedad y la competitividad internacional.

En este sentido, y de acuerdo con la nueva visión del Gobierno Federal, la Procuraduría Agraria debe ser parte del proceso, para formar cuadros técnicos y profesionales, administrativos y agrarios, con capacidad de respuesta, liderazgo y honestidad basados en una nueva cultura del trabajo, mediante el desarrollo de acciones de capacitación que les faculten e impulsen hacia la dinámica del cambio y se transformen en una herramienta fundamental para la innovación, el desarrollo y la competitividad en el desempeño de la función social encomendada.

En el Plan Nacional de Desarrollo la capacitación se encuentra constituida como uno de los ejes institucionales estratégicos para la consecución del desarrollo agrario integral en el campo mexicano; por ello capacitar para desarrollar, debe ser la estrategia sobre la que se impulsen acciones y procesos que consoliden la formación integral del servidor público, propiciando la identificación y apropiación de valores que coadyuven a su desarrollo y profesionalización y a la propia valoración del papel del funcionario público con capacidad, calidad, liderazgo y compromiso para hacer realidad los propósitos institucionales.

III. 2 DIAGNÓSTICO DEL PROCESO DE CAPACITACIÓN INSTITUCIONAL.

Derivado de la revisión y análisis realizado a la estructura operativa del Proceso de Capacitación y con el propósito de fortalecer su desarrollo institucional, se podría determinar lo siguiente:

- Se privilegia la formación básica del personal considerado de carrera como una obligación curricular, sin embargo se requiere promover la inducción institucional de todos los servidores públicos de nuevo ingreso en las áreas normativas y administrativas. Y, dar continuidad a la capacitación de todo el personal en forma planeada.
- Hasta el año 2000, no existía un programa rector de capacitación dirigido al personal que señalara las líneas de acción y los objetivos hacia los que se orientaba el proceso. En el ámbito territorial, se subsanó con la elaboración de programas específicos por Delegación estatal, resultantes de la Detección de Necesidades de Capacitación. Sin embargo, no se cumplieron dichos programas conforme a lo establecido, porque no se tiene una cultura de programación del trabajo y existe desinterés, además de la atención a diversas actividades que son requeridas por el ámbito central. Por lo que se refiere a éste último se han establecido hasta el ejercicio 2004, programas específicos para atender las necesidades de capacitación del personal, lo que ha generado mejoras, pero hace falta la sistematización y la integralidad del proceso por parte de las áreas que son corresponsables, de conformidad con lo que establece el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.
- La capacitación no está vinculada al proceso de evaluación del Servicio Profesional Agrario, no obstante estar establecido en el Estatuto que lo regula.
- Se privilegia el cumplimiento de metas sobre la calidad. En general los programas de trabajo que fueron solicitados, hasta el ejercicio 2004, en materia de capacitación agraria en su vertiente externa, reflejan un trabajo inercial y repetitivo en el ámbito territorial, en donde pareciera que no se conocen con claridad los universos de atención, ni las características regionales. No obstante, cabe destacar que existen Delegaciones con programas específicos, de acuerdo con sus necesidades, pero el proceso no es sistemático, ni homogéneo.
- En la revisión del cumplimiento del Programa Operativo Anual 2003, se identificó falta de supervisión y de seguimiento en las actividades de capacitación que desarrolla el personal de campo, por parte de las estructuras delegacionales, en donde la falta de recursos disponibles para la asesoría en la materia, genera que cada delegación opere indistintamente y por supuesto con resultados asistemáticos.
- Se desconoce el impacto real del trabajo de Capacitación de los visitantes agrarios en los núcleos y con sus habitantes, entre otras causas, por la falta de vinculación y coordinación intrainstitucional para evaluar, diagnosticar y diseñar programas acordes a las necesidades y a la problemática regional, así como con los objetivos institucionales.
- La Dirección de Capacitación hasta el 2003 no contaba con un programa de trabajo y la discrecionalidad en la asignación de tareas, así como la falta de comunicación generaron

duplicidad y diluyeron la responsabilidad en el cumplimiento de las mismas. Lo que significó que a pesar de la implementación de los subsecuentes programas de trabajo en 2004, la falta de planeación tanto estratégica como táctica y la falta de liderazgo consolidaron un ambiente de trabajo disperso y falto de impacto a nivel organizacional.

- No obstante que se avanzó de manera significativa en el seguimiento respecto del cumplimiento de metas, para contar con información confiable, se requiere fortalecer los canales de comunicación con la estructura territorial para que los lineamientos y criterios que se han establecido se cumplan de manera homogénea, lo que implica la necesidad de una presencia más sólida de la Dirección de Capacitación en el ámbito delegacional.
- Se requiere mediante un trabajo serio y sistemático vincular el Programa de Capacitación con los recursos presupuestarios necesarios para su operación, con el propósito de establecer prioridades para su ejercicio en el ámbito territorial y determinar el impacto del costo-beneficio. Y, más aún se requiere de su vinculación y regulación con el Sistema de personal y con el Servicio profesional de carrera (SPA).
- Hacen falta a nivel nacional recursos didácticos e infraestructura para atender el proceso de capacitación adecuadamente. Sobre todo considerando el importante desarrollo tecnológico y la pertinencia de la función en el campo.
- La alineación de programas y actividades de capacitación con los objetivos estratégicos, no es del todo completa, porque hace falta la vinculación y coordinación con todas las unidades administrativas de la entidad.
- La distribución del presupuesto no es equitativa, ni oportuna. El desarrollo de los programas de capacitación está sujeto a arbitrio y criterio personal y no contempla las prioridades institucionales.
- Existe poco personal y en las posiciones de mando no hay preparación, ni experiencia en la función y tampoco se cuenta con un programa de capacitación ex profeso.
- El personal operativo no recibe instrucciones precisas, ni maneja una agenda cotidiana de trabajo, siendo desproporcionadas e inequitativas las cargas de trabajo
- Hasta el 2004 existía una gran disparidad en los niveles de equipamiento tecnológico y de capacitación e información de los programas y proyectos institucionales
- La comunicación e interacción con otras unidades es débil

- Hasta el 2004 existía poco control en la supervisión de los programas
- Es imprescindible actualizar y simplificar la normatividad, de cara a los enfoques actuales de formación y capacitación.

III. 3 EL REDISEÑO ORGANIZACIONAL

Con base en el diagnóstico formulado se considera pertinente plantear, bajo el Modelo de planeación estratégica, la reingeniería del proceso de capacitación en la Procuraduría agraria.

En donde la misión, visión y objetivo podrían constituirse de la siguiente manera:

M i s i ó n

Capacitar al personal de la Procuraduría Agraria para desarrollar sus conocimientos, habilidades y actitudes, que les permita superarse personal y profesionalmente, apoyados en su vocación de servicio y de mejora continua, y facultarlos para atender de manera competente la procuración de justicia que la Ley les reconoce a los sujetos agrarios.

V i s i ó n

La Procuraduría Agraria tendrá una estructura de personal profesional, con amplia experiencia y conocimiento, capaz de adaptarse a los cambios estructurales y tecnológicos, con clara conciencia de su papel en la institución y en la sociedad, con iniciativa y creatividad para contribuir al desarrollo agrario.

O b j e t i v o

Contar con un sistema de capacitación integral para los servidores públicos de la Procuraduría Agraria, con base en una estructura metodológica que regule la operación del proceso, concebido en el trinomio persona-puesto-curso, a través del cual se propicie la

profesionalización y la facultación de éstos, lo que redundará en el cumplimiento efectivo de la misión y visión institucionales.

III. 4 LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL PROCESO DE CAPACITACIÓN

Considerando que la capacitación es un instrumento estratégico en el cumplimiento de la función social de la Procuraduría Agraria, a través de la formación y el facultamiento de sus cuadros profesionales, se debe revalorar dentro del contexto institucional la importancia que esta tiene, para darle dimensión y significado a la justicia agraria. En este sentido, es fundamental la evaluación del desempeño basada en competencias, para lo cual se deberá trabajar de manera muy cercana con las unidades de personal y del servicio profesional agrario, con el fin de establecer el catálogo de perfiles ocupacionales por rama y nivel, conforme a la estructura orgánica, así como el perfil de competencias, indicando los conocimientos y habilidades requeridos para el desempeño de cada puesto y, la escala de valoración, de acuerdo con el impacto que la función tiene en la organización social; Adicionalmente a la evaluación del desempeño basada en metas e indicadores claves, provenientes del “*Tablero de Comando*”, es decir del Programa de trabajo institucional. Las organizaciones de alto desempeño han introducido como una parte de dicha evaluación el uso de indicadores de competencias. La forma de introducir la medición de las competencias de los individuos, es priorizando su importancia por cada área y puesto, por ejemplo, cuando una posición tiene mayor control directo sobre sus resultados, el mayor peso de la evaluación del desempeño lo tienen las metas, digamos un 80%, mientras que un 20% sería las mediciones de competencias. Ahora si una posición no tiene mayor control directo sobre los resultados, quizá la mezcla sea completamente lo contrario, digamos 20/80, por ejemplo una secretaria. La forma de medir las competencias depende del impacto que el desempeño del puesto genera.

Lo anterior permitirá aplicar una capacitación basada en el diseño de competencias: La capacitación tradicional está basada en la homogeneización del conocimiento general, sin embargo, las organizaciones de alto desempeño utilizan el concepto de “diseño” como fundamento basado en un modelo práctico de resultados y roles, que permite no solo incrementar los conocimientos, sino mejorar y desarrollar potencialmente las habilidades de cada trabajador.

Esto significa la creación de modelos de capacitación y formación de alto desempeño personalizados (*competencias*), lo cual se construye a través de determinar qué comportamientos, habilidades y conocimientos tienen los mejores en el desempeño de una función o de una tarea, por ejemplo, ¿qué comportamientos, habilidades y conocimientos, tienen los mejores visitantes? ¿Por qué ellos son los mejores? ¿Qué los diferencia de los promedio? Una vez identificados los comportamientos, habilidades y conocimientos de los mejores, entonces se empieza el diseño de las demás personas a través de capacitación continua. Por supuesto, habrá que establecer en este proceso los resultados esperados del análisis de cada función, así como el ideal de excelencia respecto de los conocimientos y las habilidades, a efecto de comparar lo ideal contra la capacidad de desempeño más alta y determinar y evaluar los planes curriculares de cada trabajador y los tiempos de su preparación para su certificación. Se recomienda que a los empleados clave de la entidad se les reconozca y recompense para garantizar que permanezcan todo el tiempo en la Institución.

Otro aspecto muy importante lo representa la creación de una cultura de fomento de valores y visión compartida respecto de los alcances de la Procuraduría Agraria, para lo cual se

deberá realizar una amplia difusión del Código de Conducta Institucional, promover, evaluar y reconocer su aplicación permanente.

Por lo que se refiere a la gestión del clima laboral, que tiene mucho que ver con la satisfacción y lealtad del empleado: la unidad de Recursos Humanos se debe enfocar hacia la medición, evaluación, planeación y mejora del clima laboral como un componente clave para eliminar causas de insatisfacción que disminuyan la lealtad del empleado y que impacten negativamente en la productividad y calidad de la organización, ya que se ha comprobado en las últimas investigaciones realizadas por expertos, que la satisfacción y lealtad del empleado son unas de las variables que más impactan los resultados del negocio. Este enfoque debe ser sistemático, con muestreos simples que permitan corregir oportunamente.

Hasta el momento la medición de los resultados ha sido de una forma muy tradicional, en donde se observa el volumen de las acciones y no el impacto que éstas generan, respecto de los planteamientos de los usuarios o beneficiarios, por ejemplo: número de cursos ó horas de capacitación al año, número de reclutamientos realizados, evaluaciones del desempeño realizadas, número de hectáreas regularizadas, no de proyectos productivos, etc., este enfoque pierde de vista el impacto o valor que la función está creando para los sujetos agrarios. Actualmente la medición, ya lo veíamos en el capítulo anterior, debe irse más por el lado del impacto y el valor, es decir, medidas que indiquen a quienes toman las decisiones, qué valor contribuyó a construir cada trabajador, respecto del cumplimiento de la misión institucional. Se hablan de medidas de valor tales como: qué problemas solucionó la capacitación de los sujetos agrarios en el estado de Morelos, en el municipio de Cuautla; cada secretaria como contribuyó a mejorar la productividad; la capacitación en adquisiciones cuánto apoyó a mejorar la calidad de los procesos de licitación; el incremento en equipo de cómputo cuánto generó en eficacia o productividad, etc., medidas de impacto y no de volumen.

En el aspecto relacionado con la capacitación virtual, es imprescindible preparar al personal de las unidades de capacitación, así como del servicio profesional y de recursos humanos principalmente, invirtiendo, inicialmente en por lo menos una persona de cada unidad de la organización, para generar material didáctico, utilizando las herramientas tecnológicas más avanzadas en multimedia, que permita contar con un acervo actualizado e importante de ediciones para la capacitación y formación tanto del personal como de los sujetos agrarios.

Esto es, explotar la ínter conectividad de la entidad y su vinculación con otras entidades y dependencias, así como con Instituciones prestigiadas de educación superior, considerando el tiempo que las personas poseen para asistir a la capacitación en aula, a la necesidad de reducir los costos y maximizar el impacto de la capacitación y a los requerimientos de una capacitación individualizada. Esta capacitación se enfocaría al uso de sistemas automatizados de información, ya que con estos hoy se puede intercambiar texto, imagen y voz durante las 24 horas del día, permitiendo a los trabajadores tomar los cursos que ellos necesitan, a la hora que puedan, maximizando el impacto de la capacitación en los resultados de la entidad.

Entre otras líneas más generales podemos enumerar las siguientes:

1. Renovar permanentemente la calidad de los conocimientos técnicos (normas, reglamentos, criterios jurídicos, programas y procedimientos) del personal y fortalecer su desarrollo integral (*valores y capacidades*), para mantener vigente y a la vanguardia la presencia institucional en el campo, brindando un servicio que haga realidad la justicia social para las familias campesinas, dándoles certeza y seguridad sobre la propiedad de su tierra, así como los elementos legales para su organización y productividad económica.
2. Formar, capacitar y desarrollar al personal de la Procuraduría Agraria es prioritario para el reposicionamiento institucional y para mantener a través del desempeño efectivo de las actividades y de los Programas Institucionales la estabilidad social.
3. Procurar justicia implica conciliar intereses, atender demandas, garantizar seguridad, en suma, servir a la sociedad. En esta virtud, se requiere un Servicio Agrario Profesionalizado, vanguardista, conformado por servidores públicos con liderazgo y capacidad de realización e innovación, con un código ético sustentado en valores y responsabilidades para la toma de decisiones y en el uso de los recursos, que permita consolidar en los sujetos agrarios la confianza en el quehacer institucional.
4. Los Programas de Capacitación deben orientarse a la formación básica para el Servicio Agrario y a la actualización y capacitación permanente, incorporando esquemas de especialización, desarrollo profesional y certificación en todos los ámbitos del desempeño de los servidores públicos, para lograr que éstos se identifiquen con su contexto, alcancen en él su desarrollo profesional y propicien su superación y satisfacción personal.
5. La planeación de un modelo integral de capacitación y desarrollo de personal es básico para apoyar el cumplimiento de los objetivos de conjugar la profesionalización del Servidor Público en el puesto y propiciar la realización de sus aspiraciones, a través del estímulo y el reconocimiento a su desempeño, como instrumento de motivación que permita fortalecer el compromiso con la institución y con su universo de atención.
6. Uno de los elementos de mayor significado respecto del impacto del proceso de capacitación consiste en vincular de manera directa los programas de capacitación con los perfiles de puestos y competencias de la estructura orgánica ocupacional y funcional y las evaluaciones del Servicio Profesional Agrario, que permitan identificar la productividad del personal en el desempeño de las funciones y medir el cumplimiento de los objetivos institucionales y de los programas de trabajo, evaluando la efectividad de la función y la necesidad de establecer áreas de mejora y atender necesidades personales de realización.
7. La capacitación debe ser dinámica con un Programa Rector por puesto y rama de conocimiento, bajo un sistema curricular que vincule experiencia, conocimientos, habilidades y actitudes en el ejercicio de la función, para lo cual se deberán elaborar los perfiles de competencia de los puestos que integran el Servicio Profesional Agrario, con base en los perfiles de puestos con que cuentan y diseñar los que corresponden a las estructuras administrativa y técnico operativa, con lo que se

tendrán elementos para construir un nuevo modelo para la evaluación del desempeño con indicadores de cumplimiento por puesto, así como el modelo de capacitación estratégica, garantizando un desempeño competente que redunde en un servicio más responsable y comprometido con la Institución.

8. La refuncionalización de la estructura que opera el proceso de capacitación es indispensable para constituirse como instrumento estratégico que impulse la productividad y promueva la competencia de los servidores públicos, a través de acciones específicas en 5 ámbitos:
 - Normativo (de regulación)
 - Ejecutivo (de coordinación y operación de los programas de capacitación)
 - Medición de resultados (evaluación del desempeño por puesto),
 - Capacitación y formación (planes modulares de capacitación por puesto, rama y nivel)
 - Profesionalización y Certificación (Planes curriculares)
9. Sensibilizar, promover y fortalecer la ética en el Servicio, no solo a través de mecanismos generales de regulación y sanción, sino de Programas que prevengan conductas omisas o indebidas, a partir del conocimiento de la función y de la Institución, así como del reconocimiento de sus valores y de su desempeño que estimulen su productividad y fortalezcan su identidad y pertenencia institucional.
10. Fortalecer la coordinación con otras áreas de la organización, así como la vinculación con otros organismos e instituciones del sector y con las instituciones educativas públicas y privadas para el desarrollo de programas de formación y capacitación integrales en la vertiente interna, que cubran las 3 áreas fundamentales del ser humano: la cognoscitiva, la aptitudinal y la afectiva, y en la vertiente externa para capacitar a los sujetos agrarios acerca de la organización productiva y social, en el ámbito de la seguridad jurídica sobre la tenencia de su tierra, considerando que las relaciones y necesidades de organización de los núcleos agrarios y sus habitantes difieren según las tradiciones y costumbres locales y territoriales, manteniendo un sistema efectivo de programación - presupuestación e información.
11. Considerar en los perfiles del personal de carrera las especificidades de las diferentes regiones para conformar una concepción más amplia de las competencias y del diseño del programa de capacitación, que atienda las áreas de oportunidad relativas al cumplimiento de la función institucional.
12. Promover la reforma estructural de la formación y capacitación del personal de la Procuraduría Agraria que permita mejorar su calidad y pertinencia respecto de las necesidades del servicio agrario, a partir de la formulación de programas modulares por puesto, rama y nivel que amplíen el potencial productivo de los servidores públicos y fortalezcan su desarrollo integral, posibilitando la certificación de sus competencias laborales a través de un sistema de evaluación que reconozca la experiencia laboral y la capacitación curricular.
13. Promover la integración de equipos de calidad en todas las Unidades Administrativas

con reconocimiento y respeto de las competencias profesionales y personales que favorezcan el óptimo desempeño institucional.

14. Reestructurar el programa de información y capacitación dirigido a los sujetos agrarios y sus núcleos a través de una mayor y mejor coordinación interinstitucional, intersectorial e intergubernamental, revisando los niveles de cobertura e impacto en el universo social agrario. (Evaluación de los servicios institucionales). Lo que presupone el diseño de un diagnóstico actualizado del contexto de atención: situación del campo, problemática por regiones, alcance de los programas institucionales, incidencia con otros programas de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal y necesidades regionales en materia de justicia respecto de la tenencia de la tierra, para lo que habrá de realizarse un Programa de trabajo a través de un comité institucional que vincule a las áreas sustantivas y al ámbito delegacional y que permita formular objetivos concretos y específicos con plazos establecidos (corto, mediano y largo), susceptibles de ser medidos y evaluados en su instrumentación y cumplimiento, tanto en el nivel de desempeño interno como en el impacto social que generen.

Este Modelo permitirá incidir en la formación integral de todos los Servidores Públicos para que conozcan el marco que regula la Administración Pública y fortalezcan su desempeño apegados a los criterios de racionalidad y transparencia en el uso de los recursos públicos y sustentados en la planeación, de acuerdo con las características institucionales y sus universos de atención, para eliminar la inercia en el quehacer cotidiano, y la complacencia en la definición y cumplimiento de metas, con programas de trabajo que den sentido al cumplimiento de la función social y que permitan vincular todas las actividades que se realizan en la Institución al mismo propósito: procurar justicia social en el campo mexicano.

Para el desarrollo de estas líneas de acción se propone la siguiente:

III. 5 ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA:

1. Formación Básica (Inducción)
 - Servicio Público.
 - Servicio Agrario
 - Administración de los recursos
2. Profesionalización.
 - Programa de capacitación y formación curricular por competencias
 - Evaluación del desempeño.
 - Certificación de competencias
 - Concursos.
3. Formación de valores e identidad institucional.
4. Formación de Instructores y/o Promotores Agrarios.
 - Actualización, normativa y técnica.
 - Especialización didáctica.

- Liderazgo y conciliación.
6. Intercambio tecnológico en los 3 niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal.
 - Convenios.
 - Acuerdos de concertación
 - becas
 7. Coordinación Institucional.
 - Competencias.
 - Programas
 - Metas
 - Alineación de resultados contra desempeño (análisis histográfico del comportamiento)
 - Operación
 8. Información y Seguimiento
 - Planeación y Medición del impacto (cobertura y alcances).
 - Establecimiento de criterios y políticas de operación
 - Supervisión del cumplimiento de la normatividad en la materia
 - Diagnósticos (áreas de oportunidad) e Informes

III. 6 NORMALIZACIÓN

Se plantea sustantivamente, facultar y profesionalizar a los Servidores Públicos de la Procuraduría Agraria a partir de la redefinición, mejora y consolidación de los procesos normativos, orgánicos funcionales y operativos de la capacitación, para efectuar un proceso de capacitación sistemático, congruente con los objetivos y prioridades institucionales, con los puestos de trabajo y vinculado al Servicio Profesional Agrario, determinando programas curriculares de capacitación que impulsen la competitividad y el fortalecimiento de la Institución en el ámbito nacional. Así como una capacitación que sustente valores y permita el reconocimiento del servidor público como ser social con necesidades de superación y realización personal.

La conformación de estos cuadros fortalecerá el Servicio que presta la Institución y por supuesto beneficiará a los usuarios de dicho Servicio porque se tendrán mejores capacidades para la realización de los programas y una mayor sensibilización en el conocimiento, comprensión y atención de las demandas de justicia agraria, a través de la elaboración de los programas de trabajo regionales, cuyo valor radique en la definición de objetivos concretos, específicos y medibles en materia de capacitación y organización para conocer lo que se está trabajando local y regionalmente y el impacto del trabajo, en donde la capacitación se vincule a las necesidades reales de los sujetos agrarios; a la garantía de su seguridad jurídica respecto de los derechos que la ley le reconoce, a su organización y a su desarrollo, manteniendo un estrecho contacto con todas las instituciones y organismos que dan cobertura a la educación rural, para evitar dispersiones y consolidar la función institucional.

Este propósito requiere entonces normalizar el Proceso de Capacitación, asignando funciones y responsabilidades a través de un programa rector que determine los criterios y lineamientos para la operación del sistema y que permita orientar el ejercicio de capacitación vinculando a ésta al proceso de Organización Agraria, y de procuración de justicia, lo que le dará sentido social al Modelo y permitirá responder con calidad y oportunidad a la población agraria.

III. 7 ÁMBITO DE GESTIÓN

El modelo funcional de capacitación plantea el inicio de su proceso a partir del diagnóstico de necesidades, derivado del sistema integral de evaluación y seguimiento, que infiere los resultados obtenidos en los programas aplicados durante el ejercicio anterior y que permite identificar con toda pertinencia los requerimientos y necesidades. Así como las sugerencias relativas a las prioridades de las unidades administrativas vinculadas normativa y funcionalmente para el cumplimiento efectivo de la misión institucional. Adicionalmente se considerarán los requerimientos identificados en los perfiles de competencia para determinar las estrategias de capacitación, a través de las cuales se atenderán todas las necesidades planteadas.

La programación deberá observar actividades de capacitación para cada uno de los puestos tipo y niveles de la estructura jerárquica, así como las normas y procesos cuyo conocimiento y aplicación es necesario homogeneizar en el organismo. Asimismo deberá revisar el presupuesto asignado y su distribución programática, a efecto de garantizar la consecución de las actividades en tiempo y forma. Será necesario contar con bases de datos tanto del personal a capacitar por puesto, rama, función, sexo, edad, etc.; de las empresas consultoras e instituciones de educación superior y de los organismos, entidades y dependencias del sector público en sus tres ámbitos de gobierno, vinculadas al quehacer institucional, con sus respectivas competencias. Los programas deberán considerar también la estructuración de los indicadores de evaluación que permitan medir su efectividad, durante y después de cada curso o del módulo que se diseñe para efectos de certificación. Para lo cual se deberán establecer los acuerdos y convenios necesarios para atender los proyectos que se determinen por la alta dirección.

Para su desarrollo los programas requerirán de criterios y normas de operación específicas, derivadas de la Norma general publicada por la Secretaría de la Función Pública (SFP), sobre todo en el caso de los programas orientados hacia el personal del Servicio Profesional de Carrera, que permita identificar y llevar a cabo actividades cuya especificidad o generalidad esté dictada en función de las necesidades detectadas en el ejercicio de la función, así como en los procesos de evaluación del desempeño.

Lo anterior posibilitará la determinación de los objetivos o resultados que habrán de esperarse, así como de las estrategias para la implementación del Programa Institucional de Capacitación. Estrategias que habrán de plantearse con base en la disposición de los medios (recursos) respecto de los fines institucionales. En este sentido, los recursos presupuestarios y materiales deberán proseguir una administración que permita conocer en todo momento el ejercicio aplicado y los compromisos contraídos, conforme las disposiciones establecidas en la materia, acerca de la racionalización y la transparencia.

Por lo que se refiere a la estructura programática, se atenderá de manera directa a todas las unidades de oficinas centrales, Delegaciones estatales y residencias (vertiente Interna). Y, en el caso de los sujetos agrarios y sus núcleos (vertiente externa), se establecerán los lineamientos para la operación de los programas de capacitación en el ámbito de competencia de las Delegaciones estatales, toda vez la atribución que legalmente tienen conferida en el Reglamento Interior, que rige el funcionamiento de la Procuraduría Agraria.

La ejecución en este sentido, corresponderá en la vertiente interna a la Dirección de capacitación y a los coordinadores de la función en los estados. Y, a los Delegados estatales en el ámbito externo, mediante la disposición de su personal y con relación a los programas que en el mismo orden tengan establecidos. Lo que permitirá dar consecución al cumplimiento de los programas, llevando un seguimiento mensual, a través de la revisión de las metas logradas, para efecto de establecer en su caso, acciones preventivas o correctivas que garanticen el cumplimiento total de los programas.

La recopilación de los resultados al término del ejercicio, permitirá realizar la evaluación correspondiente y determinar el alcance del programa, con relación a los objetivos propuestos, así como evidenciar el comportamiento institucional en el cumplimiento de las funciones y la problemática que de ello se pudo haber derivado. Lo anterior con el propósito de mejorar la programación, administración y coordinación del siguiente ejercicio.

III.8 INDICADORES DE MEDICIÓN

Éstos están orientados a cumplir con los objetivos estratégicos de la Procuraduría Agraria, plasmados en el Programa Sectorial correspondiente. Estos objetivos han sido clasificados como los pilares del quehacer institucional, los cuales están alineados con su misión.

Se propone el desarrollo de cinco dimensiones en los indicadores estratégicos: de impacto o resultado, de cobertura, de calidad, de eficiencia y de alineación de recursos. Estas dimensiones medirán aspectos diferentes. Los indicadores de impacto o resultado posibilitarán conocer el logro de objetivos estratégicos de los programas; los indicadores de cobertura identificarán el alcance de los beneficios para la población objetivo; los indicadores de calidad, son para conocer el nivel de satisfacción de los beneficiarios y los atributos de los productos y servicios esperados. La satisfacción de los beneficiarios, por los productos y servicios que se les otorgan, será conocida con base en encuestas de opinión que se realizarán con muestras representativas de la población objetivo. Por su parte, los atributos de los productos y servicios serán medidos de manera directa con base en estándares de calidad que se establezcan en los procesos de certificación de ISO 9000. También serán medidos, de manera indirecta, a través de los problemas o consecuencias negativas que pudiesen en su caso generar.

Los indicadores de eficiencia permiten elevar la productividad de los recursos públicos. Los ejecutores del gasto público tienen la responsabilidad social y política de ejercer los recursos públicos con la más alta eficiencia y transparencia. Así debe ser para satisfacer a una sociedad más crítica y a un Congreso más plural. Los indicadores de eficiencia se caracterizan por medir la proporción entre la cantidad de beneficios y servicios generados para la población objetivo, con respecto a los recursos que se hayan utilizado, así como en relación con el tiempo transcurrido. Ejemplos de indicadores de eficiencia son: el costo de

pago de reconocimientos a los servidores públicos de carrera en los estados contra los resultados objetivos y mesurables derivados de su servicio a los sujetos agrarios.

Por último, los indicadores de alineación de recursos permitirán asegurar la congruencia entre los recursos aprobados y suministrados. La disposición oportuna en tiempo y cantidad de los recursos es crítica para el éxito de los programas y actividades de las distintas dependencias del gobierno. Es por ello que debe medirse la entrega oportuna de los recursos aprobados, para el desarrollo de cada uno de los programas establecidos para dar cumplimiento a la misión institucional.

Las metas constituyen los objetivos cuantitativos, anuales y específicos, a alcanzar en cada uno de los indicadores estratégicos. El establecimiento de las metas tomará en cuenta el desempeño histórico de la entidad, por eso es tan importante plantear indicadores que permitan observar el comportamiento real de la organización en cada una de sus líneas de trabajo. En tal virtud, las metas deben ser establecidas siguiendo un proceso de conciliación y concertación entre cada una de las unidades de representación territorial, que les permita atender la problemática, planteada en sus programas de capacitación, conforme a sus capacidades técnicas y a su entorno. Y, en su caso identificar con claridad las causas probables de incumplimiento para determinar los factores clave y preparar su corrección.

III.9 VINCULACIÓN CON LOS SUBSISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL.

Sin duda alguna el proceso de capacitación debe vincularse funcional y normativamente al sistema de administración de personal, lo que garantizará contar con eficiencia en los insumos necesarios para la gestión; tales como perfiles de puestos y de competencias, base de datos de la plantilla de personal existente. Revisión de curricula en materia de educación y capacitación. Participar activamente en los programas de Inducción, evaluación del desempeño y reconocimiento al mérito. Así como de seguridad e higiene y relaciones laborales para incorporar la capacitación no como una prebenda, sino como un proceso de formación necesario para la mejora del desempeño institucional.

III.10 EVALUACIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO

Es impostergable generar un sistema homogéneo de evaluación, control y seguimiento de los programas y resultados de capacitación, considerando todas las variables que permitan generar una toma de decisiones efectiva respecto del proceso y, vincular los resultados obtenidos a los programas y objetivos institucionales, que permitan verificar la trascendencia de la función en la organización, analizando los impactos generados de cara a las demandas de los sujetos agrarios, concernientes a la misión institucional.

La evaluación debe observar también los resultados por persona, con relación justamente a su desempeño para determinar si la capacitación recibida constituyó un factor de cambio y mejora o sólo fue un proceso de información. Este tipo de evaluación permite identificar el grado de avance curricular del trabajador y generar la base para el proceso de certificación que le acredite como un servidor público profesional.

En este punto la Dirección de Capacitación debe establecer indicadores que le permitan conocer, diagnosticar y establecer estrategias de actuación para la mejora o corrección de los programas o lineamientos de operación que obstruyan el desenvolvimiento eficaz del proceso.

Actualmente se cuenta con una base de datos importante, pero es necesario establecer los vínculos que interconectan la función con la Dirección de Recursos Humanos y con el Servicio Profesional Agrario. Así como el funcionamiento general para actualizar sistemáticamente los registros por parte de las Delegaciones estatales, que permita contar con un verdadero observatorio de los resultados alcanzados.

CAPITULO IV.

ÉTICA Y RESPONSABILIDADES DEL ADMINISTRADOR DE CAPACITACIÓN

Hoy en día, nuestra sociedad está cada vez mas informada, es más crítica, y más reclamante de la mejora permanente de los servicios gubernamentales y, de mayor transparencia y honestidad en el uso de los recursos públicos. Por lo que es imprescindible una rendición de cuentas más completa y una actitud de servicio orientada a la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

“El objetivo último de todo gobernante y funcionario público es el servicio a los intereses y derechos del ciudadano, de la sociedad civil, para lo cual es indispensable que contribuyan a una administración eficaz en un estado fuerte, atendido a la legalidad, con funcionamiento institucional y produciendo resultados de gestión que mejoren la calidad de vida social.”¹

La evolución de la sociedad mexicana requiere de respuestas eficaces en un estado de derecho, por lo que el papel de las instituciones es fundamental, como instrumento del gobierno federal para hacer valer las garantías y derechos establecidos en la Constitución que nos regula.

En tal sentido, la administración pública mexicana debe adaptarse a la dinámica de las necesidades sociales y a los cambios y propuestas del contexto internacional, implantando y operando programas estratégicos que incrementen su capacidad de respuesta para atender y satisfacer los requerimientos de la sociedad, con acciones sistemáticas y congruentes.

En esta búsqueda la capacitación se concibe como instrumento estratégico para propiciar la calidad en el otorgamiento de los servicios, con equidad y justicia, a partir de la reafirmación de los valores para generar bienestar social, que garantice la estabilidad, la paz y el reconocimiento de los derechos sociales de los individuos. El Administrador de la capacitación debe por tanto, conjugar su formación académica con el desarrollo profesional, ser agente de cambio, formador de nuevos procesos con capacidad de realización y contribuir al cumplimiento efectivo de la función social. Puesto que es la imagen del servidor público la relación directa que la sociedad tiene de su gobierno. En esta virtud es menester iniciar un camino de reconstrucción de los valores del hombre público, cuidando que las acciones de combate a la corrupción no se degraden en premisa viciosa de la caracterización del servicio público. Por ello, el administrador de la capacitación, debe a partir de la innovación y el desarrollo de programas efectivos de capacitación, rescatar la dignidad del servidor público y reconstruir el concepto de confianza en el Estado. En donde la consideración del buen gobierno se sustente en la actuación de buena voluntad del servidor público para con la sociedad exigente de sus demandas.

¹ Marta Sosa Joaquín, “Un Código de ética para el funcionario público como instrumento útil para la Reforma del Estado y de la Administración Pública”. II Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la AP, Venezuela, octubre, 1977. Pág. 5

Las obligaciones que el cargo como servidor público imprimen en el ejercicio de la función pública, deben procurar la probidad y la rendición de cuentas en la lucha contra la corrupción y la impunidad. Por lo que la innovación de la gerencia pública debe acompañarse de criterios nuevos y pertinentes para la rendición de cuentas en el desempeño público de las instituciones y de los individuos, promoviendo administraciones honestas y eficientes en el manejo de los recursos públicos que les son confiados.

Para quienes asumimos la responsabilidad de ejercer el servicio público, esta decisión conlleva un rango de confianza a favor de quien recibe la encomienda de servir a la sociedad. En este sentido, la expresión ontológica del ejercicio del poder público debe ser la concepción sobre la que se establece el régimen de responsabilidades, como derecho disciplinario de la función pública. En donde se busca finalmente el debido ejercicio de la función, como una fuerza moral que coadyuva a la prevención de conductas inadecuadas en el servicio. Por ello, en la rendición del desempeño público se debe procurar, mediante acciones de capacitación y de información el conocimiento de la legislación en materia de responsabilidades y el fortalecimiento del código de ética del servidor público, para que éste se regule por lineamientos éticos del ejercicio de autoridad, en razón no de sus intereses particulares, sino del interés general, porque resulta fundamental que los gobernados tengan la seguridad de que el ejercicio del poder público garantiza la administración eficaz de los recursos públicos y el cumplimiento de sus derechos y aspiraciones sociales.

Para el administrador de la capacitación la reorganización es un proceso permanente que permite mejorar la capacidad de gobernar, al conjuntar el conocimiento de las demandas y necesidades de la sociedad con el compromiso del gobierno, en donde los valores deben ser ejemplificados, por la cúpula directiva, como un movimiento cultural y estructural para reformar la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la administración pública, revisualizando todo desde múltiples perspectivas y visiones, para participar en la respuesta a las demandas de la sociedad. En este sentido, el administrador de la capacitación debe fortalecer sus conocimientos y capitalizar sus experiencias para convertirse en verdadero agente del cambio social, dentro del proceso de modernización administrativa y política, considerando su orientación en tres dimensiones:

- a. Orientaciones cognitivas (conocimiento preciso de los asuntos)
- b. Orientaciones afectivas (compromisos, apego y el involucramiento)
- c. Orientaciones evaluativas (juicios y opiniones respecto de cada asunto)

Mismas que influyen de manera importante sobre el funcionamiento de la organización, identificando los canales que le son accesibles para ello. Estas expresiones de competencia y voluntad para participar activamente, se convierten en un proceso interesante que verifica el tipo de conciencia política que el administrador de la capacitación tiene en el contexto de la organización. Entendiendo que cada organización constituye agrupaciones humanas orientadas a la consecución de metas específicas, que operan como sistemas abiertos adaptables a los cambios apoyados por la modernización.

En esta virtud, la propia organización es un factor de cambio que transforma estructuras y realiza los fines inspirados en la voluntad política de la sociedad. Por ello, el administrador de la capacitación tiene un papel activo correspondiente a su capacidad técnica y a su cultura política, económica y social, en donde su participación permite definir objetivos,

seleccionar prioridades e influir en la toma de decisiones, para traducir los beneficios de los programas, con una clara idea de futuro.

Entonces, el desarrollo de cada trabajador debe constituirse para el administrador de la capacitación en esencia, compromiso y prioridad en todo proceso capacitacional, para lograr que todo el personal adquiera y asuma una cultura del trabajo y que sea capaz de crear, ser funcional y propositivo. Porque la capacitación integral permite formar al trabajador en un ser con capacidad de respuesta y toma de decisiones; hombres y mujeres objetivos que conozcan y comprendan la realidad del mundo en que vivimos y sean capaces de brindar soluciones claras y congruentes con los nuevos retos.

Así, se constituye también el reto del Servidor público para mejorar su entorno y transformar las estructuras establecidas, generando un proceso dinámico y funcional con responsabilidad y compromiso social, conjugando su formación profesional y la teoría de la ciencia política, para lo cual debe actualizarse permanentemente, auto motivarse y establecer los sistemas de control y evaluación más pertinentes que le permitan concretar su visión de futuro. Porque no es factible una administración sin proyecto político, ni un proyecto político sin capacidad de realización.

Ahora bien el sistema de responsabilidades del servicio público considera la condición de quienes sirven en este propósito, regulada por una estructura normativa disciplinaria de la función pública, que se encarga de las relaciones de los servidores públicos con la sociedad a partir del establecimiento de responsabilidades y de sanciones y procedimientos para la imposición de éstas. En este ámbito la norma es una fuerza moral que coadyuva a la prevención de conductas inadecuadas por parte de los servidores públicos, quienes tienen la obligación, con sus actos en el ejercicio de sus funciones, de brindar seguridad jurídica a la sociedad.

En el artículo 113 constitucional se establecen las obligaciones que deben ser observadas por los servidores públicos para preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública, publicándose el 31 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, que en su artículo 47 establecía el Código de Conducta Ética en el servicio público: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, cuyo incumplimiento constituye la infracción disciplinaria y da lugar a la aplicación de las sanciones correspondientes. El objeto de sancionar esta infracción es precisamente mantener a los funcionarios en la observancia de sus deberes.

Por ello, en la rendición del desempeño público se debe procurar la probidad en el servicio, como condición fundamental para garantizar la legitimidad de su ejercicio. En tal virtud, el administrador de la capacitación tiene un importante reto para coadyuvar en la mejora de la capacidad de gobernar, a través de programas integrales de sensibilización y capacitación que fomenten la identidad institucional, el involucramiento y el compromiso para contribuir al reposicionamiento de las instituciones, como medio de interlocución legítima con la sociedad, para garantizar la seguridad, la justicia, la convivencia armónica, la participación democrática y la paz social.

Los valores en este contexto, deben ser, entonces, ejemplificados. Por lo que, el administrador de la capacitación debe cambiar el concepto de administrar recursos a

administrar valores, para crear una verdadera movilización cultural y estructural que reforme la orientación y la estrategia en la respuesta a la sociedad y, permita recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno, promoviendo una nueva cultura basada en la responsabilidad individual y el rendimiento de cuentas.

Por ello, la estructura de la capacitación debe ser dinámica con programas rectores por puesto y ramas de conocimiento, lo que seguramente requerirá de la propia reingeniería del sistema de administración de personal, para la identificación y clasificación real y objetiva de sus estructuras ocupacionales. Lo que permitirá al administrador de la capacitación determinar la integración curricular de la formación y capacitación para cada puesto. En donde, el modelo de capacitación integral conjugue la profesionalización de los servidores públicos en el y para el puesto, con la realización de sus aspiraciones. Incluyendo la posibilidad de generar mecanismos objetivos de reubicación y reasignación con base en perfiles y en necesidades de servicio.

El administrador de la capacitación debe ser entonces, agente de cambio, formador de nuevos procesos con capacidad de realización, que contribuyan al cumplimiento efectivo de la función social. Y, la capacitación por él administrada debe propiciar la calidad en el otorgamiento de los servicios, con equidad y justicia, para generar bienestar social y el reconocimiento, a partir de la interiorización y ejercicio cotidiano de valores, de los derechos de la sociedad.

En suma sus responsabilidades, entre otras, quedarían circunscritas a:

- ✓ *Mejorar la organización*
- ✓ *Procurar el aumento en la eficiencia en el servicio*
- ✓ *Establecer normas y criterios generales en la materia*
- ✓ *Establecer responsabilidades con la mayor precisión posible*
- ✓ *Coadyuvar en la regulación, transparencia y agilización de los mecanismos para la evaluación del personal*
- ✓ *Coadyuvar en la mejora regulatoria de los procedimientos de la organización*
- ✓ *Procurar que todo el personal cuente con los conocimientos y habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación.*
- ✓ *Fortalecer la coordinación con otras áreas de la organización, así como la vinculación con otros organismos e instituciones educativas públicas y privadas para el desarrollo de programas de capacitación.*
- ✓ *Aplicar las tecnologías de Información en la administración de la capacitación y en los programas*
- ✓ *implementación, verificación, control y mejoramiento de la calidad en los programas de capacitación*
- ✓ *Mantener un enfoque sistémico en todos sus proyectos*
- ✓ *Actualizarse y propiciar la actualización del personal de la organización en las herramientas de la nueva gestión pública*
- ✓ *Conocer y aplicar metodologías orientadas al desarrollo humano*
- ✓ *Usar métodos estadísticos prácticos y accesibles*
- ✓ *Conocer, aplicar y propiciar el conocimiento de la legislación relativa a la función pública, conforme el ámbito de desempeño*
- ✓ *lograr la profesionalización y coadyuvar al desarrollo integral del personal*

- ✓ *Desarrollar aptitudes y mejorar las actitudes que se reflejen en mayor calidad de los servicios que presta la organización.*

CONCLUSIONES

Las políticas públicas deben responder a las condiciones económicas y sociales de un país tanto como a su sistema político y a la movilización social de sus ciudadanos fortaleciendo el acercamiento con la necesidad y la demanda social, con pleno conocimiento de su resolución y con creatividad e imaginación para el establecimiento de los canales de interlocución, que permitan el seguimiento y la continuidad de los acuerdos sociales.

“El objetivo de toda constitución política es, o debería ser, primero, obtener como gobernantes a hombres que posean la mayor sabiduría para discernir, y la mayor virtud, para alcanzar el bien común de la sociedad; y en segundo lugar, tomar las precauciones más eficaces para mantenerlos virtuosos mientras continúan teniendo la confianza del público”¹.

El Estado Liberal mexicano surgido de la Constitución de 1917, se fundamentó en una administración pública con servidores públicos con vocación de servicio, para la prestación de los servicios públicos que estuviesen comprometidos con el proyecto histórico nacional y con la idea de luchar para la transformación social y la consolidación de los ideales de justicia y de equidad, estableciendo un código ético para el desempeño de sus acciones.

La complejidad de lo social, la interacción de los grupos, la diversidad de intereses en lo político y económico, así como los movimientos del contexto internacional, la abundancia de información con manejo crítico, el avance tecnológico y el regreso a los esquemas de libre mercado, han permeado la conducta social de los individuos, sin dejar de observar que el tejido social está plagado de seres individuales, de conceptos de progreso y desarrollo personal. Es importante volver los ojos al conjunto social, a los grupos cuya organización es el elemento más importante para su desarrollo y propiciar el crecimiento unívoco, el planteamiento de estructuras públicas horizontales con mayor impacto y cobertura de la demanda, con servidores públicos formados en la ciencia social, actualizados y facultados en diversas disciplinas, para fortalecer su capacidad de decisión y fomentar su voluntad para buscar “*el bien común*”.

“El servidor público, es potencialmente un líder, hacia el interior de la organización debe constituirse en un promotor de servicio y hacia la Sociedad debe ser un promotor de las políticas del gobierno, es finalmente quien hace posible la práctica de gobernar”².

Por ello, su formación debe constituirse con una visión interdisciplinaria, debe profesionalizarse, para que asuma su misión de comprender, aprehender y modificar el ambiente y las condiciones materiales y sobre todo influir en el ámbito social en el cual interactúa, para transformar la organización y división del trabajo, las relaciones de dominación y las orientaciones culturales de su entorno.

El servidor público da sentido a la representación social porque es el que constituye y modifica las normas del orden social para establecer las condiciones de desarrollo, a través de su práctica cotidiana, de su conocimiento histórico, de su percepción de las necesidades

¹ Przeworsky Adam, “El Estado y el Ciudadano”, en *Revista Política y Gobierno*. Vol. V, Núm. 2, México. II Semestre 1998, Pág. 359.

² Valencia Sandoval Jorge, “Condiciones para Institucionalizar el Servicio Público: Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado” (Compilación). Ed. Plaza y Valdez y UNAM, México, 1999. Pág. 108.

sociales y fundamentalmente de su formación con vocación social y sentido de compromiso para transformar su entorno, en el ámbito del fortalecimiento democrático y del desarrollo de nuevos esquemas tecnológicos y de comunicación.

Por estas razones su preparación a través de procesos formales de capacitación en el contexto de su desarrollo es fundamental, para garantizar que la sociedad reciba los servicios que ha demandado y a los que tiene derecho, conforme a las leyes;

En tal sentido podríamos concluir que:

1. Capacitar requiere de un amplio criterio para el análisis de las demandas, así como de un conocimiento específico de la estructura organizacional, sus objetivos y sus componentes, además de un estricto sentido de responsabilidad social.
2. No es suficiente que se den cursos de capacitación, sino se requiere que la capacitación oriente al servidor público para que éste sustente sus acciones en criterios derivados del conocimiento de la norma y de los procesos, así como en la experiencia.
3. Un sistema de capacitación integral hace factible la unificación de criterios, la racionalización de recursos y la coordinación de esfuerzos en la consecución de la misión de las organizaciones.
4. La función de recursos humanos está cambiando radicalmente, obligando también a la creación de una nueva clase de trabajadores, más orientados hacia el valor, el desempeño, la estrategia y los clientes, que a la operatividad y al cumplimiento llano de la función, con el fin de optimizar los resultados y crear una cultura de alto desempeño, que legitime la acción del gobierno y fortalezca la gobernabilidad.
5. La capacitación debe garantizar a la organización el adecuado alineamiento entre personal, estrategia, procesos, resultados e impacto del beneficio social y constituirse en una estrategia para el desarrollo social y productivo.
6. El resurgir del ser humano, la vuelta hacia las personas, como clave en el proceso de cambio y desempeño en nuestras organizaciones, tenemos que aceptar el reto, prepararnos, adecuarnos, dejar las viejas prácticas del pasado, paradigmas y principalmente aceptar que el mundo es totalmente diferente y que cada día este cambia y que sólo con una actitud de búsqueda consistente de que es lo hoy funciona de la mejor forma, lograremos reestablecer la confianza de los ciudadanos en la gestión pública y, por ende consolidaremos la legitimidad del ejercicio del poder público, cuyo valor se encuentra en respetar la soberanía del pueblo, atendiendo con celeridad y eficacia sus demandas y necesidades sociales.
7. Debemos volver la vista hacia las nuevas prácticas de recursos humanos, como un instrumento pedagógico de incalculable valor en la construcción de servidores públicos profesionales.

8. La capacitación es un factor estratégico para que las organizaciones puedan ser competitivas, por lo que es necesario capacitar constantemente a los colaboradores de confianza y a todos los empleados y fortalecer su motivación.
9. La capacitación tiene que ser diagnosticada, dosificada, administrada y controlada por especialistas en la materia.
10. Las organizaciones y los procesos deben mantenerse en un proceso de permanente innovación y dinamismo, acordes a los avances científicos y tecnológicos en el mundo.
11. Sirve para incrementar conocimientos, desarrollar habilidades, modificar actitudes, desarrollar el juicio y el criterio, ser más productivos, actualizar al personal en la aplicación de nuevas tecnologías y ocupar nuevas posiciones.
12. Modifica la forma de pensar, actuar y sentir de las personas.
13. Los resultados de la inversión en la capacitación se aprecian en virtud de los problemas que se van superando y en razón del costo – beneficio.
14. Los cursos de un programa de capacitación no deben probar su efectividad por la cantidad de conocimientos que una persona adquiere, sino por el cambio que éstos provocan en ella y los resultados que su desempeño producen.
15. Las reformas operativas y de procedimientos, es decir, reformas de los términos de la actuación pública, se concentrarán en el desarrollo de un sistema de evaluación del desempeño tanto de entidades como de servidores públicos, en la creación de un sistema de evaluación de la satisfacción ciudadana y de un sistema de presupuestación que permita flexibilizar la operación del gobierno para atender las demandas ciudadanas eficientemente.
16. Entre los cambios de tipo funcional están: la incorporación de la planeación estratégica como herramienta que permita dar una mejor dirección al gobierno; En cuanto a los cambios de tipo operativo, se contempla la creación de los servicios compartidos, la subcontratación de servicios y la eliminación de duplicidades. Con estos cambios, se reorientará la utilización de los recursos y se mejorará la eficiencia administrativa. Para ello habrá que preparar a la alta dirección.
17. deben regir los procesos de selección, formación, evaluación del desempeño y reconocimiento al mérito de los servidores públicos, como base para garantizar la calidad de los servicios, la transparencia y continuidad de la gestión pública de cara a la ciudadanía, bajo un proceso sistemático basado en la gestión de calidad y no en un proceso cerrado que no deje salida ni movilidad a las organizaciones.
18. La capacitación es el medio más importante para acelerar el mejoramiento de la fuerza de trabajo y su calidad.

19. Se deberá considerar el establecimiento del modelo de competencias para favorecer el desarrollo integral del trabajador en todos los ámbitos y consolidar el cumplimiento efectivo de las organizaciones públicas, respecto de las misiones establecidas y propiciar la realización de los proyectos a futuro con personal capaz y competente.
20. Establecer un sistema integral de análisis y valuación de puestos y evaluación del desempeño, dentro de la detección de necesidades, que evalúe la productividad, el cumplimiento de los objetivos institucionales, los programas de trabajo y los vincule al perfil de competencias para determinar las áreas de oportunidad en el conocimiento y aptitudes de los trabajadores.
21. Las escuelas de administración pública deben reenfocar la enseñanza respecto del análisis (el saber científico-técnico) y la gestión (las habilidades directivas, organizativas y operativas) para lograr un impacto mayor en la efectividad de las decisiones. Así como participar de manera activa en la normalización de competencias, estableciendo una propuesta de diseño curricular del administrador público por rama de desempeño y nivel, conforme a las responsabilidades que el Estado confiere a los servidores públicos. Así como a las especializaciones por ámbito de competencia. Lo que permitirá enriquecer sustantivamente la carrera en el servicio público.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Esparza, Daniel. Material didáctico del curso-taller de Planeación estratégica, Centro de Estudios de Administración Aplicada, México, 2000.

Acuerdo 286 "Acreditación de conocimientos adquiridos en forma autodidacta o a través de la experiencia laboral". SEP, DOF 30 de octubre de 2002.

Acuerdo 328 que modifica el diverso 286 que establece las normas y criterios generales a que se ajustan la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios. Procedimientos para acreditar conocimientos adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo. SEP. DOF. 30 de julio de 2003.

Acuerdo nacional para elevar la productividad y calidad, Presidencia de la República, México, mayo de 1992.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del servicio Civil, DOF, 29 de junio de 1983.

Agenda de Buen Gobierno. Presidencia de la República; México, 2001.

Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, Autores Mexicanos, Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, serie B, núm. 5, Secretaría de La Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976.

Camp, Robert. Benchmarking. Ed. Panorama, México, 1995.

Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los funcionarios públicos, Ed. Porrúa, México, 1982.

Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, A.F Leemans, Como reformar la administración pública, Editado por el INAP, México, 1973.

Carta Iberoamericana de la Función Pública correspondiente a la "V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado", Santa cruz de la sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio 2003, Centro latinoamericano de administración para el Desarrollo.

Clúa Martínez, Orlando, et. Al. El Nuevo Liderazgo; involucramiento y compromiso, Edamex, México, 2001.

Competencia Laboral, revista trimestral julio-septiembre 1997, año 1, número 3 "El Modelo de Certificación de competencia Laboral, estado actual y perspectivas".

Conceptos Generales de Calidad en el Servicio, Dirección General de Atención Ciudadana, SECODAM, México, 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Cuarto. De las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed. PORRUA, México, 1993

Criterios en Materia de capacitación y Adiestramiento relativos a listas y Constancias de Habilidades Laborales. Secretaría del trabajo y previsión Social. México, DOF, 10 de agosto de 1984.

Criterios para la constitución y funcionamiento de las Comisiones mixtas de Capacitación y Adiestramiento, Secretaria del trabajo y Previsión Social, México, DOF, 10 de agosto de 1984.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, México, 1996.

Deming, E. Calidad. Productividad y competitividad. Ediciones Díaz Santos, España, 1984.

Fernández Ríos, Manuel. Análisis y descripción de puestos de trabajo, Ediciones Díaz Santos, España, 1995.

Giral Barnes, José. Cultura de efectividad, Grupo Editorial Iberoamérica, México, 1993.

Guerrero, Omar. El estado majestuoso ante la privatización. La Revista del colegio, Año II, Número 3.

Guía de Servicio 308-A.2.3.1/17.001 de 2 de abril 2003. SHCP; Elementos Básicos Requeridos para la Autorización de Sistemas de Profesionalización.

Guía Técnica para el Diagnóstico de Necesidades de Capacitación, SECODAM, México, 2000.

Guía Técnica para la elaboración de programas de capacitación, Secretaría de Salubridad y Asistencia, DGRH, 1981.

Guía técnica para la Planeación estratégica, Etapa 5 del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal, SECODAM, México, 1997.

Guía Técnica para la supervisión y evaluación de la capacitación, Secretaría de Salubridad y Asistencia, DGRH, 1981.

Kliksberg, Bernardo. Una nota sobre los debates trampa relativos al estado, Fondo monetario internacional, Finanzas y desarrollo, septiembre de 1983, Revista del colegio Año II, número 3, 1990.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. DOF 10 de abril de 2003.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. DOF, 13 de marzo de 2003.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, DOF, 21 de mayo 2003.

Lineamientos Generales para la capacitación en el Sector Público, SPP. Dirección General de Servicio Civil. México, 29 de octubre de 1990.

Material Didáctico del Seminario Internacional “Evaluación de la Capacitación”, ADISTRA, México, 1994.

Material didáctico del Sistema Integral de Formación y Capacitación, SECODAM, México, 2000.

Material Didáctico para la Evaluación de Indicadores de la Administración Pública, Diplomado en Planeación Estratégica e Innovación Gubernamental, CEDA, México 2002.

Mertens, Leonard. La Gestión por Competencia Laboral en la Empresa y la Formación Profesional, Editado por la Organización de Estados Iberoamericanos, para la educación la ciencia y la cultura, Bolivia, 2002.

Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, Presidencia de la República, México, 2001.

Modelo Nacional para la Calidad Total.. Consejo Técnico del Premio Nacional de Calidad. Presidencia de La República, México, 2002.

Norma que establece el esquema general de capacitación para la administración pública federal y Guía Metodológica. SHCP, Unidad de Servicio Civil, 21 de noviembre de 2000.

Norma que regula la formación integral del personal de la administración pública Federal y Guía metodológica. SHCP, DOF, 26 de marzo de 2003.

Ortega Zazueta, Guillermo G., et. Al. La filosofía de Calidad: origen, evolución, modelos y su importancia en el desarrollo de México. , McGraw Hill, México, 2000

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; 1995-2000; 2001-2006 (DOF).

Políticas y normas Iniciales de Organización, Secretaría de Programación y Presupuesto, Unidad de modernización de la Administración pública, México, 1983.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. SECODAM

Programa Nacional de Capacitación y productividad 1990-1994.

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la transparencia y el desarrollo Administrativo 2001-2006, SECODAM, México, 2001.

Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la capacitación, Consejo de Normalización y Certificación de Competencia laboral, SEP, México 1998.

Przeworsky, Adam. El Estado y el ciudadano en Revista Política y gobierno. Volumen V, num. 2, México II semestre 1998.

Rawls Jhon. Liberalismo político, Ed. FCE, México, 1996.

Reforma y Democracia. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1999.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. DOF 4 de junio de 2004.

Resumen del Modelo de la Administración Pública 1995. SECODAM.

Reyes Ponce, Agustín. Administración de empresas. Teoría y Práctica. Ed. Limusa, México, 1987.

Reyes Ponce, Agustín. Análisis de puestos. Ed. Limusa, México, 1996.

Reza Trosino, Jesús. El Capacitador Hábil, Ed. Panorama. Serie administración de la Capacitación, México, 1998.

Schvarstein, Leonardo. Psicología Social de las Organizaciones, Ed. Paidós, Barcelona México, 1991.

Siliceo Aguilar. Liderazgo para la productividad en México. Ed. Limusa, México, 1991.

Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal , INAPEM A.C. México, 1996.

Valencia Sandoval, Jorge, Condiciones para institucionalizar el Servicio Público. Visión multidimensional del Servicio público Profesionalizado (Compilación). Ed. Plaza y Valdez y UNAM, México 1999.

Valero Sánchez, J. L.; La Calidad como factor de desarrollo. Ed. ENAP, Madrid, 1970.