



Lineamientos generales de operación para el Servicio Profesional de la PGR

Coordinación General: Dr. Mauricio Merino Huerta

Equipo Consultor: Mtra. Liliana Veloz Márquez
Mtro. Héctor Arámbula Q.
Mtro. Ricardo Guadarrama M.
Lic. Jaime Hernández Colorado
Dra. Gabriela Tapia Téllez

México, D.F., 30 de septiembre de 2013

Índice

Presentación.....	3
1. Reorganización del Servicio Profesional de Carrera (SPC).....	5
2. El reclutamiento.....	9
3. La formación inicial.....	20
4. La gestión del aprendizaje.....	25
5. La gestión del rendimiento.....	33
6. Los salarios, los estímulos y recompensas (incentivos), los ascensos y las promociones	40
7. Sanción y separación.....	47
8. El Control del Confianza.....	53
9. La identidad y el sentido de pertenencia.....	56
A manera de conclusión: consideraciones para un plan de trabajo.....	59
ANEXOS.....	64
1. La Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano (UPEDEH) de la Procuraduría General de la República.	
2. Proyecto de Acuerdo del Procurador General de la República por el que se crea la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano, y se establece su organización y su funcionamiento	
3. Programa Piloto de Reclutamiento y Selección.	
4. Definición de monto presupuestal que adicionalmente debe ser considerado para el ejercicio 2014, debido a la proyección de aumentos salariales, otorgamiento de incentivos por desempeño y gasto por la implementación del nuevo sistema penal acusatorio.	
5. Construyendo la Identidad Institucional de la Procuraduría General de la República	

Presentación

El objetivo central que persigue el presente documento es construir una referencia, una guía, que permita ir delineando (y profundizando) la propuesta de un auténtico servicio de carrera para la PGR. La formalidad en la colaboración institucional CIDE-PGR indicaría que en este tramo del trabajo conjunto se deben “proponer los lineamientos que definan los criterios de operación del Servicio Profesional de la PGR”, y que esos lineamientos tendrían que abarcar cinco aspectos esenciales del servicio profesional:

1. Un excelente proceso de selección y reclutamiento del personal.
2. Transmitir instrucciones precisas para el desempeño y objetivos concretos a los resultados.
3. Medios para capacitar y desarrollar competencias en el personal reclutado.
4. Instrumentos para monitorear, evaluar y corregir conductas desleales, negligentes o erradas. Y,
5. Recursos para administrar los incentivos propios de la carrera.

El equipo ha decidido ir más allá de esos aspectos y, sobre la base de las entregas realizadas previamente (en especial el Diagnóstico de la Situación de las Normas, los Procesos y los Resultados del SPC en PGR, culminado en julio pasado), en este documento se presenta la aspiración de potenciar la construcción de un modelo completo y coherente de Servicio de Carrera para la PGR, a partir del establecimiento de lineamientos operativos en torno a nueve puntos críticos.

Los lineamientos pretenden, como hemos señalado, convertirse en una referencia que ordene y dimensione el trabajo por hacer, con la finalidad de poder arribar a un estadio de desarrollo cualitativamente superior del servicio profesional de carrera en la Procuraduría. Así, además de contextualizar el estado actual y precisar cuáles son esos “puntos críticos, las siguientes secciones presentan lineamientos (generales y específicos) por cada uno de los siguientes aspectos del servicio de carrera:

1. La reorganización del sistema
2. El reclutamiento
3. La formación inicial
4. La gestión del aprendizaje
5. La gestión del rendimiento
6. Los salarios y las promociones
7. Las opciones de sanción y separación

8. El control de confianza
9. La identidad y el sentido de pertenencia

Es conveniente insistir en que los lineamientos y recomendaciones consignados en este documento no pueden realizarse de manera inmediata, ni tienen efectos súbitos¹. De hecho, se busca que a partir de ellos se lleven a cabo estudios específicos, se profundicen datos y, al final, se puedan precisar los alcances normativos de cada uno de los procesos y subsistemas sustantivos del servicio de carrera de la Procuraduría. La intención también es, debemos admitirlo, provocar una deliberación ordenada de las decisiones que, a nuestro juicio, deben tomarse para construir y consolidar un verdadero SPC en la PGR. No sobra decir que en algunos de esos aspectos, con el apoyo del equipo consultor, ya se han dado los primeros pasos hacia ese objetivo crucial. La sección de anexos del presente documento recoge y valora esos avances alcanzados.

¹ También es importante agregar que el equipo consultor se ha apoyado, adicionalmente, en cierta literatura e investigación académica para formular la propuesta de criterios y lineamientos que se ofrecen en este documento. Múltiples fuentes sirvieron de referencia, pero las siguientes han sido las más influyentes en el ejercicio: Greg L. Stewart y Kenneth G. Brown (2009), *Human Resource Management. Linking Strategy to Practice*, US: John Wiley & Sons, Inc. ; James L. Bowditch y Antony F. Buono (2005), *A Primer on Organizational Behavior*, US: John Wiley & Sons, Inc; 6ta. edición; y Francisco Longo (2004), *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona: Paidós. También ha sido muy útil: Hal G. Rainey, (2009), *Understanding and Managing Public Organizations*, US: Jossey Bass, 4th edition.

1. Reorganización del Servicio Profesional de Carrera (SPC)

1.1. Situación de la gestión del SPC en PGR

El 15 de julio pasado, el equipo consultor del CIDE presentó a la Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales el siguiente documento: *“El Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial de la PGR: Diagnóstico de los procesos, normas y resultados relevantes”*. Dentro de ese Diagnóstico, el equipo consultor consideró de la mayor relevancia efectuar una reorganización del esquema actual de gestión de los procesos del Servicio de Carrera y de los esquemas internos de profesionalización del personal. Ahí claramente se concluyó que se trataba de un “punto crítico”, en torno al cual las autoridades de la Procuraduría debían tomar un conjunto de decisiones normativas y operativas para contribuir a reorientar la gestión del capital humano sustantivo de la Institución.

De acuerdo con dicho Diagnóstico, “la reorganización del sistema de gestión actual no sólo es el primero de esos puntos [críticos] sino que es la condición necesaria para el resto.” Esta conclusión fue construida a partir de lo que el mencionado equipo (a manera de deficiencias y áreas de oportunidad) pudo observar en la operación y gestión actual de los diferentes procesos que son desplegados en las tres etapas del servicio de carrera (ingreso, desarrollo y terminación). En términos específicos, el equipo consultor logró documentar y soportar, con evidencia empírica suficiente, que existen en la actualidad cinco deficiencias (“puntos de partida”) en la actual gestión de los procesos del Servicio y de la profesionalización en la PGR, pero también recomendaciones para arribar a “puntos de llegada” que representarían un estado cualitativamente superior al que prevalece actualmente en materia de gestión del servicio profesional de carrera en PGR. El cuadro siguiente muestra tal situación:

Punto de partida	Punto de llegada
Dispersión de esfuerzos y responsabilidades en la operación del servicio en su conjunto y de cada uno de los cuerpos que lo conforman.	Conjunción de esfuerzos de trabajo operativo de todos los cuerpos que forman el SPC de la PGR.
Ausencia de una concepción de carrera profesional.	Desarrollo y fortalecimiento de una idea clara de desarrollo profesional en la PGR.
Énfasis excesivo en los sistemas de control de confianza —es decir, el notable acento en la desconfianza hacia el personal sustantivo de la institución— en contraste con la debilidad de los sistemas de evaluación basados en criterios de misión y de resultados cumplidos.	Desarrollo y fortalecimiento de sistemas de evaluación basados en criterios de misión y resultados cumplidos, complementarios a los sistemas de control de confianza.

Desconexión entre la oferta de formación y actualización permanente de competencias y la práctica cotidiana de los cuerpos profesionales.	Integración de los mecanismos de formación y actualización permanente y de aquellos relacionados con la práctica real en materia de investigación.
Ausencia de un sentido humano de identidad y de pertenencia, recompensado por la institución hacia su personal sustantivo.	Generación de elementos de pertenencia, identidad y aprecio por la institución entre su personal sustantivo.

1.2. Lineamientos para la mejora en la gestión del SPC

El equipo consultor ha emitido recomendaciones específicas, que están orientadas a mejorar la gestión actual del Servicio Profesional de Carrera en PGR. La intención básica consistiría en que, previa aprobación modificaciones a la Ley Orgánica de la PGR y al respectivo Reglamento de esa Ley, se puedan sentar las bases para gestión efectiva, integral y consistente de los diferentes procesos del Servicio de Carrera. En términos específicos, el CIDE ha sugerido:

- 1) Diseñar una oficina responsable de la operación del SPC en todos sus componentes, que dependa directamente del Procurador General de la República, en el entendido de que su éxito es crítico para el desarrollo del personal sustantivo de la Institución;
- 2) Otorgar a esa oficina las facultades reglamentarias suficientes para dirigir —por acuerdo del Procurador General— los procesos de reclutamiento, selección, formación/actualización, desarrollo profesional, evaluación de resultados, promoción e identidad, relativos exclusivamente al personal de carrera;
- 3) Separar claramente las funciones de profesionalización genérica —entendida en sentido amplio como capacitación, actualización, evaluación y control de confianza del personal que no forma parte del Servicio Profesional de Carrera— de la operación cotidiana de los profesionales sustantivos de la Institución; las funciones de profesionalización en sentido amplio podrían ser dirigidas por el área de personal de la Oficialía Mayor de la PGR;
- 4) Rediseñar el Consejo de Profesionalización para convertirlo en una instancia de coordinación operativa entre los órganos que intervienen en los tres cuerpos del Servicio Profesional de Carrera de la PGR —especialmente las subprocuradurías de control regional y las especializadas, así como los titulares de la Agencia Nacional de Investigación y de Servicios Periciales, entre otros cuyas labores estén encaminadas a la operación;

- 5) Rediseñar las funciones que actualmente tiene la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (COPLADII) para reorientarlas hacia la generación de datos, la inteligencia y el desarrollo institucional, sin intervención directa en ninguno de los procesos de profesionalización;
- 6) Separar inequívocamente las funciones de control y supervisión interna del personal de la PGR —especialmente las que desarrollan actualmente Visitaduría General y la Contraloría Interna— de las tareas que atañen a la operación del Servicio Profesional de Carrera: la oficina dedicada a esto último debe concentrarse en el desarrollo profesional y humano de quienes integran el Servicio Profesional, mientras que las dos mencionadas deben hacerlo en los casos que eventualmente violen las reglas establecidas mediante procedimientos propios;
- 7) Rediseñar las funciones del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) para ponerlo al servicio de la formación de fiscales y de fiscales auxiliares en su conjunto —bajo el mando directo de la oficina del servicio profesional de carrera— deslindando esa tarea sustantiva de las que realiza para otras instituciones y otros propósitos;
- 8) Rediseñar y fortalecer suficientemente al actual Instituto de Formación Ministerial, Pericial y Policial (antes ICAP) para concentrar sus actividades de formación en estos dos últimos cuerpos, bajo el mando de la oficina del SPC;
- 9) Subordinar la operación del Centro de Evaluación y Control de Confianza —y de todos sus procedimientos— a las instrucciones del Consejo de Profesionalización a través de la oficina del SPC en todo lo que atañe a los cuerpos que lo integran y a la Oficialía Mayor respecto el resto del personal; y
- 10) Crear un Consejo Consultivo Ciudadano del Servicio Profesional de Carrera de la PGR, que auspicie la supervisión de los procedimientos seguidos y añada un elemento externo de control democrático para el seguimiento de esos procedimientos —con la salvaguarda debida a la información reservada.

1.3. Avances en la reorganización del SPC en PGR

El CIDE puede dar cuenta, en este nuevo documento, que en los meses de agosto y septiembre del año en curso, se dieron pasos importantes en la ruta hacia la reorganización del SPC de la Procuraduría General de la República. Específicamente, el pasado 28 de agosto, el Procurador General de la República y la Subprocuradora de

Asuntos Jurídicos conocieron una propuesta para la creación de la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano (en adelante UPEDEH), como unidad administrativa especializada adscrita directamente a la oficina del Procurador General de la República (ver Anexo 1).

En aras de que esa unidad pudiese estar operando a la brevedad, el equipo consultor construyó una propuesta en la que —al menos en el corto plazo— no sería necesario modificar ni la Ley Orgánica de la PGR, ni el propio Reglamento de esa Ley. Se trataría de una opción como “etapa de transición”, en el sentido de que las posteriores reformas legales y reglamentarias en materia del servicio de carrera vendrían a modificar la estructura orgánica de la Unidad (especialmente en lo que ve a denominaciones de las diversas direcciones generales involucradas en la propuesta), y la redistribución de ciertas actividades específicas, para una mayor funcionalidad en la operación y efectividad de los diversos subsistemas y procesos del servicio de carrera de la PGR. Con ello se podría dar más sentido a los lineamientos y recomendaciones arriba formulados.

Bajo ese criterio, en los primeros días de septiembre se procedió a la elaboración y discusión del instrumento jurídico para la formal creación de la UPEDEH: un Acuerdo del Procurador General de la República, en los términos de las facultades que le son conferidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En efecto, el pasado 5 de septiembre, previo conocimiento y revisión por parte del área jurídica de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, quedó integrado el siguiente proyecto: *“Acuerdo del Procurador General de la República por el que se crea la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano, y se establece su organización y su funcionamiento”* (ver Anexo 2). En la propuesta se ha planteado que la UPEDEH sea una unidad administrativa especializada adscrita directamente a la oficina del Procurador General de la República, lo cual coincide con la recomendación previamente ofrecida por el equipo consultor del CIDE, que tendría como propósito central: “impulsar la vinculación, integralidad y calidad de los procesos técnicos del servicio de carrera, y dirigir los esfuerzos institucionales para el desarrollo profesional y humano del personal ministerial, policial y pericial de la Procuraduría General de la República”. En el proyecto de acuerdo se ha fijado la forma de operar y las facultades generales de la misma. También —en un artículo transitorio— se ha previsto que:

El Jefe de la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano deberá presentar al Procurador General de la República, en un plazo no mayor a 60 días naturales, contados a partir de la publicación del presente Acuerdo, una propuesta de estructura orgánica y funcional de la

unidad a su cargo, que incluya los anteproyectos de reformas legales y reglamentarias que considere necesarias para su efectiva operación. En esa propuesta también se podrán sugerir modificaciones legales o reglamentarias que contribuyan a la mejora y el rediseño de los procesos y la organización del servicio profesional de carrera de la Procuraduría General de la República.

No sobra subrayar que en la redacción de esa disposición transitoria subyace la intencionalidad de que, en el momento oportuno, la Institución pueda impulsar los cambios legales y reglamentarios necesarios no sólo para la reorganización completa del servicio de carrera, sino también para poder darle mayor sentido y viabilidad a muchas de las propuestas de lineamientos que en este documento ha formulado el equipo consultor.

2. El reclutamiento

El reclutamiento es una parte primordial en la cadena de profesionalización de los cuerpos de la PGR. El equipo investigador lo entiende como un primer eslabón de la cadena que forman reclutamiento, formación inicial y gestión del aprendizaje (formación continua —capacitación y actualización permanente—). Esto quiere decir que debe ser entendido como elemento integrado de la cadena de aprendizaje y desarrollo de capacidades y aptitudes de los profesionales de los tres cuerpos del servicio de carrera.

La cadena de aprendizaje y desarrollo de capacidades y aptitudes debe ser entendida como un proceso integral de tres tiempos o momentos complementarios. El primero de ellos, el reclutamiento, requiere de un diseño estructurado de forma tal que permita seleccionar de entre los candidatos a aquellos que poseen las capacidades y aptitudes para desempeñar más idóneamente las funciones de los puestos. El segundo de ellos, la formación inicial, idealmente debe constituir el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades y aptitudes que ya tienen los elementos, evidenciados en el proceso de selección —y su posterior reclutamiento. El tercero de esos momentos es el proceso de capacitación y actualización permanente, cuyo plan debe integrarse y replantearse con periodicidad, integrando en él las necesidades que, sobre la marcha, se evidencien apremiantes para el mejoramiento y el fortalecimiento de las funciones profesionales de los servidores de carrera.

Lo que toca a este punto crítico —el reclutamiento— tiene varias aristas. Primero, es el eslabón que necesita atención urgente, pues es el inicio de la cadena de aprendizaje

y constituye el principio del proceso de profesionalización, por lo cual es el punto obligado de inicio en el nuevo esquema del servicio de carrera y reorganización de la PGR. En segundo lugar, la definición de criterios nuevos y claros para el reclutamiento y selección significará un punto de quiebre, pues con los nuevos miembros se podrán poner en práctica nuevos esquemas de formación inicial y capacitación y actualización permanente.

A partir del documento “Programa Piloto de Reclutamiento y Selección”, que se encuentra como Anexo 3 el equipo investigador ejerció algunas líneas de acción esenciales. Pese a que ese documento y su complementario “Memorándum de Ejecución”, también incluido como anexo, se enfocaron en el reclutamiento y selección de elementos para el cuerpo de Policía Federal Ministerial, es posible recuperar algunos de los lineamientos, de suerte tal que sea posible configurar un esquema general de reclutamiento y, para cada uno de los tres cuerpos de la PGR, esquemas específicos atendiendo las exigencias técnicas para el desempeño de las funciones de los profesionales de cada cuerpo.

2. 1. Panorama General del reclutamiento

A partir del diagnóstico, el equipo consultor identificó el reclutamiento como un punto crítico. Las pautas actuales que determinan el reclutamiento generan un interés importante por incorporarse al cuerpo profesional, sin embargo, la mayor parte de esa demanda no satisface las necesidades de la institución. En uno de los cuerpos, incluso, ha habido un decreciente estado laboral de fuerza (policía ministerial), lo cual explica en cierta medida porque el equipo consultor tuvo que hacer un esfuerzo por adelantar algunas recomendaciones de política en el mes de julio pasado. Una de las áreas de oportunidad más relevantes es la definición clara y concisa de las capacidades y aptitudes de los profesionales necesarios por cada cuerpo, de manera que, partiendo de esa definición, sea posible diseñar los términos de las convocatorias y de los procesos de selección e ingreso.

Dicha área de oportunidad en realidad constituye un subsistema dentro del sistema mayor de gestión estratégica del servicio de carrera en la Procuraduría: la *organización del trabajo*, esto es, el conjunto de políticas y prácticas necesarias para definir las características y condiciones de ejercicio de las actividades de trabajo, así como los requisitos de idoneidad de quienes ocupan los puestos dentro de la estructura ocupacional del Servicio Profesional de Carrera. Este subsistema, como veremos abajo, se integra por dos procesos diferenciados, pero complementarios: el

(re)diseño de los puestos de trabajo y la definición de los perfiles de sus ocupantes². Vale decir que si bien hoy la PGR cuenta con manuales e instrumentos formales donde se da cuenta de las características generales de los puestos y de los perfiles de ocupación correspondientes, también es cierto que esos instrumentos deben ser puestos al día, con el fin —entre otras cosas— de revisar el conjunto de competencias, conocimientos, habilidades y aptitudes que el nuevo sistema penal acusatorio reclamará de los funcionarios que integran los cuerpos del servicio profesional de carrera. A partir de su actualización, el (re)diseño u organización del trabajo será útil para definir no sólo lo que se espera de quienes pretendan ingresar a la Institución, sino también lo que la misma Procuraduría debe proveer (en caso de brechas de formación) a los funcionarios a través de sus programas de formación y actualización. Es, por tanto, un paso previo en la (re)definición de los actuales esquemas de reclutamiento y formación dentro del Servicio de Carrera de la PGR.

En lo que hace propiamente al subsistema de reclutamiento y selección, el giro que el equipo consultor del CIDE sugiere parte del interés fundamental de allegar a la procuraduría los profesionales más idóneos para los puestos de los tres cuerpos de carrera, así como optimizar los recursos que la institución invierte en reclutamiento.

2.2. Puntos Críticos para el reclutamiento

De acuerdo a los resultados del diagnóstico, para cada punto crítico se ha construido un análisis conciso definido por puntos de partida y puntos de llegada. En el caso de reclutamiento, destacan tres líneas importantes que cruzan transversalmente estos puntos, a saber: cambio en la naturaleza y la dinámica de las convocatorias, cambio en el énfasis que tienen los controles de confianza, modificación de los esquemas de selección y formación inicial. El tercer punto señalado, que se refiere a la formación inicial, se desarrollará en el punto crítico siguiente. En este documento se ha agregado el aspecto relativo a la necesidad de revisar y actualizar los perfiles de competencias por puesto del Servicio Profesional de Carrera.

² Una referencia útil para este tema es: Francisco Longo (2004), *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona: Paidós.

Punto de partida	Punto de llegada
Convocatorias abiertas que llaman a la incorporación al servicio.	Convocatorias focalizadas y reclutamiento directo en universidades e instituciones de educación superior.
Énfasis en los sistemas vigentes de control de confianza.	Énfasis en la selección basada en evaluaciones de capacidades y habilidades.
Capacitación inicial basada en destrezas.	Capacitación inicial encaminada a fortalecer las habilidades y capacidades que ya tienen los nuevos miembros. Evaluaciones de antecedentes y relaciones individuales. Evaluaciones de condiciones médicas y psicológicas. Evaluaciones de control de confianza graduadas en función de los objetivos de ingreso.
Los procesos de reclutamiento y formación inicial se han instaurado con poca atención y desvinculación de las competencias y conocimientos que reclaman los diferentes perfiles y puestos del SPC	La definición de perfiles por puesto debe ser una variable relevante en los procesos de reclutamiento y formación

2.3. Lineamientos generales de operación para el reclutamiento

Los lineamientos que aquí se ofrecen se caracterizan por ser previsiones generales para el establecimiento de un esquema general de reclutamiento que sea la columna vertebral de la que se desprendan los esquemas de reclutamiento de cada cuerpo de carrera.

a) Lineamientos para el esquema general de reclutamiento

Los lineamientos que vienen a continuación serán de aplicación general para el proceso de reclutamiento y selección en SPC de la PGR. Como se verá, se trata de criterios muy puntuales que servirán de guía en el desarrollo de tareas específicas relacionadas con: a) la definición de perfiles por puesto; b) el reclutamiento; y c) la selección de aspirantes.

Definición de perfiles y puestos de trabajo

- 1) La definición y, en su caso, actualización de perfiles profesionales será una variable relevante a considerar en los procesos de reclutamiento de personal sustantivo de PGR. Dicha tarea está vinculada con el actual diseño de puestos del Servicio Profesional de Carrera.
- 2) El diseño de los puestos y posiciones de trabajo dentro del Servicio Profesional de Carrera de la PGR descansará en la adecuada combinación de dos principios estratégicos: la diferenciación y la integración. El primero sugiere que a los servidores públicos les podrán ser asignadas series de tareas similares de modo tal que puedan especializarse en hacer muy bien determinadas actividades; mientras que el segundo principio se relaciona con la coordinación de los esfuerzos de los servidores para el logro de resultados institucionales colectivos, especialmente porque dichos funcionarios forman parte de tres cuerpos diferentes (agentes del ministerio público, agentes de la policía federal ministerial y peritos).
- 3) El diseño estratégico del trabajo supondrá, por tanto, un compromiso sostenido de las unidades y órganos de la Procuraduría por apoyar la tarea de lograr una adecuada combinación de los dos principios mencionados, de modo que se vea reflejada no sólo en instrumentos formales de organización de trabajo (catálogos de puestos), sino sobre todo en el aumento de la productividad de la Institución y en la satisfacción de la ciudadanía respecto de la procuración de justicia en el ámbito federal.
- 4) En términos específicos, la organización y diseño del trabajo supondrá una adecuada confección de los puestos del Servicio Profesional de Carrera (donde se precisará el grado de especialización de las tareas y el grado de formalización del comportamiento de sus ocupantes), pero también una elaborada definición de perfiles de los ocupantes, esto es, la identificación de las competencias básicas e idóneas que ellos deberán reunir para ocupar un determinado puesto de trabajo.
- 5) En la tarea de diseño del trabajo y de definición de perfiles no sólo se deberá describir el puesto y las especificaciones para su ocupación (por ejemplo, requisitos de titulación, grado académico, o de especialización, según el cuerpo de profesionales de que se trate), sino también el conjunto específico de competencias deseadas en los titulares o aspirantes a los puestos (habilidades, aptitudes, capacidades cognitivas, motivaciones, valores, intereses y rasgos de

personalidad), así como las contribuciones individuales esperadas (dentro de la cadena de valor de una determinada función o proceso) para el logro de resultados institucionales.

- 6) Los perfiles de puesto y competencias deseadas de sus ocupantes serán una referencia central para definir los métodos de reclutamiento, los instrumentos de selección y los contenidos de los programas de capacitación permanente (en este último caso, cuando se detecte brechas de formación en el personal que ya labora en PGR).
- 7) El trabajo de diseño de puestos y definición de perfiles será constante: habrá revisiones periódicas, con el fin de adaptarlos a las tareas y las exigencias que en la Institución se vayan presentando (en particular en cada una de las unidades administrativas y órganos donde existan puestos del servicio de carrera). De existir recursos presupuestales y conforme a las normas aplicables, la Procuraduría podrá apoyarse en expertos externos para la definición de los perfiles de puesto y de las competencias clave para el éxito en el desempeño de los titulares de los puestos del servicio de carrera.

Reclutamiento

- 1) El reclutamiento para los tres cuerpos que integran el Servicio Profesional de Carrera de la PGR será un proceso que permita identificar y atraer a personal profesional, idóneo, para laborar en la institución. En ese proceso será relevante comunicar una imagen positiva de la organización, con el fin de ganar interés y compromiso de los aspirantes a servidores públicos.
- 2) La planeación del recurso humano será un elemento importante en el proceso de reclutamiento para el Servicio Profesional de Carrera de la PGR. Esto significa que se tendrá que contar con una estructura y un proceso efectivo para medir los actuales niveles de empleo en cada uno de los tres cuerpos, para predecir las necesidades futuras, planear la movilidad interna del personal y predecir las necesidades externas de contratación de más personal para los cuerpos profesionales del servicio de carrera de la Institución.
- 3) A través de los procesos de reclutamiento para puestos del servicio de carrera, la PGR buscará identificar, seleccionar y contratar a los mejores aspirantes. En ese propósito, se recurrirá a fuentes relevantes de reclutamiento para allegarse —estratégicamente— de aquel personal que reúna las credenciales y

competencias suficientes para el desempeño de alguno de los cargos de los cuerpos del Servicio Profesional de Carrera de la Procuraduría.

- 4) Cuando existan plazas vacantes, la Unidad responsable del Servicio Profesional de Carrera (UPEDEH) valorará, en primer término, si existen las condiciones para implementar concursos “cerrados” en los que los servidores que ya formen parte de la Institución sean la única fuente de reclutamiento, con lo cual se estaría alentando las promociones a cargos superiores. En segundo lugar, cuando no existiesen tales condiciones, la Unidad implementaría esquemas de reclutamiento, en forma de concursos “abiertos” pero focalizados, que privilegien las fuentes externas como generadoras de aspirantes. Los campus de las universidades del país serían una fuente relevante, a considerar prioritariamente dentro de los procesos de reclutamiento.
- 5) Lo que haga la PGR, a través de la UPEDEH, durante los procesos de reclutamiento será muy importante. Esto significa, por ejemplo, que cuando se trate de reclutar directamente de las universidades del país se tendrá que haber hecho un conjunto de actividades previas de sensibilización, comunicación, difusión y de acercamiento, con profesores y directivos de facultades y escuelas, con la finalidad de contribuir a un mayor conocimiento de la Institución y del valor de su servicio de carrera y, por tanto, a una mayor efectividad de esa estrategia de reclutamiento.
- 6) En particular, la estrategia de comunicación social tomará en cuenta la difusión de tres líneas: la carrera en la PGR como proyecto de vida, la profesionalización de la institución, y, el sentido de cuerpo y la identidad institucional. Debe quedar claro que, dado que se está contemplando preponderantemente la emisión de convocatorias focalizadas y de una estrategia de reclutamiento directo, la campaña de difusión no debe centrarse exclusivamente en difundir la convocatoria, sino en fortalecer el interés en ésta y en el ingreso a la PGR.
- 7) En los planes y estrategias anuales de reclutamiento deberá determinarse el número y los términos de las convocatorias focalizadas que se emitirán, así como la estrategia que desplegará la institución para el reclutamiento directo en instituciones de enseñanza superior.
- 8) Se impulsará el establecimiento de relaciones de colaboración con universidades e instituciones de enseñanza superior, a partir de convenios marco, priorizando la colaboración de acuerdo con las necesidades de recursos humanos y con los perfiles profesionales que esté buscando en determinado momento la PGR.

- 9) Los campus universitarios, si bien serán las prioritarias, no serán las únicas fuentes de reclutamiento. Para atraer más candidatos, se podrá recurrir a otras fuentes o medios (como las propias fuentes de la PGR para la comunicación de vacantes, los medios impresos y electrónicos de publicidad, así como los portales y agencias de empleo del gobierno); siempre y cuando las convocatorias sean lo suficientemente detalladas para atraer a los candidatos idóneos para los puestos requeridos.
- 10) Los procedimientos de reclutamiento serán centralmente dirigidos por la UPEDEH. No obstante, para su ejecución, habrá ciertas actividades en las que las unidades y órganos restantes de la Procuraduría (en el nivel central, regional y estatal) deberán participar y colaborar.
- 11) La UPEDEH impulsará la adopción de medidas de costo, tiempo, cantidad y calidad para evaluar la efectividad de sus procesos de reclutamiento

Selección

- 1) La selección de servidores públicos es el proceso de escoger a las personas que se traen o incorporan a una organización. Vale decir que una selección adecuada de personas puede mejorar la efectividad de otras prácticas de recursos humanos y evitar numerosos problemas. Así, a manera de ejemplo, podría decirse que si el proceso de reclutamiento lleva a la contratación de personal muy motivado, que “encaje” con la cultura de la institución, esto puede contribuir a reducir problemas disciplinarios y disminuir costos relacionados con el reemplazo de funcionarios que renuncien a la propia organización.
- 2) Las decisiones de selección de personal de carrera en la PGR tendrían que buscar un adecuado balance entre aquella visión según la cual lo más importante es asegurar que el proceso permita un adecuado “empalme” o correspondencia entre las capacidades e intereses del aspirante y las demandas propias de una posición de trabajo específica (*job-based fit*, es el concepto que en la literatura anglosajona denota tal enfoque), frente a aquella otra perspectiva que insiste en que lo más relevante es asegurar que la selección de personal permita una adecuada correspondencia entre las características individuales de los aspirantes y la cultura, los valores y las normas de la Institución (esto es lo que suele denotarse, en inglés, como *organization-based fit*).
- 3) De igual manera, los procesos de selección en PGR también tendrían que buscar un balance adecuado entre el enfoque que enfatiza las habilidades existentes y los

logros pasados de los candidatos (*achievement*), y aquel que se preocupa más por detectar o predecir cómo esos candidatos aprenderán o desarrollarán conocimientos y habilidades en el futuro (*potential*).

- 4) En cualquier caso, los métodos de selección que determine la PGR implementar tendrán que reunir las siguientes características: 1) *confiabilidad*, en el sentido de que debe haber consistencia en los resultados que arrojen los instrumentos de medición utilizados; 2) *validez*, en tanto que se aspira a que los métodos de selección debe ayudar a predecir, en forma adecuada, quiénes de los candidatos desempeñarán bien los puestos de trabajo sujetos a concurso; 3) *utilidad*, que se refiere al costo-efectividad de los métodos empleados; 4) *legalidad y justicia*, lo cual significa que no sólo deberá estar apegado a lo que las normas permitan, sino también ser “justos”, esto es, que no conlleven sesgos potenciales o discriminación asociados con el método de selección utilizado; y, en la medida de lo posible, 5) aceptabilidad, lo cual supone considerar la opinión o impresión que los métodos de selección utilizados causen en los aspirantes.
- 5) Tal como en otro lugar³ ha sido descrito con mayor profundidad, los métodos de selección que serán utilizados son una mezcla de instrumentos de examinación (por ejemplo, exámenes de capacidades cognitivas, test de personalidad, exámenes de capacidad física, exámenes de integridad, exámenes médicos y, de ser posible, exámenes de muestras de trabajo a cargo de los aspirantes), instrumentos para la recolección de información biográfica de los aspirantes (por ejemplo, formatos de solicitud, o currículos de los aspirantes), y entrevistas, que podrán ser estructuradas (o semi-estructuradas) para medir características específicas de los aspirantes (por ejemplo, capacidad mental, personalidad, capacidad de comunicación, habilidades de interrelación social, o conocimiento de los procedimientos propios de la posición de trabajo sujeta a concurso).
- 6) La UPEDEH propondría al Consejo de Profesionalización criterios y estrategias diversas para decidir cómo ponderar, o valorar, el peso específico de los métodos de selección utilizados dentro de las calificaciones finales de los participantes en los procesos de concurso de plazas del Servicio Profesional de Carrera de la PGR.
- 7) La UPEDEH impulsará la conformación de un cuerpo de reclutadores del área encargada de profesionalización, que desplieguen la estrategia de reclutamiento directo.

³ CIDE, (2013), *Programa Piloto de Reclutamiento y Selección*, documento preparado por el equipo consultor del CIDE (ver Anexo 3)

- 8) El área encargada de profesionalización determinará las características del proceso de reclutamiento para cada uno de los cuerpos, las particularidades de las etapas del concurso de selección y los contenidos y naturaleza de las pruebas con base en las necesidades de la institución y en los perfiles previamente definidos.

Como se ha detallado en el “Programa Piloto de Reclutamiento” (Véase Anexo 3) para el caso de la Policía Federal Ministerial, los procesos de reclutamiento de cada cuerpo deberán consistir en etapas de evaluación de capacidades, aptitudes, habilidades, antecedentes y conocimientos.

- 9) Idealmente, el reclutamiento y selección deben tener 2 etapas: la convocatoria y el reclutamiento directo, y, las evaluaciones. Estas dos etapas se complementarán más adelante, en la cadena de aprendizaje, con la formación inicial.
- 10) La etapa de convocatoria debe procurar atraer al mayor número posible de candidatos para las posiciones de carrera que estén a concurso. En esta etapa debería plantearse la posibilidad de establecer un primer filtro en línea (instrumento de examinación general, encuesta de datos generales, etc.), a fin de optimizar los recursos de la PGR en la evaluación de sólo aquellos perfiles idóneos.
- 11) La etapa de las evaluaciones a su vez debe constituirse por tres momentos: la evaluación de confianza, la evaluación física y psicológica y la evaluación de capacidades y aptitudes. Por la naturaleza particular de cada uno, los contenidos de cada momento variarán entre los tres cuerpos de carrera de la PGR.
- 12) Delinear la integración de un cuerpo técnico consultivo que apoye a la Unidad de Profesionalización en el diseño de las evaluaciones. Estos cuerpos no únicamente deben tener carácter académico, sino, como se ha dicho, deben ser grupos técnicos cuya experiencia sirva tanto para definir los términos de las evaluaciones física y psicológica, cuanto para definir los de la evaluación de capacidades y aptitudes. De tal suerte que dichos cuerpos deberán ser interdisciplinarios, estableciéndose, además, subcomités por cada uno de los cuerpos de carrera de la PGR.

b) Lineamientos para los esquemas específicos de cada cuerpo.

Debido a las diferencias entre la naturaleza de las funciones sustantivas de cada cuerpo (Policía Federal Ministerial, Peritos, Ministerio Público Federal), es necesario prever lineamientos específicos para el reclutamiento en cada uno. Los planes anuales de reclutamiento de cada cuerpo, como se consignan enseguida, serán derivaciones del plan o estrategia anual de reclutamiento, incluyendo también metas, objetivos, calendario y acciones puntuales a realizar, de tal suerte

que sea posible evaluar el nivel de cumplimiento de dichos planes sobre la marcha y también al final del año.

Es importante destacar que deben integrarse tres subcomités técnicos consultivos (uno por cada cuerpo) que apoyen a la Unidad de Profesionalización en la definición de los términos y contenidos de las evaluaciones específicamente para cada cuerpo del servicio de carrera.

Policía Federal Ministerial

- 1) Diseño del plan anual de reclutamiento particular teniendo en cuenta las necesidades de recursos humanos de la institución.
- 2) Definición del perfil profesional general de los investigadores que se buscan. Sería pertinente definir también subperfiles con capacidades, aptitudes, habilidades y conocimientos específicos de varios tipos de investigación. De este modo será posible buscar un perfil general o común entre los postulantes, pero también identificar desde la etapa de reclutamiento las aptitudes que tienen y que probablemente influyan en el área de especialización a que se dedicarán.
- 3) Se debe integrar el subcomité técnico consultivo que detalle los términos y contenidos de las evaluaciones para Policía Federal Ministerial.

Peritos

- 1) Diseño del plan anual de reclutamiento específico para el cuerpo de peritos, teniendo en cuenta la necesidad de recursos humanos de la PGR.
- 2) Definición de tantos perfiles profesionales como especialidades técnicas hay en el cuerpo de peritos.
- 3) Se debe integrar el subcomité técnico consultivo que defina los términos y contenidos de las evaluaciones para el cuerpo de peritos por especialidad.
- 4) En este caso específico, será de vital importancia incluir en la evaluación de capacidades y aptitudes contenido técnico especializado, a fin de seleccionar a aquellos candidatos cuya experiencia sea probada en alguna de las áreas de especialidad del cuerpo de peritos.

Ministerio Público Federal

- 1) Diseño del plan anual de reclutamiento para agentes del ministerio público federal, teniendo en cuenta las necesidades de recursos humanos de la institución.
- 2) Definir del perfil profesional de agente del ministerio público federal. En este caso particular será inevitable dirigir la búsqueda de acuerdo a la preparación académica, pues la ley y las funciones propias del puesto exigen haber estudiado la licenciatura en Derecho. Por ello mismo, el perfil profesional de este cuerpo será el más rígido.
- 3) Integrar el subcomité técnico consultivo que defina los términos y contenidos de las evaluaciones.
- 4) En este caso será importante incluir en la evaluación de capacidades y aptitudes un fuerte componente de contenidos especializados, de tal suerte que se haga énfasis en el conocimiento que los postulantes tienen del Derecho.

3. La formación inicial

La formación inicial guarda estrecha relación con el reclutamiento y selección. Por eso mismo, en algunos documentos, el equipo investigador ha visto incluso a la formación inicial como una etapa más de la selección de profesionales. Como se expuso ya en el punto crítico anterior, el reclutamiento, la formación inicial y la gestión del aprendizaje son tres eslabones de la cadena de aprendizaje y profesionalización.

Hay varios puntos útiles para caracterizar a este tema. Primero, a la formación inicial deben cruzarla transversalmente tres elementos esenciales: desarrollo y fortalecimiento de capacidades, habilidades y aptitudes; transmisión de conocimientos fundamentales para el desempeño de las funciones, y; ejercicio práctico.

Para la implementación de esas tres líneas en un programa de capacitación inicial es necesario que el reclutamiento y selección hayan determinado quiénes, de entre los postulantes, son aquellos que ya cuentan con capacidades y aptitudes idóneas para el desempeño de los puestos de carrera de la PGR.

Una vez cubierta la necesidad de tener un grupo de profesionales cuyas capacidades han demostrado, el proceso formativo debe ejercitarles esas aptitudes mediante la práctica, con intenciones propedéuticas. Así, esta formación inicial —que debe integrarse por 500 horas— exige incluir al menos 100 horas de prácticas

profesionales efectivas, con el objetivo de participar en el cumplimiento de una misión dirigida por miembros acreditados del servicio profesional y obtener resultados concretos.

En lo que se refiere a los cuerpos académicos, el proceso formativo requiere de profesionales especialistas en las materias a ofrecer y conocedores de los métodos y técnicas pedagógicas, a fin de que les sea posible transmitir el conocimiento de la mejor forma posible. A ello hay que sumar que esos cuerpos docentes deben someterse a capacitación y actualización permanente.

En otro sentido, los instructores de formación inicial deben estar familiarizados con la dinámica institucional de la PGR. Dos áreas de oportunidad muy importantes son: que la procuraduría carece de esos cuerpos académicos con intenciones de consolidarse, y; que entre los miembros del servicio profesional de carrera, la PGR puede elegir a aquellos cuya experiencia y profesionalización sean probadas, a fin de incorporarlos como docentes, ya en horas de práctica, o bien en horas de clase.

En lo relacionado con los contenidos, planes y programas de estudio también existen varias áreas de oportunidad. En primera instancia, la constitución de los programas de formación debe ser sencilla, aunque no por ello simple, pues el objetivo primordial es desarrollar y fortalecer capacidades, es decir, terminar de dotar a los postulantes de herramientas para que enfrenten los retos que les significarán las funciones que pretenden desempeñar en la procuraduría. Esto bien podría traducirse en tres planes de estudio concisos —uno por cada cuerpo de carrera. Si bien hay que tener en cuenta que en el cuerpo de Peritos será necesario tener clasificaciones de contenidos por área de especialización.

La necesidad de darle integralidad y cohesión al sistema de formación hace urgente la concentración de las funciones referentes a ese tema en una sola oficina que desempeñe las funciones de rectoría y coordinación de la gestión del aprendizaje inicial y que haga coherentes los principios del reclutamiento con los contenidos de la formación inicial.

En segundo lugar, como se ha dicho, es necesario que a los componentes teóricos se les anexasen horas de ejercicio práctico, que ponga a los futuros funcionarios a solucionar problemas reales haciendo uso de las herramientas teóricas y metodológicas que les estén ofreciendo los bloques teóricos.

En tercer lugar, el punto más apremiante de la agenda en materia de formación inicial surge de la implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio. Por la

urgencia de este punto, la formación inicial requiere integrar un cuerpo de materias que desarrollen y fortalezcan las competencias que necesitarán los miembros del servicio profesional de la PGR para desenvolverse en el nuevo sistema penal.

3.1. Panorama General de la formación inicial

A partir de los resultados del diagnóstico, el equipo investigador del CIDE ha identificado varios puntos preocupantes en materia de formación inicial. En principio, hasta el momento la formación inicial evidenció objetivos no muy claros, fragmentación en términos operativos y carencia de articulación o eslabonamiento entre los contenidos y temáticas, amén de una falta de sentido pedagógico en la planeación. Además de todo ello, el equipo investigador identificó falta de coordinación entre las instancias encargadas de la formación y la urgente necesidad de construir cuerpos académicos que pretendan consolidarse.

En este entendido, aquellos problemas observados son áreas de oportunidad que es necesario aprovechar con el fin de optimizar los recursos que la PGR destina a la formación. Es necesario que exista la conciencia institucional de que la capacitación inicial es tan importante como el reclutamiento, pues es el último escalón de aprendizaje por el que pasan los elementos antes de integrarse a la procuraduría. Por ello es que se ha señalado que debe tenerse a ambos elementos como partes esenciales de la cadena de aprendizaje y desarrollo de capacidades y aptitudes.

3.2. Puntos Críticos de la formación inicial

Las áreas de oportunidad que el equipo de investigación ha identificado plantean puntos de partida nada alentadores y puntos de llegada que, de lograrse, serían un gran paso en la profesionalización y el desarrollo de las competencias de los nuevos miembros de los cuerpos del servicio de carrera de la PGR.

Punto de partida	Punto de llegada
Formación inicial fragmentada y dispersa entre órganos diferentes.	Integración de los objetivos de la formación inicial y concentración operativa.
La carga académica no denota una formación articulada en torno de un solo objetivo, ni muestra criterios pedagógicos acertados.	Desarrollo de un programa académico con base en criterios pedagógicos que busque articular objetivamente la formación.
Falta de coordinación eficiente entre los órganos dedicados a la capacitación.	Desarrollo de mecanismos de coordinación y homogeneización de los órganos dedicados a la formación y

	capacitación.
No hay un cuerpo sólido de profesores, ni objetivos puntuales que se organicen en torno de los perfiles ideales que deben tener las personas dedicadas a la investigación policial, pericial y ministerial.	Integración de un cuerpo académico sólido y desarrollo de objetivos particulares para fortalecer las habilidades y capacidades de los perfiles particulares en cada uno de los cuerpos: policial, pericial y ministerial.
Los recursos destinados a las formaciones de islas de excelencia, tanto académicas como presupuestarias son muy limitados.	Ampliación de los recursos destinados a la formación de excelencia, con el objetivo de que las “islas” dejen de existir y la excelencia se generalice.

3.3. Lineamientos generales de operación para la formación inicial.

Este importante proceso se sustentará en los siguientes criterios o lineamientos generales, los cuales servirán de guía para el trabajo a cargo de la UPEDEH:

- 1) Integrar los objetivos de la formación inicial en un corpus único del cual se desprendan el plan de estudios general, entendido como un tronco común, y los planes de estudios particulares (para cada cuerpo), entendidos éstos como programas de especialización y desarrollo de las competencias necesarias para las funciones de cada puesto, teniendo en cuenta los modelos de gestión de cada cuerpo y los perfiles detallados que se diseñarán para el proceso de reclutamiento.
- 2) Determinar metas de aprendizaje.
- 3) Desarrollar el programa educativo —y los planes particulares— a partir de un proceso integral en el cual se evalúen cuáles son las competencias, capacidades y aptitudes que la institución requiere desarrollar y fortalecer en los nuevos elementos.
- 4) Fijar en el programa educativo el enfoque pedagógico que tendrá la capacitación inicial, definiendo técnicas y métodos de transmisión del conocimiento.
- 5) Diseñar los contenidos del programa como ejes de conocimiento que se desarrollen en módulos. El hecho de que la formación inicial se concentre en el desarrollo de competencias a partir de componentes educativos teóricos y prácticos permitirá integrar los contenidos en un esquema de módulos eslabonados y coherentes entre sí.

- 6) Delimitar los ejes de conocimiento, incluyendo todos aquellos elementos primordiales para el desempeño de las funciones de cada puesto. El número de ejes tendrá que ser proporcional al número de horas de duración de la formación y deberá tener en cuenta que lo que debe buscarse es sintetizar el plan de estudios y no saturarlo.
- 7) Tener en cuenta que esa determinación de ejes de aprendizaje o conocimiento debe enfocarse a fortalecer las capacidades y aptitudes evaluadas en el proceso de reclutamiento, a saber:
 - a) Conocimiento aplicado de derecho constitucional, derechos humanos y del nuevo proceso penal acusatorio; b) Conocimientos básicos del proceso de investigación ministerial, policial y pericial, basados en casos prácticos y experiencia; c) Refuerzo de capacidades de comprensión de lectura, de redacción y argumentación; d) Refuerzo de capacidades de investigación mediante tecnologías de la información; e) Refuerzo de capacidades de comprensión de informes bancarios, contables y financieros; f) Paquete de habilidades personales y diferenciadas en función de cada cuerpo profesional, destacando: liderazgo y trabajo en equipo, para los fiscales; uso de técnicas apropiadas para los peritos — según sus áreas de especialidad, y; técnicas de investigación y uso razonable de la fuerza, para los investigadores.
- 8) Tomar en cuenta como elemento urgente para el diseño del programa de estudios las competencias que necesitarán los funcionarios para desenvolverse en el nuevo sistema de justicia penal acusatorio, consignados en los modelos de gestión por cuerpo que ya tiene diseñados la PGR.
- 9) Tener en cuenta para el diseño del programa educativo también los contenidos de los programas de formación continua, de tal suerte que exista consistencia entre ellos, como etapas distintas de la gestión del conocimiento.
- 10) Diseñar a la par del programa educativo un sistema de evaluación del aprovechamiento que, al final del período de formación, arroje un panorama completo del cumplimiento de los objetivos de aprendizaje. Tener en cuenta que los resultados del proceso de formación inicial podría ser usado como una etapa final y determinante en el proceso de selección. En ese sentido, el examen de egreso de la formación inicial puede asumirse como un segundo “filtro” antes de integrar a los reclutados al servicio profesional.

- 11) Una vez diseñado el programa de formación inicial, actualizarlo en contenidos y técnicas constantemente —actualización anual podría ser una opción. Ese programa de formación estará aparejado, como ya se ha expuesto, con otros dos elementos, uno previo y otro posterior: las capacidades y aptitudes necesarias para cada cuerpo definidas para el ingreso y reclutamiento, y, el posterior, el plan de capacitación y actualización permanente, cuyos contenidos y objetivos para cada cuerpo deben definirse en un documento particular, con plazos y metas anuales que busquen medir el cumplimiento de los objetivos.
- 12) Concentrar en una instancia la operación, la planeación y coordinación de la gestión del aprendizaje tanto en su faceta de formación inicial, cuanto en la de capacitación y actualización permanente. Colocar bajo su coordinación a las instancias que ya ofrecen programas de formación y actualización. O, al menos, otorgarle atribuciones que obliguen a la coordinación y al trabajo conjunto en materia de gestión del aprendizaje.
- 13) Incentivar la creación de cuerpos técnico-académicos profesionales, especializados en la transmisión del conocimiento y, particularmente, en los ejes de conocimiento que se determinen como partes del programa. Para ello, la institución podría identificar instructores técnicos entre los funcionarios del servicio profesional de carrera con más experiencia.
- 14) Ampliar recursos para replicar los centros de capacitación y mejorar las condiciones físicas y académicas de éstos, buscando aumentar la calidad de la educación que se ofrece a los cuerpos de carrera de la PGR. Se debe buscar que la excelencia deje de estar en “islas” y que se generalice.

4. La gestión del aprendizaje

Uno de los mayores desafíos de un SPC consolidado no está en la oferta indiscriminada de cursos de capacitación sino en la gestión del aprendizaje de cada uno de los integrantes de los cuerpos profesionales. En el diagnóstico, el equipo consultor documentó que la PGR carece de un sistema de actualización y formación profesional permanente y, mucho menos, alineado con los resultados que persigue para el futuro. La práctica común en materia de gestión del aprendizaje es ver a la profesionalización solamente como una capacitación (aislada y desconectada de las verdaderas necesidades de la Institución), cuando en realidad debe ser un elemento que permita ir midiendo el desarrollo de los funcionarios de carrera y proporcionarles las herramientas necesarias para desempeñar de la mejor manera su

labor. A continuación se presentan los aspectos que, a nuestro juicio, resultaron más relevantes sobre este aspecto, después de haber presentado el diagnóstico para el SPC de la PGR.

4.1. Panorama general de la gestión del aprendizaje en la PGR

El artículo 33 (fracciones II, III y IV) de la Ley Orgánica de la PGR prevé la existencia de programas de capacitación, actualización y especialización de carácter permanente y obligatorio para los funcionarios de las ramas ministerial, policial y pericial. Estos programas, que abarcan el diseño de cursos y exámenes, tienen que ser elaborados de modo tal que contribuyan a la adquisición, desarrollo y fomento de conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes para el desempeño de la labor de los tres cuerpos de funcionarios. Dicha labor, por otra parte, debe hacerse en el marco de los principios que la propia Ley Orgánica establece: certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina e imparcialidad y de respeto a los derechos humanos. En general, el propósito esencial de los programas de capacitación, actualización y especialización, así como de la etapa de “desarrollo” del personal de carrera, consiste en lograr la “preparación, competencia, capacidad y superación constante del personal en el desempeño de sus funciones, así como fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia”.

Se identificaron tres órganos desconcentrados que intervienen en los procesos de capacitación para miembros del SPC de la PGR: 1) *El Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial*, heredero del “Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal” (ICAP); 2) *El Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE)*, organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, pero bajo la coordinación sectorial de la PGR; y, 3) La Dirección General de Formación Profesional de la propia Procuraduría, unidad adscrita a la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (COPLADII). Las tres instancias llevan a cabo su trabajo sobre la base de las políticas y criterios definidos en dos documentos relevantes: El Plan Rector de Capacitación Institucional de la PGR, por un lado, y el Programa Rector de Profesionalización aprobado en el marco de la LGSNSP, por el otro. Ambos programas de capacitación son de carácter obligatorio. Sin embargo, después de haber realizado el diagnóstico, se identificaron dos aspectos relevantes con respecto a los esfuerzos de formación del personal sustantivo de PGR.

La primera tiene que ver con el hecho de que, hasta donde pudo explorarse durante el diagnóstico, todo ese marco de normas y acciones en materia de capacitación no tiene un vínculo estratégico entre el perfil de competencias por puestos de los tres cuerpos

del SPC y los contenidos, modalidades y tipos de acciones formativas que se han impartido en la institución. Lo que existe en materia de formación son una serie de múltiples y variadas acciones con escasa consistencia y articulación entre sí y que, en consecuencia, no logran reforzar de manera efectiva las competencias en el personal de carrera.

El segundo aspecto se refiere a la connotación que se otorga al término de “profesionalización” y a su relación con el concepto de “servicio de carrera”. Como se ha dicho, en la PGR la profesionalización ha sido entendida y concebida exclusivamente como “capacitación” de personal, la cual puede adquirir modalidades diversas y pretensiones específicas (actualización, especialización o desarrollo humano, entre las principales). Sin embargo, el uso de este término también se ha confundido con la noción de “servicio de carrera” que es el sistema que establece las reglas y los procedimientos administrativos que permiten el ingreso, permanencia, movilidad, ascensos y salida de los agentes del Ministerio Público de la Federación, los agentes de la Policía Federal Ministerial y los peritos. Y en este sentido, la desvinculación entre ambos criterios constituye una ausencia digna de ser subrayada.

Finalmente, para completar el panorama de la gestión del aprendizaje en la PGR es importante mencionar que, a pesar de que los esquemas actuales de control de confianza integran la evaluación de conocimientos, lo cierto es que éstos no forman parte de un proyecto articulado y coherente para potenciar las competencias profesionales a lo largo del tiempo: ni la experiencia ganada ni los nuevos conocimientos son sistemáticamente aprovechados por el personal profesional de la PGR.

4.2. Los puntos críticos para la gestión del aprendizaje

Los hallazgos del diagnóstico permitieron identificar dos puntos críticos en materia de gestión del aprendizaje que deben atenderse en primer lugar para consolidar un verdadero sistema de formación y profesionalización del personal sustantivo de la Procuraduría:

Punto de partida	Punto de llegada
Carencia de un sistema de actualización y formación profesional permanente alineado con los resultados y objetivos.	Desarrollo y fortalecimiento de un sistema de actualización y formación profesional permanente alineado con los resultados y objetivos institucionales de mediano y largo plazo.
Falta de articulación de las evaluaciones de conocimientos en los esquemas de control de confianza.	Desarrollo de un nuevo esquema de controles y evaluaciones que integre los exámenes de confianza sólo como uno de los componentes, que se sume a los exámenes de conocimientos y habilidades, buscando premiar el desarrollo de competencias profesionales y experiencia adquirida.

En el cuadro anterior se presenta el punto de partida, que se refiere a la situación actual, y el punto de llegada, que permitirá delinear las tareas puntuales en materia de gestión del aprendizaje. Para este caso, el equipo consultor identificó dos aspectos puntuales de trabajo: el desarrollo y fortalecimiento de un sistema de actualización y formación profesional permanente alineado con los resultados y objetivos institucionales de mediano y largo plazo, y; el desarrollo de un nuevo esquema de controles y evaluaciones que integre los exámenes de confianza sólo como uno de los componentes, que se sume a los exámenes de conocimientos y habilidades, buscando premiar el desarrollo de competencias profesionales y experiencia adquirida. Ambos aspectos implican la realización de ajustes en la manera en que se ofrece y se concibe actualmente la formación en la institución.

No sobra reiterar que el primer paso es el cambio de concepción sobre lo que implica la formación y, también, la construcción de un esquema de formación acorde con las necesidades propias de cada cuerpo sustantivo de la PGR. En el siguiente apartado se presentan lineamientos generales de operación que deben ser visualizados para cada cuerpo y que, llegado el momento, deberán ajustarse para atender el perfil propio de cada uno.

4.3. Lineamientos generales de operación para la gestión del aprendizaje

La articulación y puesta en marcha de un sistema de capacitación, formación y actualización permanente en el SPC de la PGR se hará con base en los siguientes lineamientos específicos:

- 1) La capacitación debe ser un esfuerzo planeado para ayudar a los funcionarios de carrera a aprender el conocimiento, las habilidades y las actitudes necesarias para el trabajo. Cuando es diseñada y proporcionada adecuadamente, la investigación empírica señala que la capacitación puede mejorar la efectividad de una organización en tres formas: a) Impulsa el compromiso y la motivación de los empleados; b) Ayuda al personal a desempeñar su trabajo más eficaz y eficientemente, de modo tal que las organizaciones pueden funcionar mejor en el día a día, y; c) Contribuye a que las organizaciones alcancen sus objetivos estratégicos⁴.
- 2) En la PGR, tal como el equipo consultor del CIDE pudo documentar, ese esfuerzo por capacitar no ha sido adecuadamente planeado e implementado. La dispersión y desarticulación de esfuerzos de capacitación de diversas unidades de la Procuraduría ha vuelto inútil dicho proceso, carente de impacto en la efectividad del trabajo de la Institución. Esta situación tiene que ser revertida, más aún cuando hoy en día la PGR está iniciando todo un proceso para la transición hacia el nuevo sistema penal acusatorio, que reclamará no sólo nuevos conocimientos, sino también competencias, habilidades y aptitudes nuevas que, quizás, para el sistema tradicional inquisitorio no fueron relevantes. Se requiere, por tanto, emprender (en este proceso crucial) una gran tarea a favor de una capacitación de calidad, consistente y efectiva para la consecución de los objetivos estratégicos de la Institución.
- 3) En tal sentido, la UPEDEH buscará que sus programas de capacitación no sólo permitan a sus participantes el aprendizaje de nuevos conocimientos, habilidades y actitudes, sino que también haya una “transferencia” de esa capacitación, esto es, que el aprendizaje sea aplicable, útil, en la práctica profesional y en los puestos de trabajo de los funcionarios de carrera.
- 4) Para asegurar tanto el aprendizaje como la “transferencia” antes referidas, la UPEDEH promoverá que la capacitación se opere en forma colaborativa, esto es, con un involucramiento alto de los funcionarios de carrera, de los directivos de

⁴ Tales hallazgos han sido empíricamente soportados, entre otros, en los siguientes estudios: Phyllis Tharenou, (2006), “Do Organizations Get Positive Results from Training? The Big Picture”, en P. Holland y H. De Cieri (Eds.), *Contemporary Issues in Human Resource Development: An Australian Perspective*, Melbourne: McGraw Hill, pp. 153-174; Kenneth R. Bartlett, (2002), “ The Relationship Between Training and Organizational Commitment: A Study in the Health Care Field”, *Human Resource Development Quarterly*, 12: 335-352; David G. Allen, Lynn M. Shore, y Roger W. Griffeth (2003), “The Role of Perceived Organizational Support and Supportive Human Resource Practices in the Turnover Process”, *Journal of Management*, 29: 99-118; y Winfred Arthur, Jr., Winston Bennet, Jr, Pamela S. Edens y Suzanne T. Bell, (2003), “Effectiveness of Training in Organizations: A Meta-Analysis of Design and Evaluation Features”, *Journal of Applied Psychology*, 88: 234-245.

sus áreas, y de los profesionales que se encarguen de la impartición de los cursos. De igual manera, será relevante desarrollar la capacitación de manera sistemática, lo cual implica que la UPEDEH focalice esfuerzo y atención a los siguientes tres componentes:

- a) *Valoración (detección) de necesidades*, para determinar quién debe ser capacitado y qué contenidos de capacitación deben ser incluidos;
 - b) *Diseño e impartición*, para asegurar que la capacitación maximice el aprendizaje y la “transferencia”, y
 - c) *Evaluación*, para determinar cómo la capacitación puede ser mejorada, si funcionó como fue planteada, y si ésta debe continuar.
- 5) La UPEDEH implementará una estrategia proactiva para la valoración (detección) de necesidades de capacitación, dejando atrás la posición reactiva que asumían las instancias participantes en el proceso de capacitación. Una “valoración proactiva de necesidades” significará articular un proceso sistemático para determinar y priorizar los programas de capacitación que serán desarrollados e impartidos al personal de los tres cuerpos del servicio de carrera de la Procuraduría. Ese proceso implicará, al menos, ejecutar tres pasos relevantes para la identificación de tales necesidades de capacitación:
- *Análisis de la organización*: metas estratégicas organizacionales, contexto, recursos, y características propias de la Institución
 - *Análisis de tareas*: identificación de las actividades de los puestos de trabajo que son desempeñados por los funcionarios que serán capacitados, así como del conocimiento y las habilidades necesarias para ejecutar efectivamente dichas tareas; y
 - *Análisis de personas*: proceso utilizado para identificar quién necesita ser capacitado y qué características de los empleados influirán en la efectividad de la capacitación.

Una vez que la UPEDEH haya obtenido la información relativa a las necesidades de capacitación, se procedería a priorizar tales necesidades y establecer objetivos específicos: qué capacitación se va a ofrecer, y a quién se va a capacitar.

- 6) Debe ser reiterado que la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano (UPEDEH) será la instancia responsable de diseñar los programas de actualización y formación permanente, así como proponer los métodos de aprendizaje y esquemas de implementación, para el personal

profesional de la PGR. Para ello, la UPEDEH deberá considerar las necesidades, las prioridades y los objetivos de las unidades administrativas y órganos del nivel central, regional y delegacional de la Procuraduría.

- 7) La UPEDEH definirá, escuchando previamente las opiniones y recomendaciones de las unidades y órganos administrativos de la Procuraduría, los contenidos y los métodos de capacitación, las técnicas para la mejora de la transferencia de la capacitación, así como los esquemas de evaluación de efectividad de los programas de capacitación.
- 8) Los programas de actualización y formación permanente serán de carácter obligatorio para todo el personal de los cuerpos del Servicio Profesional de Carrera, y, entre sus contenidos, deberán considerarse al menos los siguientes:
 - Las capacidades indispensables para afrontar el nuevo sistema penal acusatorio;
 - Las nuevas restricciones y exigencias en materia de derechos humanos;
 - El uso de las nuevas técnicas de comunicación e información;
 - El perfeccionamiento de las capacidades y las destrezas adquiridas en los programas de formación inicial;
 - La ratificación de la ética y de los valores que identifican a los profesionales de la procuración de justicia federal, y;
 - La formación práctica y de socialización y divulgación de experiencias vividas, que coadyuven a integrar el espíritu de cuerpo que requiere esta institución.⁵
- 9) La UPEDEH podrá apoyarse en los resultados de la evaluación del desempeño y de competencias profesionales (individual y colectiva) del personal de carrera, así como en otro tipo de instrumentos de detección de necesidades de capacitación, para la definición de los contenidos de los programas de actualización y formación permanente en el Servicio Profesional de Carrera.⁶
- 10) La UPEDEH podrá buscar la colaboración de universidades e institutos de educación superior para la implementación de sus programas de actualización y

⁵ Este último aspecto será fundamental para lograr la integración de la nueva política de identidad y el fortalecimiento de la Historia Humana que se proponen como base de trabajo para la construcción de la nueva visión de la institución para el personal.

⁶ Un aspecto fundamental en este punto es el reconocimiento de que cada cuerpo tiene necesidades específicas de formación, pero al mismo tiempo debe buscarse que se complementen para esta labor contribuya a lograr un verdadero espíritu de cuerpo al interior.

formación permanente, privilegiando la adopción de métodos que impulsen el desarrollo de habilidades, conocimientos y competencias útiles para el trabajo profesional de los servidores de carrera.

- 11) En la regulación que se emita debe buscarse que la acreditación de dichos programas no tenga un carácter punitivo sino de promoción, es decir, que los exámenes de actualización y formación permanente sirvan siempre como criterios para promover al personal profesional y que, sólo por excepción — cuando los integrantes de la carrera hayan perdido varias oportunidades para ponerse al día y acreditar los exámenes de actualización—, surtan efectos para la sanción o la separación del servicio.
- 12) La UPEDEH deberá establecer cuáles han de ser las materias de curso obligado (tronco común) para todos los integrantes del servicio profesional de carrera, así como los procedimientos y los plazos para facilitar el acceso de cada uno de ellos a ese proceso de actualización permanente.
- 13) La UPEDEH, en coordinación con las unidades y órganos de la PGR, también impulsará el diseño y puesta en práctica de mecanismos y esquemas para contribuir a la alta especialización de los funcionarios de carrera, según el área en que se encuentren adscritos.
- 14) La gestión del aprendizaje puede y debe ser una de las herramientas más relevantes para la organización del SPC en su conjunto y, a la vez, para documentar el desarrollo individual de competencias de cada uno de sus integrantes. Planteada en positivo, ha de ser una fuente de información privilegiada para decidir ascensos y promociones, destinos profesionales y misiones puntuales.
- 15) La gestión del aprendizaje deberá apoyarse en un sistema robusto de administración de la información, que de manera puntual, oportuna y suficiente, permita no solo conocer la situación del desarrollo profesional de los funcionarios, sino también contribuya a la toma de decisiones para la promoción y mejora del desempeño en el Servicio Profesional de Carrera. Para ello, deberán buscarse mecanismos de certificación que impulsen la promoción.

5. La gestión del rendimiento

Aunque la literatura sobre los servicios profesionales de carrera —en sus distintas modalidades— suele poner especial atención en la idea de la evaluación del desempeño y de los resultados, nuestra propia visión sobre el tema se inclina mucho más hacia la gestión del rendimiento profesional: un concepto más amplio que el de la sola evaluación restringida a la apreciación del trabajo efectuado mediante instrumentos de medición estandarizados —ya sea en función de opiniones, de actividades cumplidas o de fines establecidos—, pues el rendimiento atañe a las competencias que se ponen efectivamente en acción y que se miden en función de los resultados efectivamente obtenidos.

La gestión del rendimiento no es una evaluación periódica y punitiva, sino una valoración integral de los éxitos obtenidos por un integrante de un cuerpo profesional y del valor que sus competencias agregan al cumplimiento de los resultados de la institución. Los resultados del Diagnóstico presentado por el equipo del CIDE, arrojaron resultados interesantes sobre este aspecto.

5.1. Panorama general de la gestión del rendimiento en la PGR

La *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* (Ley Orgánica) y el *Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal* (Reglamento del Servicio de 2005) establecen que los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Ministerial y los peritos deben aprobar los procesos de evaluación de control de confianza, del desempeño y de competencias profesionales, para permanecer en la Procuraduría.

De hecho, la normativa en la materia enfatiza que el personal de carrera estará sujeto a tres tipos de evaluaciones:

- La de control de confianza, que consta de exámenes médico, psicométrico y psicológico, patrimonial y de entorno social, poligráfico, y toxicológico;
- La del desempeño, que comprende al comportamiento y el cumplimiento de la normativa en el ejercicio de las funciones; y
- La de competencias profesionales, mediante la cual se valoran los conocimientos, las habilidades, destrezas y aptitudes necesarios, para que dichos servidores públicos puedan desempeñar sus funciones de manera eficiente y de conformidad con los estándares establecidos para ello.

Si bien el Centro de Evaluación y Control de Confianza (CECC) ha sido la instancia responsable de efectuar estas evaluaciones, el grado de desarrollo tanto en su diseño como en su instrumentación son desiguales. Así, la evaluación de control de confianza es la que tiene más tiempo de realizarse entre los miembros del SPC, acumulando éxitos y también fracasos reconocidos, mientras que la del desempeño y la de competencias profesionales aún están en incipiente estado de desarrollo. Respecto a la evaluación del desempeño, el CECC hace pruebas que consisten en una autoevaluación y una evaluación del superior, así como evaluaciones de competencias, en forma anual. Sin embargo, estas pruebas apenas se están incorporando a las prácticas y rutinas del Servicio Profesional de Carrera de la PGR; además, no existe un sistema consolidado que permita valorar claramente las competencias de los servidores públicos de acuerdo con las funciones que efectúan de manera cotidiana.

En el Diagnóstico también se consigna que existe, conforme a la Ley Orgánica, un vínculo relevante entre las evaluaciones de control de confianza, del desempeño y de competencias profesionales con la certificación de dichos servidores públicos. Lo anterior como un requisito constitucionalmente reconocido para ingresar y permanecer en las instituciones de seguridad pública del país. En este sentido, la evaluación del desempeño quedó entrelazada al proceso de certificación, que se realiza mediante convocatoria previa y cuya validez alcanza tres años, siendo que este tipo de evaluación requiere de procedimientos mucho más dinámicos y que estén directamente relacionados con el cumplimiento de indicadores de resultados, tanto individuales como colectivos.

La normativa vigente, al subrayar la idea del control de confianza como el hilo conductor de toda la profesionalización de la PGR, no ha conseguido establecer una visión específica sobre el servicio de carrera. Por tanto, el equipo consultor considera recomendable aclarar la diferencia entre los procedimientos de control y certificación de confianza, que son válidos para todo el personal de la Procuraduría, y los de evaluación del desempeño y de las competencias, propios de los tres cuerpos del SPC.

En cuanto a la evaluación del desempeño, es necesario que se incorpore la llamada *gestión del rendimiento*. De este modo, su rendimiento laboral ha de constituir una fuente de información útil para diseñar sus planes de formación y carrera, así como para el otorgamiento de reconocimientos (incentivos), pues ello permitirá valorar la contribución de los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Ministerial y los peritos.

5.2. Los puntos críticos en la gestión del rendimiento

Para incorporar la *gestión del rendimiento* se requiere que la alta dirección de la Procuraduría:

- Ponga un énfasis especial en la mejora del rendimiento de los miembros del SPC, pues lo importante es que éstos contribuyan a un mejor logro de la Misión y Visión 2015 de la PGR.
- Establezca un proceso de articulación de los objetivos individuales con los institucionales, orientado por el propósito estratégico de la organización, es decir, que el rendimiento individual se entienda como aquellos resultados que incidan en el rendimiento de la organización, entendido éste como el logro de las prioridades estratégicas de la Procuraduría.
- Reconozca que sólo el personal directivo más próximo al personal operativo está en condiciones de gestionar su rendimiento, pues la traducción de los objetivos estratégicos de la PGR en pautas de rendimiento individual sólo puede realizarse desde posiciones que garanticen, por un lado, el conocimiento de las tareas y la situación en que éstas se efectúan cotidianamente y, por otro, la capacidad para observar y apoyar la actuación del personal operativo en aras de promover el logro de los resultados esperados.
- Perciba a la evaluación como una parte del ciclo de *gestión del rendimiento* orientado principalmente a la mejora de éste y no como una medida con propósitos punitivos.⁷ Por tanto, lo relevante de la evaluación es extraer conclusiones y aprendizajes que puedan ser incorporados en futuros planes de desarrollo del rendimiento y plantear mejoras en el siguiente ciclo de gestión.

Dicho lo anterior, se han determinado los siguientes puntos críticos para la gestión del rendimiento:

Punto de partida	Punto de llegada
Inexistencia de un sistema de <i>gestión del rendimiento</i> .	Desarrollo y fortalecimiento de un sistema de <i>gestión del rendimiento</i> .

⁷ Comparar el rendimiento esperado con el obtenido puede llegar a tener consecuencias punitivas, cuando se reúna evidencia de conductas contrarias a la ética y los estándares profesionales, de negligencia y/o de abandono profesional.

Punto de partida	Punto de llegada
Evaluaciones con un fuerte acento en el control de confianza, más que en el reconocimiento de buen desempeño o de la identificación de las debilidades y fortalezas de cada uno de los integrantes del servicio profesional.	Generación de una nueva visión sobre las evaluaciones, encaminada a reconocer el buen desempeño y la identificación de debilidades y fortalezas de los miembros del SPC.
Carencia de cultura de evaluación.	Desarrollo de una cultura de evaluación.
Carencia de procedimientos: para medir rendimientos que garanticen consecuencias jurídicas eficientes, para el ascenso y la promoción, y, para la sanción o la separación del servicio.	Desarrollo de procedimientos claros para el ascenso y promoción, aplicación de sanciones y medición de rendimiento.

Como puede observarse, hay cuatro puntos de llegada que permitirán delinear las tareas puntuales en materia de gestión del rendimiento. Para ello, en el siguiente apartado se presentan los lineamientos generales de operación.

5.3. Lineamientos generales de operación para la gestión del rendimiento

La gestión del rendimiento requiere lineamientos generales que sean de observancia común a los cuerpos Ministerial, Policial y Pericial del SPC de la PGR, así como lineamiento específicos, que serán de observancia exclusiva de cada cuerpo, dependiendo de su propia estructura y necesidades.

Lineamientos Generales

- 1) En su pretensión por convertirse en un auténtico sistema de carrera basado en el mérito, el Servicio Profesional de Carrera de la PGR tendrá que descansar en un esquema robusto de gestión del rendimiento.
- 2) Específicamente, por gestión del rendimiento se entenderá el “subsistema de la Gestión de Recursos Humanos (GRH) cuyo propósito es influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, para alinearlo con las prioridades de la organización y mantenerlo en el nivel más alto posible, haciendo posible una mejora sostenida de la contribución de los empleados al logro de los objetivos organizativos, así como la obtención de informaciones valiosas para la toma de decisiones de GRH en diferentes campos”⁸.

⁸ Francisco Longo, (2004), Mérito y Flexibilidad, Barcelona: Paidós, p. 134.

- 3) En el caso de la PGR, la UPEDEH impulsará una gestión del rendimiento que preste atención al diseño e implementación de cuatro procesos que, en su conjunto, integran un ciclo completo:
- La *planificación del rendimiento*, que supondrá en la definición de pautas o estándares de rendimiento acordes con la estrategia y objetivos de la organización, la eficaz comunicación de dichas expectativas a los empleados y el logro de su aceptación y compromiso para adaptar su rendimiento a aquéllas;
 - El *seguimiento activo del rendimiento*, a lo largo del ciclo de gestión, lo que supone el desarrollo de instrumentos que permitan observar, seguir y apoyar continuamente el desempeño de las personas;
 - La *evaluación del rendimiento*, para lo cual tendrán que diseñarse instrumentos de medición que permitan contrastar las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados individuales y colectivos obtenidos por el personal de carrera, y;
 - La *retroalimentación al empleado*, que supone una comunicación estrecha y efectiva entre evaluadores y evaluados, al tiempo que se vuelve necesario diseñar e impulsar planes de mejora del rendimiento en todo el personal de carrera.
- 4) Es conveniente reiterar que el último de esos procesos será de especial relevancia dentro del Servicio Profesional de Carrera de la PGR. Se trata de un componente esencial de todos los sistemas de gestión del rendimiento. En general, la retroalimentación será concebida como la información sobre comportamientos pasados de un empleado con respecto a las normas establecidas de comportamiento de los empleados y de los resultados esperados. Los objetivos de la retroalimentación sobre el desempeño serán mejorar el rendimiento individual y de equipo, así como la participación de los empleados, la motivación y satisfacción en el trabajo.
- 5) Efectuar una correcta retroalimentación no es tarea sencilla. Por ello, la propia UPEDEH impulsará, entre el personal de la alta dirección que cuente con funcionarios de carrera adscritos a sus áreas, la preparación y capacitación sobre los alcances, objetivos y estrategias que supone dicha tarea. En todo caso, se buscará una retroalimentación constructiva del rendimiento, que esté orientada a la mejora, y se desarrolle mediante una relación abierta y franca entre el evaluador y el evaluado.

- 6) En lo que ve a la evaluación del rendimiento (*performance appraisal*), la UPEDEH (con el apoyo de todas las unidades y órganos de la procuraduría) impulsará el diseño de instrumentos de medición, donde de manera conjunta pueda ser definidos el tipo de medidas de desempeño a utilizar (objetivas y subjetivas; de resultados y/o de comportamiento), los factores “situacionales” que pudiesen afectar el desempeño individual y colectivo de los funcionarios de carrera, así como los esquemas para la implementación de dichos instrumentos.
- 7) La UPEDEH también estudiará, en el marco de la legislación actual aplicable, qué tipos de formatos/cédulas y escalas de calificación son las más pertinentes para reflejar el desempeño individual y colectivo del personal de carrera de la institución.
- 8) Por otra parte, en consonancia con los planteamientos ya formulados, la alta dirección de la Procuraduría impulsará, como parte del funcionamiento de la organización, sistemas e instrumentos de planeación estratégica, gestión por resultados, dirección por objetivos, entre otros, con el fin de contar con una herramienta gerencial (por ejemplo, el Cuadro de Mando Integral) que permita facilitar la conexión de los objetivos organizacionales con los individuales. Para ello, se requiere:
- Reforzar las funciones de planificación y programación, mediante la inversión en sistemas de información y control de gestión.
 - Desarrollar la función de recursos humanos, esto es, pasar de la función tradicional de administración de personal (trámite, formalización y constancia de procesos, contratos, pagos, beneficios e incidencias diversas) a la gestión de recursos humanos centrada en la definición de estrategias adecuadas para hacer viables las prioridades de la PGR y capaz de utilizar los recursos, internos y externos, necesarios para implementarlas. Incorporar un conjunto de competencias técnicas en los servidores públicos, quienes laboran en la UPEDEH y la Dirección General de Recursos Humanos y Organización, que les permitan aplicar con eficacia los sistemas e instrumentos propios de dicha gestión, y; establecer a la UPEDEH, en coordinación con esta Dirección General, como áreas internas de asesoría y apoyo técnico en materia de recursos humanos para aquellos directivos que están al frente de equipos humanos.
 - Establecer en las tareas de los directivos la función de gestionar a su personal, esto es, que incorporen en sus actividades cotidianas la

orientación, promoción y evaluación del desempeño de sus colaboradores, para favorecer la reflexión conjunta sobre las metas, la revisión de lo realizado y la identificación de aprendizajes. En este sentido, es necesario formar a los directivos de la PGR para que cuenten con competencias personales (asertividad, sensibilidad interpersonal), capacidades gerenciales (liderazgo, gestión de conflictos), habilidades sociales (comunicación) y de dominio de determinados instrumentos o técnicas (fijación de objetivos, conducción de entrevistas) que demanda la gestión de recursos humanos.

- 9) La UPEDEH establecerá lineamientos e instrumentos de evaluación orientados a valorar cualidades tanto individuales como colectivas, en función de los objetivos estratégicos de la Procuraduría. En este sentido, la evaluación se realizará de manera periódica (por ejemplo, cada cuatro meses) con base en:
- La determinación de objetivos y resultados puntuales y verificables;
 - El establecimiento de estándares profesionales y éticos de conducta;
 - La fijación de resultados y estándares, a partir de la misión específica, según se trate, del servidor público o equipo de trabajo a ser evaluado, y;
 - La valoración de los exámenes realizados sobre la base del momento profesional y las expectativas de rendimiento, según se trate, de cada servidor público o equipo de trabajo evaluado.
- 10) La UPEDEH gestionará la carrera de los miembros del SPC de la Procuraduría, a partir de la construcción de un sistema de medición de los resultados obtenidos en las evaluaciones tanto individuales como colectivas, basada en la *gestión del rendimiento*. En este sentido, las decisiones sobre la formación y actualización permanentes, el otorgamiento de estímulos y recompensas (incentivos), los ascensos y las promociones, así como las sanciones, en los cuerpos Ministerial, Policial y Pericial, deberán motivarse en dichos resultados.
- 11) El área responsable de operar el sistema, así como los procedimientos orientados a la *gestión del rendimiento* de los miembros del SPC, generará información referida a su área, la cual se incorporará al sistema integral de información de la UPEDEH con la finalidad de compartir la información durante cualquier parte del proceso de la carrera (ingreso, formación y evaluación del control de confianza).

Lineamientos Específicos

- 1) El área responsable de operar el sistema, así como los procedimientos orientados a la *gestión del rendimiento* de los miembros del SPC, diseñará lineamientos e instrumentos específicos de evaluación orientados a valorar cualidades tanto individuales como colectivas para los agentes de la Policía Federal Ministerial que, en el marco de la instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, contemple los resultados obtenidos en la:
 - Recepción de denuncias de hechos probablemente constitutivos de delito.
 - Coordinación, en campo, de la investigación de hechos probablemente delictivos.
 - Supervisión y dirección del procesamiento del lugar de los hechos, desde su preservación, fijación, ubicación y recolección de indicios, así como su embalaje.
 - Coordinación de los peritos que intervengan en la escena del delito.
 - Implementación de la Cadena de Custodia para preservar la evidencia.
- 2) Esta misma área también diseñará lineamientos e instrumentos de evaluación específicos orientados a valorar aquellas cualidades tanto individuales como colectivas para los miembros de los cuerpos Ministerial y Pericial, respectivamente, en el marco de la instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

6. Los salarios, los estímulos y recompensas (incentivos), los ascensos y las promociones

Hemos observado que los tabuladores, el sistema salarial y los procedimientos de promoción de la PGR han evolucionado de manera accidentada y aun errática, al margen de una concepción integral sobre lo que debe ser un servicio profesional de carrera. Y es necesario subrayar que sin esos componentes ningún servicio profesional de carrera puede ser exitoso. Por otra parte, estimamos que la PGR debe llevar a cabo todas las gestiones que estén a su alcance tanto para incrementar de manera sensible los niveles salariales del personal de carrera en sus tres cuerpos, cuanto para ofrecer compensaciones y recompensas dignas de su misión. Es nuestra opinión que el Estado mexicano no debe escatimar recursos para consolidar los

cuerpos sustantivos que hacen posible la procuración de justicia en México. En un estudio posterior, nos referiremos a este punto en particular, comparando los ingresos de los cuerpos profesionales de la PGR entre sí y respecto otros cuerpos que realizan funciones similares.

Es importante hacer hincapié en que las desproporciones de ingresos entre los integrantes de los tres cuerpos profesionales de la PGR —los cuales, sin embargo, han de trabajar como equipos articulados—, así como por la ausencia de definiciones acabadas sobre el significado, los alcances y los costos de las promociones verticales y horizontales, representan un reto importante para generar mejores condiciones de trabajo para el personal sustantivo de la institución.

6.1. Panorama general de los salarios, los estímulos y recompensas, los ascensos y las promociones

De acuerdo con el Diagnóstico, los sueldos mensuales vigentes en el SPC de la PGR presentan enormes variaciones. Así, en la rama o cuerpo Policial, la variación porcentual entre el sueldo más alto (el de Comisario Jefe) y el más bajo (Suboficial) es de 158 %; en la rama o cuerpo Ministerial, esta variación porcentual es de 128 %. Y sólo en la rama o cuerpo Pericial, la variación porcentual entre el sueldo más alto y el más bajo es de 20 %. Vale decir, sin embargo, que en la sección de anexos (Anexo 4) se ha hecho un primer intento por definir los criterios que servirán para corregir la actual situación salarial de los servidores de carrera.

Además, en la parte cualitativa del Diagnóstico (entrevistas individuales y grupos de enfoque) se reporta que los salarios de los miembros del SPC son muy bajos. Esta situación coloca en la agenda del cambio la necesidad de revisarlos, pues de lo contrario no sólo se pueden generar condiciones para eludir puestos de mayor responsabilidad, sino también puede estarse en riesgo de que los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Ministerial y los peritos intenten opciones fuera de la ley y del comportamiento ético para mejorar sus ingresos.

En el tema de los estímulos y recompensas (incentivos) por *méritos profesionales y extraordinarios* o *excepcionales*, las normativas en la materia —Ley Orgánica y el Reglamento del Servicio de 2005— son claras al señalar que:

- Los miembros del SPC tienen el derecho a “acceder al sistema de estímulos económicos y sociales, cuando su conducta y desempeño así lo ameriten y de acuerdo con las normas aplicables y las disponibilidades presupuestales”;

- El *mérito profesional* comprende un “desempeño ejemplar, destacado por la capacidad y eficacia reiterada en el cumplimiento de las funciones asignadas”, mientras que el *mérito extraordinario* contempla una “actuación de relevancia excepcional en beneficio de la procuración de justicia, de la Procuraduría o de la Nación”;
- Para determinar los *méritos profesionales* se asignan créditos, los que se conforman por la evaluación del desempeño, la certificación de las habilidades, capacidades y aptitudes, los resultados de los estudios de profesionalización y demás criterios que establezca el Consejo de Profesionalización;
- Para asignar *méritos extraordinarios* se toman en cuenta actos como: 1) salvaguardar la seguridad nacional; 2) preservar la vida de las personas; 3) conservar los bienes de la Nación; 4) cumplir comisiones de naturaleza excepcional o en operaciones de alto riesgo; 5) inventar o instrumentar herramientas, equipos, programas informáticos, o metodologías didácticas de excepcional utilidad en beneficio de la PGR; entre otros que establezca el Consejo de Profesionalización; y
- Debe seguirse un procedimiento para la determinación y reconocimiento de los *méritos profesionales y extraordinarios*.

Adicionalmente, el Consejo de Profesionalización emitió en octubre de 2006 los “Lineamientos para el otorgamiento de estímulos económicos y reconocimientos a los miembros del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal” (Acuerdo No. CP/10/22/06), por medio de los cuales se establece que, ante la acreditación de *méritos profesionales*, debe procederse al otorgamiento de “estímulos económicos ordinarios” y cuando se demuestren actos definidos como *méritos excepcionales*, entonces han de otorgarse “estímulos económicos extraordinarios”. De igual modo, estos Lineamientos fijan los requisitos para que el miembro del SPC de la Procuraduría reciba tales estímulos.⁹

Si bien el tema de los estímulos y recompensas parece estar claramente normado, en el Diagnóstico se consigna que sólo 299 miembros del SPC han recibido un estímulo económico extraordinario entre 2007 y 2012. Además, la Dirección General del

⁹ Los “Lineamientos para el otorgamiento de estímulos económicos y reconocimientos a los miembros del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal” también norman la posibilidad de otorgar “reconocimientos” a los miembros del SPC de la Procuraduría, previa convocatoria anual. A este respecto, la Dirección General del Servicio de Carrera debe coordinarse con otras áreas de la PGR a efecto de formular la propuesta de entrega de reconocimientos, para la aprobación del Consejo de Profesionalización.

Servicio de Carrera desempeña un papel secundario en la operación del proceso y son el Centro de Evaluación y Control de Confianza, la Dirección General de Formación Profesional, la Dirección General de Recursos Humanos y Organización, y la Oficialía Mayor las áreas que tienen un papel más preponderante en el mismo.

En cuanto al tema de los ascensos y las promociones, el Diagnóstico señala que la normativa aclara que la promoción a las categorías superiores de los cuerpos del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Ministerial y de peritos se debe realizar por concurso interno de oposición, tras la emisión de una convocatoria, y, en condiciones de igualdad de oportunidades. Por su parte, el Reglamento del Servicio de 2005 establece que el concurso de oposición comprende, en forma sucesiva, la presentación de un examen escrito sobre conocimientos generales y específicos de la categoría o el nivel que se concursa, así como un examen oral y público ante un sínodo. De igual modo, señala una serie de requisitos que debe cumplir el miembro del SPC, para ascender a una categoría o nivel superior. Uno de estos requisitos establece contar con cierta antigüedad, cuyo plazo mínimo en cada categoría también norma dicho Reglamento.

A este respecto, cabe mencionar que en el caso de los agentes del Ministerio Público de la Federación y de la Policía Federal Ministerial se requieren 26 años para alcanzar la categoría o nivel más alto, comenzando desde el más bajo. Para el cuerpo de peritos se necesitan 21 años, si se trata de perito profesional, y 14 años para los peritos técnicos.

Conforme al Diagnóstico, están claramente normados aspectos como: la elaboración y el contenido de la convocatoria para los ascensos; el diseño, la aplicación y calificación de los exámenes del concurso de oposición; la resolución de los casos de empate en las calificaciones finales; y la manera como deben atenderse las plazas que no puedan ocuparse tras el concurso. No obstante lo anterior, sólo se han realizado dos procesos de ascenso para agentes del Ministerio Público de la Federación, mientras que para los cuerpos Policial y Pericial no se ha celebrado concurso.

6.2. Los puntos críticos para los salarios, los estímulos y recompensas, los ascensos y las promociones y promociones

En el Diagnóstico se consigna un solo punto de partida y de llegada para el aspecto de salarios y promociones del SPC. Sin embargo, en éste también es importante contemplar los temas referidos a los estímulos y recompensas (incentivos) y los ascensos, pues se trata de aspectos que incidirán de manera significativa en el

propósito de carrera del SPC de la Procuraduría. Por esta razón, el punto de partida originalmente plasmado en el Diagnóstico ahora se despliega en cuatro puntos:

Punto de partida	Punto de llegada
Evolución accidentada y errática de los tabuladores y el sistema salarial.	Diseño de un sistema salarial, a partir de un sentido integral del SPC, mediante el cual se ofrezcan salarios dignos a los miembros de los tres cuerpos.
Evolución accidentada y errática del otorgamiento de estímulos y recompensas (incentivos).	Diseño de un sistema, con sus respectivos procedimientos, para el otorgamiento de estímulos y recompensas (incentivos), que abone al sentido de carrera del SPC.
Evolución accidentada y errática de los ascensos.	Diseño de un sistema, con sus respectivos procedimientos, para otorgar ascensos a los miembros del SPC, que abone al sentido de carrera.
Ausencia de promociones, como vía alternativa a los ascensos.	Diseño de un sistema, con sus respectivos procedimientos, para otorgar promociones a los miembros del SPC, que abone al sentido de carrera.

Como puede observarse los cuatro puntos de llegada apuntan a la construcción y consolidación de un sistema que incorpore no solo el aspecto salarial, sino que considere los estímulos necesarios para que la consolidación de la carrera en cada uno de los cuerpos se vuelva atractiva y contribuya a la permanencia de los elementos.

6.3. Lineamientos generales de operación para los salarios, los estímulos y recompensas, los ascensos y las promociones

Para avanzar hacia el logro de estos puntos de llegada, el equipo consultor del CIDE propone los siguientes lineamientos de operación tanto generales como específicos:

Lineamientos Generales

- 1) La nueva gestión estratégica del servicio de carrera de la PGR se sustentará en una idea central: que todo el personal sustantivo de la Procuraduría sepa y confíe que dentro de la Institución encontrará las condiciones para construir un proyecto profesional de vida. Las organizaciones efectivas son aquellas que son

capaces de atraer, desarrollar y retener a sus empleados competentes, ayudándoles a realizar progresos y alcanzar sus metas de carrera individual.

- 2) Por “desarrollo de los funcionarios” (*Employee development*) entenderemos el conjunto de actividades que influyen en el crecimiento personal y profesional del personal sustantivo de la PGR. Por “desarrollo de la carrera”, entenderemos aquellas actividades que ayuden al personal a acceder a promociones lograr progreso a lo largo de su vida de su vida laboral.
- 3) Sobre esta base conceptual, la UPEDEH analizará qué patrón de experiencias de trabajo han tenido quienes integran el servicio de carrera, con el fin de poder proponer esquemas que contribuyan a su crecimiento profesional. El impulso de las “rutas” o patrones de carrera tendrá que apoyarse en información disponible de los otros subsistemas de gestión mencionados (gestión del rendimiento y del aprendizaje, por ejemplo), a efecto de poder tomar mejores decisiones respecto del desarrollo profesional de los funcionarios.
- 4) Entre las alternativas para el desarrollo de los funcionarios, la UPEDEH impulsará entre el personal sustantivo la constante especialización y desarrollo, mediante actividades de educación formal (cursos y certificaciones), el uso de instrumentos para la retroalimentación y valoración del desempeño (por ejemplo *ManagerView360*, herramienta que permite evaluar y contribuir al desarrollo de competencias gerenciales), la rotación a puestos de trabajo demandantes; y aquellas actividades que promueven y estimulan el crecimiento profesional y personal de los funcionarios (por ejemplo, el asesoramiento directivo —*executive coaching*— o el tutelaje —conocido como *mentoring*). Al respecto, de existir las condiciones y el presupuesto suficiente, la UPEDEH impulsará el diseño e implementación de programas de formación de altos directivos, eventualmente con la colaboración de universidades y expertos en procuración de justicia.
- 5) En el tema de los salarios, la alta dirección de la Procuraduría impulsará el incremento salarial, así como el otorgamiento de estímulos y recompensas (incentivos), para los miembros del SPC, con base en el estudio elaborado y presentado, el pasado 8 de agosto [ver Anexo 4], por el equipo consultor del CIDE: “Definición de monto presupuestal que adicionalmente debe ser considerado para el ejercicio 2014, debido a la proyección de aumentos salariales, otorgamiento de incentivos por desempeño y gasto por la implementación del nuevo sistema penal acusatorio en el Servicio de Carrera de la PGR”. La entrega de incentivos, tanto individuales como colectivos, se realizará con base en los resultados obtenidos en las evaluaciones que se apliquen en el marco de la *gestión del rendimiento*.

- 6) Asimismo, la UPEDEH conducirá un estudio de los tabuladores para los miembros del SPC, en el cual se revisen funciones y responsabilidades en cada uno de los tres cuerpos, a fin de analizar la viabilidad normativa y la factibilidad administrativa de establecer un solo tabulador para los tres cuerpos y, con ello, promover la diferenciación salarial entre los miembros del SPC a partir de la acreditación de méritos y no de las funciones que desempeñan.

- 7) La UPEDEH también coordinará, con el apoyo del área responsable de operar el sistema, así como los procedimientos orientados a la *gestión del rendimiento* de los miembros del SPC, un estudio mediante el cual se analicen las condiciones del “periodo de vida activa” de los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Ministerial y los peritos, en función de las misiones que les son encomendadas, para prever los costos añadidos a las opciones de jubilación o asignación de tareas de carácter administrativo.

- 8) De igual manera, la UPEDEH coordinará, un estudio que permita estructurar el sistema y los procedimientos para otorgar estímulos y recompensas (incentivos) de carácter individual y colectivo. A este respecto, es preciso valorar la pertinencia de que el otorgamiento de un incentivo contemple una competencia entre los miembros del SPC con resultados “sobresalientes”, los requisitos, los tipos de incentivos, la periodicidad de su entrega, entre otros elementos.

- 9) La UPEDEH coordinará, con el apoyo del área responsable de operar el sistema, así como los procedimientos orientados a la *gestión del rendimiento* de los miembros del SPC, un estudio que permita estructurar el sistema y los procedimientos para el ascenso y la promoción. Respecto a los ascensos (carrera vertical), es necesario valorar la pertinencia de:
 - Eliminar el concurso para ascender a categorías o niveles de mayor jerarquía, a fin de privilegiar el mérito y la competencia acreditada, así como los momentos del “periodo de vida” en que se encuentren los miembros del SPC, y;
 - Establecer el número de categorías o niveles por cada cuerpo, los requisitos mínimos para ascender, la periodicidad en la aplicación del procedimiento, entre otros elementos.

Lineamientos Específicos

En cuanto a la promoción (carrera horizontal), cabe analizar y valorar la importancia de crear dicha modalidad como un sistema distinto y alternativo al de los ascensos, que reconozca aquellas carreras exitosas en forma independiente al tradicional modelo de ascenso en la pirámide jerárquica. Para estructurar la llamada carrera horizontal, será necesario establecer el número de categorías o niveles, los requisitos mínimos para ser promovido, la periodicidad en que se aplicará este procedimiento, entre otros elementos.

- 1) La UPEDEH establecerá lineamientos normativos para el otorgamiento de estímulos y recompensas (incentivos), así como para el ascenso y la promoción, sobre la base del mérito y la competencia acreditada, a partir de los resultados obtenidos en las evaluaciones tanto individuales como colectivas.
- 2) El área responsable de operar el sistema otorgará, de manera transparente, estímulos y recompensas (incentivos) a aquellos agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Ministerial y peritos que obtengan resultados “sobresalientes” en sus evaluaciones ya sean individuales o colectivas.
- 3) El área responsable de operar el sistema otorgará, de manera transparente, ascensos y/o promociones a los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Ministerial y peritos que cumplan con los requisitos que establezcan los lineamientos correspondientes.
- 4) El área responsable de operar el sistema diseñará e instrumentará una campaña de comunicación para exponer y explicar a los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Ministerial y peritos los principales elementos de los lineamientos que se establezcan para el otorgamiento de estímulos y recompensas (incentivos), así como para el ascenso y la promoción.

7. Sanción y separación

Este punto implica una definición precisa sobre el ámbito de responsabilidades de los distintos órganos que participarán en la gestión de los recursos humanos, así como de los procedimientos que se seguirán para llevar a cabo separaciones o, en su caso, imponer sanciones y/o amonestaciones por actos particulares. La determinación de estos procesos es esencial como base para el desarrollo del SPC, como hoja de ruta para el regular el comportamiento de sus integrantes..

7.1. Panorama general de la sanción y separación

De acuerdo con el Diagnóstico, la normativa establece con toda claridad las dos maneras en que puede darse por terminada la relación laboral en el SPC de la PGR. La primera es de manera ordinaria: por renuncia, incapacidad permanente para el desempeño de las funciones, jubilación o retiro y muerte; mientras que la segunda es de manera extraordinaria. Respecto a esta última, se establecen:

- 1) La separación por no cumplir los requisitos de permanencia, o concurran las siguientes circunstancias en los procesos de promoción, cuando se trate de los agentes de la Policía Federal Ministerial:
 - Se haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones aplicables.
 - Se deje de participar en tres procesos consecutivos de promoción a los que haya sido convocado o no se obtenga el grado inmediato superior, por causas que le sean imputables, después de participar en tres procesos de promoción para tal efecto.
 - No cuente con méritos para la permanencia en su expediente.

- 2) La remoción por incurrir en responsabilidades en el desempeño de las funciones o incumplimiento de sus deberes. De hecho, la remoción es una sanción que procede en aquellos casos donde el miembro del SPC comete una infracción grave a juicio de la Visitaduría General, órgano de vigilancia y control interno de la PGR.

A este respecto, la normativa también es muy clara al consignar las causales que ameritan la remoción de los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Ministerial y los peritos.

Adicionalmente, en el Diagnóstico se menciona que tal normativa señala los procedimientos a seguir tanto para la separación como para la remoción. En el primer supuesto, el procedimiento es substanciado por el Órgano Auxiliar de Instrucción del Consejo de Profesionalización. Y en el segundo, es responsabilidad de alguna de las direcciones generales —Evaluación Técnico Jurídica; Asuntos Internos; Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Institución; y de Procedimientos de Remoción— adscritas a la Visitaduría General.

Por su parte, la Ley Orgánica fija que el miembro del SPC sancionado con la remoción puede interponer el recurso de rectificación ante el Consejo de

Profesionalización, tras conocer la notificación de la resolución (dentro de los cinco días hábiles siguientes a ésta). Ese recurso debe resolverse en la siguiente sesión del mencionado Consejo y contra la resolución de éste ya no procede recurso administrativo.

Si bien la normativa es clara en el tema de la separación y sanción (remoción) de los miembros del SPC, en la práctica ha habido una instrumentación deficiente de sus respectivos procedimientos por las siguientes razones:

- No son notificados en tiempo y forma, por lo que no causan efecto.
- No pueden continuar una vez que los imputados tramitan amparos.
- Son defectuosamente fundados y motivados, lo que origina juicios laborales perdidos para la Procuraduría.
- En algunos casos se utilizan de manera dolosa y con mala fe, para afectar las trayectorias profesionales y reputación de los miembros del SPC.
- Las instancias internas de la PGR, responsables de sancionar las faltas que cometen los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Ministerial y los peritos, aplican en algunas ocasiones criterios diferentes ante casos con características similares.

Estas razones llevan a percibir a ambos procedimientos como complicados; que consumen demasiado tiempo; onerosos para la PGR; que no permiten restituir la buena reputación y honorabilidad del miembro del SPC quien fue imputado de manera dolosa y con mala fe; y de aplicación discrecional, dada la carencia de directrices claras y criterios uniformes para atender cierto tipo de asuntos laborales e imponer las sanciones correspondientes.

Aquí, la parte cualitativa del Diagnóstico también consigna que la Procuraduría enfrenta litigios laborales que le implican costos financieros y operativos altos. A este respecto, la ausencia de un sistema eficaz para evaluar el rendimiento y las competencias, en suma, los resultados alcanzados de quienes integran los tres cuerpos del SPC, incide en que la motivación de los procedimientos de separación y remoción no cuente con evidencias suficientes y contundentes, para determinar aquellas razones, distintas a la acreditación de delitos por parte de la Visitaduría General, que lleven a concluir la relación laboral.

Por último, esta parte cualitativa del Diagnóstico reporta que existe una preocupación extendida entre los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía

Federal Ministerial y los peritos sobre la incertidumbre laboral, pues en su opinión no existen reglas suficientes que garanticen la estabilidad y evolución de su trabajo en la PGR.

7.2. Puntos críticos de la sanción y separación

Como ocurre con otros temas analizados en el Diagnóstico, éste presenta un punto de partida y de llegada para el *Punto Crítico 7. Las opciones de sanción y separación*:

Punto de partida	Punto de llegada
Inexistencia de un sistema articulado de derechos y obligaciones laborales de los funcionarios del SPC de la PGR, que determine las condiciones de separación y sanción.	Diseño y fortalecimiento de un sistema integral de derechos y obligaciones de los trabajadores que señalen concretamente las condiciones, procesos y causales de separación y sanción, con el fin de evitar los recursos laborales en contra de la PGR.

7.3. Lineamientos generales de operación para la sanción y separación

Lineamientos generales

Con el fin de avanzar hacia el logro de este punto de llegada, el equipo consultor del CIDE propone los siguientes lineamientos de operación generales, en los que no sólo se desarrollan los criterios para desarrollar los procesos de sanción y separación, sino que se insiste en el carácter estratégico que tendrá la retención de los “buenos” servidores dentro del servicio de carrera:

- 1) Una vez reclutados y seleccionados, la PGR, enseguida, tendrá que poner en práctica políticas para gestionar la retención de los “buenos” servidores, pero también para separar o terminar la relación laboral de quienes no alcancen los estándares de desempeño y comportamiento ético que la norma y la propia institución exijan. Entre las primeras decisiones, una vez que el personal haya sido seleccionado, la UPEDEH impulsará un conjunto de acciones o medidas que contribuyan a lograr una adecuada recepción, socialización, o incluso inducción, de las personas seleccionadas en los puestos sujetos a concurso público.
- 2) Se privilegiará colocar un énfasis estratégico en aquellas políticas orientadas a la retención de los “buenos” servidores, sin dejar de lado que en caso de situaciones que ameriten la separación de funcionarios, sean las instancias competentes las que tomen las decisiones legales que procedan. Al respecto, se sugiere que en el

futuro, previa aprobación de reformas legales y reglamentarias, sean la Visitaduría General (a través de su área de Asuntos Internos) o el Órgano Interno de Control las únicas instancias con facultades para sancionar las conductas de quienes se aparten de la norma, del comportamiento ético de los servidores, y del escrupuloso manejo de recursos a su cargo.

- 3) Este enfoque estratégico en la retención de los buenos servidores deviene no sólo del hecho de que reemplazar u ocupar plazas vacantes es un proceso costoso para la institución, sino sobre todo porque dicho enfoque apuesta más por la construcción de un capital humano que, al poseer habilidades y competencias especializadas para el desempeño correcto en los tres cuerpos profesionales de servidores, no fácilmente se encuentra en el mercado externo u en otras organizaciones. Una estrategia de gestión de recursos humanos que esté comprometida con la preservación de personal experto, tal como es el caso de la PGR, no debe perder de vista la importancia que tiene la puesta en marcha de políticas organizacionales que reduzcan el acto de renunciar o abandonar (por propia voluntad) a la Institución y, en su lugar, aliente la retención de los buenos empleados.
- 4) La falta de satisfacción en el trabajo —lo dice la investigación académica— suele ser una de las razones principales por las que buenos servidores dejan de pertenecer o renuncian voluntariamente a una organización pública. La PGR, a través de la UPEDEH, buscará monitorear y medir constantemente el estado de las variables asociadas con la satisfacción en el trabajo¹⁰, con el fin de proponer políticas que refuercen una actitud y percepción positiva en los funcionarios de carrera y les lleve a decidir permanecer en la Institución.
- 5) En esa lógica, la UPEDEH pondrá interés permanente en ciertas prácticas que desalientan la renuncia voluntaria a una organización, tales como la capacitación y el desarrollo profesional, la planeación de las carreras individuales, los esquemas de promoción profesional, las políticas salariales y de compensación por resultados, y los mecanismos para la resolución de conflictos y disputas laborales.
- 6) La PGR, dado el trabajo especializado que despliega en las unidades y delegaciones que la conforman, es una organización que —como decíamos arriba— se distingue por el principio estratégico de diferenciación y, por tanto,

¹⁰ Stewart y Brown (2009: 253) han identificado que la satisfacción en el trabajo está vinculada con las siguientes variables: 1) “empoderamiento” de los servidores; 2) deber o cumplimiento adecuado del trabajo; 3) pago o salario; 4) trabajo en equipo; 5) seguridad en el trabajo; y 6) condiciones (instalaciones) adecuadas para el trabajo productivo.

debe tener una preocupación constante por las competencias y conocimientos especializados de sus integrantes. De ahí que, en un extremo opuesto a lo dicho en el criterio del punto anterior, no pueda permitirse retener a servidores que no sean productivos, o no “encajen” con la propia cultura de resultados que decida perseguir la Institución. Se impone, por tanto, la necesidad de implementar políticas que, en primer término —mediante medidas disciplinarias— corrijan esas situaciones. En caso de no existir alternativa, esas políticas podrían llevar a la separación o terminación de la relación laboral de esos servidores. La UPEDEH proveerá, en el marco de sus atribuciones, la información que sea necesaria para que las instancias competentes ejecuten el proceso de separación del Servicio de Carrera.

7) No sobra subrayar que, en términos genéricos, la disciplina será entendida como el conjunto de esfuerzos organizacionales por corregir las conductas inadecuadas de los funcionarios. En el caso de la PGR, cualquier proceso disciplinario deberá respetar, por lo menos, los siguientes principios básicos:

- Los servidores públicos tienen el derecho de conocer lo que se espera de ellos y qué les pasará en caso de que fallen en alcanzar esas expectativas;
- La disciplina debe estar basada en hechos y circunstancias objetivas, que deberán reunirse en cuidadosas investigaciones;
- Los funcionarios tendrán el derecho de exponer su “propio lado de la historia”, es decir, que tendrán la posibilidad de exponer su visión sobre los hechos o circunstancias que se les imputen en torno a una determinada falta en su comportamiento;
- Cualquier pena o castigo deberá ser acorde, consistente, con la naturaleza de la ofensa o la falta cometida. En todo caso, se sugiere seguir un proceso de “disciplina progresiva”, esto es, que las autoridades competentes impongan castigos más severos conforme ciertas conductas negativas o apartadas de la ley se sigan presentando, siempre que desde luego las primeras faltas no sean graves (esto significaría comenzar por un llamado de atención verbal, luego una advertencia escrita, enseguida la suspensión en el trabajo y, al final, la separación o despedida del servicio).

Lineamientos específicos

1) La alta dirección de la Procuraduría impulsará una nueva regulación laboral que sea propia para la PGR, a fin de superar los defectos de origen en la contratación

de los miembros del SPC y fijar con claridad sus derechos y obligaciones en la normativa interna y los contratos correspondientes.

- 2) La alta dirección de la Procuraduría establecerá, como prioridad estratégica, la solución de aquellos casos laborales que aún están en litigio y, con ello, evitar que éstos se queden en espera para las próximas administraciones. A este respecto, también establecerá un fondo de separación que posibilite promover negociaciones laborales, cuando sea indispensable, en aquellos casos no previstos en la nueva regulación.
- 3) La UPEDEH establecerá las causales que pueden determinar la separación del SPC por razones de aprendizaje o rendimiento no acreditados en diversas oportunidades y sin causa justificada. Además, elaborará un estudio en el que se analice la factibilidad administrativa de que la separación no equivalga, en forma automática, a una salida de la PGR, sino a la transferencia a funciones de carácter, primordialmente, administrativo.
- 4) La UPEDEH integrará, por medio de una de sus áreas, los expedientes completos y pormenorizados con toda la historia laboral de cada uno de los miembros del SPC, para facilitar la gestión de los recursos humanos de la PGR en su carácter de patrón.

8. El Control del Confianza

8.1. Panorama general del control de confianza

La Ley Orgánica de la PGR prevé que para permanecer en el SPC los funcionarios deben “aprobar los procesos de evaluación de control de confianza, del desempeño y de competencias profesionales que establezcan el reglamento respectivo y demás disposiciones aplicables”. El equipo consultor del CIDE pudo soportar, con evidencia empírica suficiente, que el esfuerzo mayor de la Institución se ha centrado en el desarrollo de los exámenes de control de confianza, y que los otros dos tipos de evaluación son prácticamente inexistentes. Tal situación no sólo ha producido un estrés institucional, inseguridad y angustia, muy alarmante en los últimos años, sino que además se ha dejado el valor central que debería tener la gestión del desempeño (ya abordado arriba, en este documento) en la carrera profesional de los integrantes.

En el trabajo de campo realizado por el equipo consultor del CIDE se pudo evidenciar que los funcionarios de carrera consideran que las evaluaciones del centro de control

de confianza no se detienen a valorar su desempeño ni su preparación ni, en general, su trayectoria. Por supuesto, además de todo eso, estas evaluaciones cada tres años evidencian la indefensión en que se encuentran los integrantes del servicio de carrera, pues cada vez que hay evaluaciones existe el riesgo a perder su trabajo.

Por otra parte, hemos sostenido que los procesos de control de confianza deben mantenerse y aun reforzarse —incluyendo la necesidad de reducir los plazos para refrendar los certificados—. Pero las evaluaciones de desempeño de los cuerpos que integran los servicios de carrera de la PGR reclaman procesos mucho más dinámicos y que estén directamente relacionados con el cumplimiento de indicadores de resultados, tanto individuales como colectivos; mientras que los procesos de formación y actualización de competencias, por su parte, deben calificarse por separado. La ley, sin embargo, entrelaza la necesaria certificación de la confianza de todo el personal de la PGR, con los procedimientos específicos que determinan el desarrollo de los tres cuerpos especializados que integran el servicio profesional de carrera a través de los procesos específicos de evaluación del desempeño y de competencias profesionales. Dicha situación tendría que ser corregida.

8.2. Puntos críticos en el tema de control de confianza

Es pertinente insistir en que el control de confianza debe ser visualizado de una manera diferente. Ello implica precisar la relación que deberá existir entre los exámenes propiamente de control de confianza y los procesos de certificación al interior de la Procuraduría. Gráficamente, como lo muestra el cuadro de abajo, se requiere concebir al control de confianza como un elemento necesario, pero no suficiente en la toma de decisiones relacionadas con la carrera profesional de los servidores de la Institución.

Punto de partida	Punto de llegada
Existencia del certificado de control de confianza como el único instrumento válido para toma de decisiones laborales para los miembros del SPC.	Unión del certificado de control de confianza a un sistema de evaluación integral que tenga en cuenta varios elementos más para toma de decisiones laborales. En ese sistema integral, el control de confianza será un elemento necesario pero no suficiente.

8.3. Lineamientos generales para control de confianza

- 1) El Centro de Evaluación y Control de Confianza de la institución puede y debe coadyuvar con mayor eficacia a los fines del servicio profesional de carrera, siempre que:
 - Sus procedimientos se entiendan subordinados a los objetivos superiores del SPC y no sólo a la búsqueda de elementos potencialmente nocivos para la institución.
 - Que los exámenes médicos y de perfiles psicológicos se revisen y se actualicen para alinearlos con los nuevos procedimientos y medios de reclutamiento y desarrollo profesional propuestos —gestión del aprendizaje y del rendimiento—, incluyendo las inversiones necesarias para evitar la subcontratación de los exámenes médicos.
 - Que el examen de antecedentes personales se perfeccione y se profundice, con nuevos recursos y medios de investigación indiscutibles sobre ingresos, antecedentes bancarios y vínculos laborales y personales —cuyos costos pueden reducirse a través de filtros electrónicos previos y que no sólo se practiquen al ingresar al servicio.
 - Que el examen poligráfico sea graduado en función de los procedimientos establecidos y no constituya un criterio definitivo para la toma de decisiones laborales.
 - Que los exámenes de competencias se subordinen a los nuevos sistemas de gestión del aprendizaje.
 - Que se eliminen las evaluaciones del desempeño que se hacen actualmente, para suplirlas por las valoraciones propias del sistema de gestión del rendimiento ya propuesto.
 - Que sus procedimientos y prácticas sean evaluadas de manera sistemática, a su vez, por la oficina encargada del SPC cuya existencia hemos sugerido y supervisadas por el Consejo Consultivo Ciudadano que también se propone.
- 2) También se considera relevante que la Institución impulse una modificación a la regulación que establece el certificado de control de confianza como el único instrumento jurídico válido para la toma de decisiones laborales sobre el servicio profesional de carrera, así como el periodo de tres años de vigencia que se establece actualmente para dicho certificado. Estimamos que esa norma contradice los principios del servicio de carrera, limita la toma de decisiones y se

ha vuelto contraproducente. El desarrollo del servicio profesional de carrera no puede ni debe depender solamente de un certificado trianual.

- 3) Las tareas del Centro de Evaluación y Control de Confianza pueden contribuir a la consolidación de la carrera profesional si se suman al nuevo diseño planteado, en los términos que hemos mencionado arriba. Será necesario, en consecuencia, que el mismo Centro revise sus capacidades actuales así como sus necesidades presupuestarias para atender las nuevas exigencias, tanto cuantitativas como cualitativas, que podría afrontar al ponerse en marcha este nuevo diseño.

9. La identidad y el sentido de pertenencia

En otro documento nos hemos referido a este punto en particular¹¹. No obstante, hemos querido de nueva cuenta en este documento de Lineamientos Operativos, para seguir insistiendo que, en el diagnóstico, hemos encontrado la ausencia sistemática de sentido humano en la concepción actual de las carreras profesionales de la PGR. Este punto no se refiere solamente al rediseño de estructuras, normas o procedimientos — como todos los anteriores—, sino a los criterios a través de los cuales han de gestionarse los proyectos de vida profesional de quienes encarnan la procuración de justicia en México.

9.1. Panorama general de la identidad y el sentido de pertenencia

A las personas que integran el SPC de la PGR se les exige que pongan su vida al servicio de los demás en situaciones límite, y que se aparten tanto de la corrupción generada por el dinero que puede estar involucrado en las investigaciones que llevan a cabo, cuanto que se sobrepongan a los riesgos que afrontan cuando investigan o procesan a criminales tan poderosos como bien organizados.

Su desempeño y sus resultados equivalen, en buena medida, al éxito de la procuración de justicia en el país. Lo cual significa que, además de la valentía y la disposición de ánimo para encarar la violencia, la corrupción y las peores expresiones sociales de la ilegalidad de manera cotidiana, han de contar con valores éticos superiores y uno de los más altos compromisos sociales que puedan concebirse para un trabajo profesional. A diferencia de otros servicios profesionales de carrera, el de la PGR no exige solamente un modelo de desarrollo impecable sino proyectos de vida completos.

¹¹ CIDE (2013), *Construyendo la Identidad Institucional de la Procuraduría General de la República*, Junio de 2013, (se puede consultar en el Anexo 5).

No obstante, hemos observado que los criterios vigentes no se corresponden con esa exigencia vital y estimamos que, aunque aparente ser algo intangible, es indispensable que la institución revalore integralmente las condiciones en las que opera su personal sustantivo; y eso supone una evolución gradual —pero deliberada y sistemática— para reconstruir el aprecio de la sociedad sobre esta función del Estado y para inyectar ese mismo ánimo al interior de la PGR.

9.2. Puntos críticos para la identidad y el sentido de pertenencia

Punto de partida	Punto de llegada
Inexistencia de un sentido de pertenencia, ético, de valores y humano en el personal del SPC.	Desarrollo de condiciones físicas, estructurales y de difusión de las experiencias vitales que generen un sentido de identidad en el personal de la PGR, el desarrollo de un sentido de pertenencia, el fortalecimiento de sus valores humanos y de la lealtad a la institución mediante la revaloración de sus trabajos y la gratificación social de su labor profesional.

Como puede observarse en el cuadro anterior el punto de llegada en materia de identidad implica el desarrollo de toda una política interna que permita consolidar el sentido de pertenencia y el orgullo y la lealtad por la Institución. Esta tarea ya ha tenido un avance más puntual desde el inicio de este diagnóstico, pues se le ha dado un tratamiento paralelo. Sin embargo, los lineamientos generales que se presentan en el siguiente apartado servirán para reiterar hacia donde deben ir las tareas que ya se están iniciando en esta materia.

9.3. Lineamientos generales de operación la identidad y el sentido de pertenencia¹²

- 1) Poner en marcha, a la mayor brevedad posible, una política de identidad y sentido de pertenencia, que podría basarse en las recomendaciones formuladas por el CIDE en el documento previamente entregado.

¹² Cómo ya se mencionó anteriormente, el detalle de la operación se encuentra contenido en el documento de Política de Identidad, incluido en el Anexo 5.

- 2) Prever la inversión necesaria —así sea de manera gradual durante los próximos años— para dignificar los espacios de trabajo y los equipos empleados por los integrantes del servicio profesional de carrera, en todo el país.
- 3) Reconocimiento a las misiones cumplidas, los actos heroicos y los resultados obtenidos, con independencia de los procedimientos propios de la gestión del rendimiento sugeridos en el punto crítico 5.
- 4) Incluir, en los proyectos de gestión del aprendizaje, la experiencia del trabajo en equipo, el compromiso ético y el valor de la integridad.
- 5) Involucrar activamente a las áreas ejecutivas y adjetivas de la institución en la construcción de esta política de identidad, para evitar la separación y aun la discriminación hacia quienes realizan tareas sustantivas.
- 6) Generar una campaña pública de dignificación y aprecio social por quienes realizan tareas de procuración de justicia, mediante experiencias humanas concretas.

A manera de conclusión: consideraciones para un plan de trabajo

Las secciones anteriores dan cuenta de una cantidad enorme de proyectos, acciones, procesos, decisiones y estudios que tendrán que llevarse a cabo con el fin de que los puntos críticos señalados puedan ser eficazmente afrontados. Los hay desde aquellos que ahora mismo ya están en marcha (como por ejemplo la eventual creación de la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano) hasta aquéllos cuyos primeros resultados sólo podrían verse en el mediano o, incluso, largo plazo (el tránsito a una cultura de evaluación y de gestión del rendimiento como una de las columnas del desarrollo profesional de los funcionarios, sería uno de éstos últimos).

La primera línea de mando de la Procuraduría, en función de los objetivos estratégicos, las circunstancias políticas y las propias necesidades institucionales, tendrán que acordar una ruta ordenada, con prioridades claras y estrategias específicas de acción. Con el fin de ofrecer una referencia adicional, el equipo consultor del CIDE ha identificado una serie de proyectos y decisiones que en el corto e inmediato plazo podrían ser impulsadas. Nos referimos a lo siguiente:

- La creación formal de la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano (UPEDEH).
- El inicio de la construcción de una nueva identidad institucional.
- La elaboración de la propuesta de niveles salariales, promociones e incentivos por el desempeño.
- El inicio de los trabajos de diseño de los instrumentos y métodos de evaluación del desempeño de los servidores de carrera.
- La elaboración de una estrategia y propuesta de contenidos en materia de capacitación para afrontar la transición hacia el nuevo sistema penal acusatorio.
- El (re)lanzamiento de concursos para el reclutamiento y selección de agentes de la policía federal ministerial.
- Elaborar la propuesta de modificaciones y, en su caso, adiciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, al Reglamento de esa misma Ley, y a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El equipo consultor del CIDE considera que los siete anteriores proyectos/decisiones/tareas pueden iniciarse a la brevedad, y que la mayoría de ellos podrían estar culminados en el último trimestre del año en curso. Habría, por otra parte, un conjunto mucho más numeroso de proyectos o decisiones (desprendidas de

los lineamientos que han sido planteados en el presente documento), para el cual se dispondría de mayor tiempo para su puesta en marcha y para comenzar a ver sus primeros resultados. A riesgo de incurrir en cierta discrecionalidad, y desconociendo las prioridades actuales de las altas autoridades de la PGR, el equipo consultor ha planteado una fecha tentativa de inicio y una de término por cada uno de esos proyectos, acciones o decisiones. De ello da cuenta el cuadro siguiente, mismo que en su momento tendría que ser discutido a profundidad con la directiva de la Institución. No sobra reiterar que el equipo consultor del CIDE sólo pretende contribuir a impulsar y ordenar una agenda, necesaria, complicada, que debe comenzar a ser cumplida. El camino será largo, pero cuanto antes se inicie su recorrido, más pronto se podrá tener confianza respecto de los puntos finales de llegada que aquí han sido desarrollados.

Propuesta inicial de trabajo para la consolidación de un nuevo SPC		
Decisión/proyecto/acción	Inicio	Término
1. La reorganización del sistema		
1. Decreto de creación de la UPEDEH	Septiembre 2013	Noviembre 2013
2. Definición de estructura orgánica de UPEDEH	Septiembre 2013	Noviembre 2013
3. Elaboración de propuesta de modificaciones legales y reglamentarias en materia de SPC	Octubre 2013	Diciembre 2013
4. Impulso de cambios legales (fuera de PGR)	Enero 2013	Mayo 2014
2. El reclutamiento		
1. (Re)definición de perfiles y puestos de trabajo	Octubre 2013	Noviembre 2013
2. Sistema de planeación de reclutamiento de talento humano	Octubre 2013	Noviembre 2013
3. Definición reglas y calendarios de implementación nuevos concursos	Noviembre 2013	Diciembre 2013
4. Diseño y puesta en práctica de estrategia de reclutamiento	A más tardar Diciembre 2013	Junio 2014
5. Acercamiento con SEP y convenios de colaboración con universidades e instituciones de enseñanza superior	Noviembre 2013	Marzo 2014
6. Definición de metodología para evaluar la efectividad de sus procesos de reclutamiento y selección	Diciembre 2013	Marzo 2014
7. Sistema de gestión de información y tecnología	Octubre 2013	Marzo 014

para los procesos de reclutamiento y selección		
3. La formación inicial		
1. Definición de nuevo plan y programa educativo de formación inicial	Octubre 2013	Enero 2014
2. Esquema de evaluación de competencias y conocimientos (aprovechamiento) en formación inicial	Diciembre 2013	Febrero 2014
3. Programa de estudios y capacitación inicial para apoyar Nuevo Sistema Penal Acusatorio (NSPA)	Octubre 2013	Diciembre 2013
4. Sistema de seguimiento y evaluación de efectividad de formación inicial	Noviembre 2013	Marzo 2014
5. Modelo de integración de cuerpos técnico-académicos profesionales	Diciembre 2013	Junio 2014
4. La gestión del aprendizaje		
1. Definición del plan integral de capacitación y actualización permanente (en sistema inquisitorio y NSPA)	Octubre 2013	Diciembre 2013
2. Sistema de Valoración (detección) de necesidades	Noviembre 2013	Diciembre 2013
3. Definición de esquemas para diseño e impartición de la capacitación	Noviembre 2013	Enero 2014
4. Sistema de evaluación de la efectividad de la capacitación	Noviembre 2013	Marzo 2014
5. Esquema de colaboración con universidades e institutos de educación superior para la implementación de sus programas de actualización	Noviembre 2013	Junio 2014
6. Mecanismos y esquemas para contribuir a la alta especialización de los funcionarios	Enero 2013	Abril 2014
7. Sistema de administración de la información	Octubre 2013	Marzo 2014
8. Programas para la formación de altos directivos	Enero 2014	Abril 2014
5. La gestión del rendimiento		
1. Definición e implementación de esquema de articulación de objetivos individuales con los organizacionales	Octubre 2013	Diciembre 2013
2. Definición e implementación del esquema de planificación del rendimiento	Octubre 2013	Diciembre 2013
3. Definición e implementación del esquema de seguimiento activo del rendimiento	Enero 2014	Diciembre 2014

4. Definición e implementación de esquemas (tecnológicos) para la implementación y procesamiento de la evaluación del desempeño	Diciembre 2013	Julio 2014
5. Esquema de retroalimentación (<i>feedback</i>) al empleado	Enero 2013	Diciembre 2014
6. Planes de mejora en el rendimiento: elaboración, ejecución y resultados	Enero 2013	Julio 2014
7. Difusión de reconocimientos asociados a los resultados de evaluación del desempeño	Septiembre 2014	Marzo 2015
6. Los salarios y las promociones		
1. Diseño, ejecución y efectividad de planes de carrera para el desarrollo profesional individual	Enero 2013	Diciembre 2014
2. Nueva política salarial	Septiembre 2013	Enero 2014
3. Estudio y política de otorgamiento de promociones e incentivos por desempeño	Octubre 2013	Enero 2014
4. Estudio sobre viabilidad normativa y la factibilidad administrativa de un solo tabulador	Noviembre 2013	Abril 2014
5. Estudio sobre las condiciones del “periodo de vida activa del personal de carrera	Enero 2014	Abril 2014
6. Procesos de difusión y otorgamiento de promociones, ascenso e incentivos	Septiembre 2014	Marzo 2015
7. Las opciones de sanción y separación		
1. Esquemas para recepción, socialización, o incluso inducción de nuevos funcionarios (para contribuir a retención)	Abril 2014	Diciembre 2014
2. Estrategia de “punto final”, para culminar asuntos controvertidos de separación del Servicio	Octubre 2013	Indefinido
3. Estudio jurídico para reformas jurídicas que permitan que el proceso de sanción sea atribución de la VG	Noviembre 2013	Marzo 2014
4. Elaboración de estudios de satisfacción en el trabajo (para contribuir a retención)	Marzo 2014	Indefinido
8. El control de confianza		
1. Definición del esquema de articulación que el CECC tendrá en el marco del funcionamiento de la UPEDEH	Octubre 2013	Febrero 2014
2. Fortalecimiento de la infraestructura del CECC	Enero 2014	Diciembre 2014

3. Estudio jurídico para modificación a la regulación que establece el certificado de control de confianza	Febrero 2014	Mayo 2014
9. <i>La identidad y el sentido de pertenencia</i>		
1. Discusión colectiva sobre nueva identidad institucional	Noviembre 2013	Marzo 2014
2. Nueva narrativa de esa identidad y de la “historia humana” en PGR	Diciembre 2013	Febrero 2014
3. Esquemas para difundir y reafirmar la nueva identidad institucional y del sentido de pertenencia	A más tardar Marzo 2014	Permanentemente

Fuente: Elaboración propia

Anexos

1. **La Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano (UPEDEH) de la Procuraduría General de la República.** Opción para su creación inmediata, sin necesidad de modificación de la LOPGR y el Reglamento de la LOPGR. (Documento elaborado el 28 de Agosto de 2013).
2. **Proyecto de Acuerdo del Procurador General de la República por el que se crea la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano, y se establece su organización y su funcionamiento** (Documento elaborado el 5 de septiembre de 2013).
3. **Programa Piloto de Reclutamiento y Selección.** (Documento preparado en el mes de Julio de 2013, para iniciar la redefinición de los esquemas de reclutamiento en el cuerpo de agentes de la Policía Federal Ministerial).
4. **Definición de monto presupuestal que adicionalmente debe ser considerado para el ejercicio 2014, debido a la proyección de aumentos salariales, otorgamiento de incentivos por desempeño y gasto por la implementación del nuevo sistema penal acusatorio.** (Documento elaborado el 8 de agosto de 2013).
5. **Construyendo la Identidad Institucional de la Procuraduría General de la República** (documento elaborado el 21 de Junio de 2013)

Anexo 1

La Unidad de Profesionalización,
Especialización y Desarrollo Humano
(UPEDEH)

Introducción

En este documento se presenta la propuesta para la creación de la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano (en adelante UPEDEH), como unidad administrativa especializada adscrita directamente a la oficina del Procurador General de la República. Vale decir que la propuesta de creación de la Unidad ha sido concebida sobre la base de las siguientes premisas y consideraciones básicas:

- 1) *No habría necesidad, en el corto plazo, de efectuar modificaciones a la LOPGR y a su Reglamento respectivo.* Esto es, la propuesta respeta las facultades y atribuciones que a otras unidades administrativas y órganos desconcentrados actualmente les son conferidas en ambos ordenamientos. Es importante subrayar que se trata de una ruta que, en términos de viabilidad jurídica y eficacia operativa, permitiría iniciar ya (apenas el Procurador emita el acuerdo correspondiente y se publique en el Diario Oficial de la Federación) la conducción del proceso de reforma estructural del Servicio Profesional de Carrera, a partir de mayor vinculación de las áreas administrativas y de supervisión en la integración y funcionalidad de los diversos procesos que legalmente forman parte del servicio de carrera y del esquema de profesionalización que actualmente ocurre en la Procuraduría.
- 2) *No generaría tensión ni presiones de tiempo para que la Procuraduría concluya el proceso actual, más amplio, de reestructuración de toda la Institución.* Como se sabe, hoy está en marcha un proceso de revisión de estructuras de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría que aún no culmina. Se presume, además, que al término de ese proceso vendrá un esfuerzo de la Institución por reformar, en un solo momento y de manera integral (en “paquete”, se diría en forma coloquial), la Ley Orgánica de la PGR y el Reglamento de esa Ley.
- 3) *Ya en marcha el funcionamiento la nueva UPEDEH, con sus áreas que le serán adscritas y en un marco en el Consejo de Profesionalización seguiría operando en los términos actuales, se ganaría tiempo para definir con exactitud qué tipo y magnitud de reformas (en materia de servicio de carrera y de profesionalización) deben ser incorporadas en la LOPGR y su respectivo Reglamento de Ley.* En efecto, el planteamiento que aquí se hace admite la posibilidad de que la propuesta de creación de la UPEDEH pueda ser ahora aprobada por el Señor Procurador, pero ello no cancelaría la posibilidad de que en, aras de producir una mayor integralidad, funcionalidad, y eficacia en la realización de los procesos del servicio de carrera, también se aproveche la oportunidad para revisar qué procesos, qué

actividades específicas, qué interrelaciones, e incluso qué denominaciones nuevas podrían ser asignadas a cada una de las áreas y órganos desconcentrados que con este acuerdo se propone adscribir en la UPEDEH. Y,

- 4) *No se prescindiría del auxilio del INACIPE en las tareas de profesionalización, sino todo lo contrario: se propone que, en los términos del artículo 3 del Reglamento se le requiera un auxilio, más amplio y comprometido, en el desahogo de los procesos propios del servicio de carrera y de la profesionalización en la PGR.* Se asume que el INACIPE debe seguir participando en la formación de agentes del MPF y de peritos, pero en una lógica en la que ese apoyo a la profesionalización se convierta en una de las más altas (sino es que la más alta) prioridades de su trabajo. En el proyecto de acuerdo por el que se crea la UPEDEH se agregaría un punto de acuerdo por el cual se le instruye a su titular llevar a cabo un estudio sobre la pertinencia y viabilidad de hacer ajustes a la naturaleza jurídica y perfil de tareas a cargo del INACIPE, en el marco de la nueva etapa que se pretende inaugurar dentro del Servicio Profesional de Carrera de la PGR.

Antecedentes: el origen de la propuesta

El planteamiento general que está detrás de la creación de la UPEDEH, en particular, de su organización y funcionamiento, es acorde con lo que el equipo consultor del CIDE sugirió en materia de rediseño del sistema profesional de carrera de la PGR en el mes de julio del año en curso. En efecto, en el documento “El Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial de la PGR: Diagnóstico de los procesos, normas y resultados relevantes”, cuyo contenido fue hecho del conocimiento de la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos e Internacionales el pasado 15 de Julio, el CIDE consideró de la mayor relevancia efectuar una reorganización del esquema actual de gestión de los procesos del Servicio de Carrera y de los esquemas internos de profesionalización del personal. Ahí claramente se concluyó que se trataba de un “punto crítico”, en torno al cual las autoridades de la Procuraduría debían tomar un conjunto de decisiones normativas y operativas para contribuir a reorientar la gestión del capital humano sustantivo de la Institución.

De acuerdo con dicho Diagnóstico, “la reorganización del sistema de gestión actual no sólo es el primero de esos puntos [críticos] sino que es la condición necesaria para el resto.” Esta conclusión fue construida a partir de lo que el mencionado equipo consultor (a manera de deficiencias y áreas de oportunidad) pudo observar en la operación y gestión actual de los diferentes procesos que son desplegados en las tres etapas del servicio de carrera (ingreso, desarrollo y terminación). En términos específicos, el equipo consultor logró documentar y soportar, con evidencia empírica

suficiente, que existen en la actualidad cinco deficiencias (“puntos de partida”) en la actual gestión de los procesos del Servicio y de la profesionalización en la PGR, a saber:

- 1) Dispersión de esfuerzos y responsabilidades en la operación del servicio en su conjunto y de cada uno de los cuerpos que lo conforman;
- 2) Ausencia de una concepción de carrera profesional;
- 3) Énfasis excesivo en los sistemas de control de confianza —es decir, el notable acento en la desconfianza hacia el personal sustantivo de la Institución— en contraste con la debilidad de los sistemas de evaluación basados en criterios de misión y de resultados cumplidos;
- 4) Desconexión entre la oferta de formación y actualización permanente de competencias y la práctica cotidiana de los cuerpos profesionales; y,
- 5) Ausencia de un sentido humano de identidad y de pertenencia, recompensado por la institución hacia su personal sustantivo.

Esa situación imperante, o puntos de partida como el equipo consultor lo llamó en el mencionado Diagnóstico, fueron las líneas centrales sobre las se recomendó transitar, respectivamente, hacia los siguientes “puntos de llegada”:

- 1) Conjunción de esfuerzos de trabajo operativo de todos los cuerpos que forman el SPC de la PGR;
- 2) Desarrollo y fortalecimiento de una idea clara de desarrollo profesional en la PGR;
- 3) Desarrollo y fortalecimiento de sistemas de evaluación basados en criterios de misión y resultados cumplidos, complementarios a los sistemas de control de confianza;
- 4) Integración de los mecanismos de formación y actualización permanente y de aquellos relacionados con la práctica real en materia de investigación; y,
- 5) Generación de elementos de pertenencia, identidad y aprecio por la Institución entre su personal sustantivo.

El equipo consultor del CIDE también formuló recomendaciones específicas, que están orientadas a dar sentido a tales aspiraciones, o “puntos de llegada”, y, con ello, permitir una gestión efectiva, integral y consistente de los diferentes procesos del Servicio Profesional de Carrera (SPC) en la PGR. Las principales recomendaciones fueron las siguientes:

- Diseñar una oficina responsable de la operación del SPC en todos sus componentes, que dependa directamente del Procurador General de la

República, en el entendido de que su éxito es crítico para el desarrollo del personal sustantivo de la Institución;

- Otorgar a esa oficina las facultades reglamentarias suficientes para dirigir — por acuerdo del Procurador General— los procesos de reclutamiento, selección, formación/actualización, desarrollo profesional, evaluación de resultados, promoción e identidad, relativos exclusivamente al personal de carrera;
- Separar claramente las funciones de profesionalización genérica —entendida en sentido amplio como capacitación, actualización, evaluación y control de confianza del personal que no forma parte del Servicio Profesional de Carrera— de la operación cotidiana de los profesionales sustantivos de la Institución; las funciones de profesionalización en sentido amplio podrían ser dirigidas por el área de personal de la Oficialía Mayor de la PGR;
- Rediseñar el Consejo de Profesionalización para convertirlo en una instancia de coordinación operativa entre los órganos que intervienen en los tres cuerpos del Servicio Profesional de Carrera de la PGR —especialmente las subprocuradurías de control regional y las especializadas, así como los titulares de la Agencia Nacional de Investigación y de Servicios Periciales, entre otros cuyas labores estén encaminadas a la operación;
- Rediseñar las funciones que actualmente tiene la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (COPLADII) para reorientarlas hacia la generación de datos, la inteligencia y el desarrollo institucional, sin intervención directa en ninguno de los procesos de profesionalización;
- Separar inequívocamente las funciones de control y supervisión interna del personal de la PGR —especialmente las que desarrollan actualmente Visitaduría General y la Contraloría Interna— de las tareas que atañen a la operación del Servicio Profesional de Carrera: la oficina dedicada a esto último debe concentrarse en el desarrollo profesional y humano de quienes integran el Servicio Profesional, mientras que las dos mencionadas deben hacerlo en los casos que eventualmente violen las reglas establecidas mediante procedimientos propios;
- Rediseñar las funciones del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) para ponerlo al servicio de la formación de fiscales y de fiscales auxiliares en su conjunto —bajo el mando directo de la oficina del servicio profesional de

carrera— deslindando esa tarea sustantiva de las que realiza para otras instituciones y otros propósitos;

- Rediseñar y fortalecer suficientemente al actual Instituto de Formación Ministerial, Pericial y Policial (antes ICAP) para concentrar sus actividades de formación en estos dos últimos cuerpos, bajo el mando de la oficina del SPC;
- Subordinar la operación del Centro de Evaluación y Control de Confianza —y de todos sus procedimientos— a las instrucciones del Consejo de Profesionalización a través de la oficina del SPC en todo lo que atañe a los cuerpos que lo integran y a la Oficialía Mayor respecto el resto del personal; y
- Crear un Consejo Consultivo Ciudadano del Servicio Profesional de Carrera de la PGR, que auspicie la supervisión de los procedimientos seguidos y añada un elemento externo de control democrático para el seguimiento de esos procedimientos —con la salvaguarda debida a la información reservada.

Con base en los hallazgos y las recomendaciones generales formuladas por el equipo consultor del CIDE en el Diagnóstico referido, y tomando en cuenta las cuatro premisas mencionadas en el apartado de “introducción”, a continuación se esbozan las características principales de la nueva UPEDEH. El documento se integra de tres secciones. En la primera, a manera de explicación de la situación imperante, se precisan los ámbitos de atribuciones, los organigramas, los programas, y los recursos presupuestales de cinco unidades de la PGR que en la actualidad participan, con tramos fraccionados y en una operación desarticulada, en los diversos procesos del Servicio Profesional de Carrera de la procuraduría; estas unidades son: 1) el Instituto Nacional de Ciencias Penales; 2) el Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial; 3) la Dirección General del Servicio de Carrera; 4) la Dirección General de Formación Profesional; y 5) el Centro de Evaluación y Control de Confianza¹³. En la

¹³ En la confección de esta nueva propuesta ha sido muy útil información proporcionada directamente por las cinco unidades mencionadas, así como por la Oficialía Mayor de la PGR. Entre esa información adicional consultada puede mencionarse la siguiente:

1. Plantilla de puestos y de personal de esas cinco unidades;
2. Organigrama actual de esas cinco unidades;
3. Presupuesto (del 2013 y proyectado para 2014) que ejercen esas cinco unidades;
4. Indicadores de gestión y desempeño de esas cinco unidades para el año en curso;

segunda sección se expone la propuesta concreta de la nueva UPEDEH que, en esencia, es la respuesta frente a esa desarticulación y dispersión imperante en la operación actual de los procesos de profesionalización y del servicio de carrera de la Institución. En la sección de anexos se ofrece, como ya se dijo arriba, una propuesta de proyecto de acuerdo para la creación de la unidad, la adscripción de otras áreas, y en general para la organización y funcionamiento de la UPEDEH.

-
5. Manual de Organización de la PGR vigente;
 6. Cédula de perfil de puesto para cada una de esas 5 unidades;
 7. Manual de Organización específico para cada una de esas 5 unidades;
 8. Manual de procedimientos específicos de cada una de esas 5 unidades;
 9. Listado de recursos tecnológicos y de formación a cargo del INACIPE, la Dirección General de Formación Profesional y el Instituto de Formación Policial (número de aulas, número y perfil de profesores e investigadores, programas o plataformas tecnológicas disponibles para la capacitación etc.). Y,
 10. Estatuto Orgánico del INACIPE.

I. La operación actual de las áreas responsables del Servicio de Carrera y la Profesionalización en la PGR

En otro lugar¹⁴ se expuso cuáles son las áreas principales que directa o indirectamente participan en el desarrollo de los diferentes procesos del Servicio Profesional de Carrera. Tales áreas, como se dijo arriba, son: 1) el Instituto Nacional de Ciencias Penales; 2) el Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial; 3) la Dirección General de Formación Profesional; 4) la Dirección General del Servicio de Carrera; y 5) el Centro de Evaluación y Control de Confianza. Aquí, en este nuevo documento, se retomará el papel que actualmente realizan esas áreas, colocando énfasis especial en las funciones formalmente asignadas, los recursos y los procesos a su cargo, los tamaños de sus respectivas estructuras, así como en las disfuncionalidades que la práctica cotidiana se observan y que, en los hechos, han impedido una visión articulada e integral de los procesos del Servicio de Carrera en la Procuraduría.

1.1. El Instituto Nacional de Ciencias Penales

El INACIPE, con base en el Decreto de su creación del 9 de abril de 1996, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México y cuyo objeto es:

[...] la formación y profesionalización altamente especializada de servidores públicos en las áreas de seguridad pública, procuración y administración de justicia y en ejecución de sanciones; la formación de investigadores, profesores, especialistas y técnicos en las diversas áreas de ciencias penales y de la política criminal; la realización de investigaciones sobre los principales problemas nacionales en estas áreas, y la información y difusión de los conocimientos sobre ellas¹⁵.

Por tratarse de un organismo descentralizado, la integración de sus principales órganos, así como la operación en general, tiene como marco jurídico básico lo previsto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en cuyo artículo 17 se establece que: “La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un

¹⁴ CIDE, (2013), *El Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial de la PGR: Diagnóstico de los procesos, normas y resultados relevantes*, documento presentado a la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos e Internacionales el 15 de Julio de 2013.

¹⁵ *DECRETO por el que se crea el Instituto Nacional de Ciencias Penales*, suscrito el 11 de abril de 1996 por el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León.

Director General”¹⁶. A partir de ello, el INACIPE cuenta, además de un Director General, con una Junta de Gobierno que se integra por:

- 1) El Procurador General de la República, quien la preside;
- 2) El Secretario de Gobernación;
- 3) El Secretario de Educación Pública;
- 4) El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- 5) El Subprocurador que el Procurador General de la República designe;
- 6) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- 7) El Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México;
- 8) El Rector de la Universidad Autónoma Metropolitana;
- 9) El Presidente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales; y
- 10) Un Comisario Público Propietario, designado por la Secretaría de la Función Pública con derecho a voz y sin voto, quien tendrá las atribuciones a que se refieren los artículos 60 y 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ése órgano colegiado tiene atribuciones relevantes para el funcionamiento del INACIPE, tales como el establecimiento de las políticas generales y la definición de las prioridades a las que deberá sujetarse el Instituto, la aprobación del presupuesto, la aprobación de nombramientos de profesores e investigadores, y la expedición del Estatuto Orgánico y demás reglamentos del Instituto. En ejercicio de esta última atribución, el 25 de Junio de 2010 la Junta de Gobierno aprobó diversas adiciones y reformas al Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Ciencias Penales (*en adelante Estatuto*), ordenamiento que desde el día siguiente de aquella fecha se encuentra en

¹⁶ En la Ley Federal de Entidades Paraestatales en vigor también se precisa lo siguiente:

ARTÍCULO 18.- El Órgano de Gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe. [...]

ARTÍCULO 21.- El Director General será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Coordinador de Sector por el Órgano de Gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;*
- II. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa; y*
- III. No encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del Órgano de Gobierno señalan las fracciones II, III, IV y V del artículo 19 de esta Ley.*

vigor, y donde fueron previstas funciones y actividades muy puntuales en materia de formación, capacitación y profesionalización de los servidores públicos de la PGR y de aquellos aspirantes a ingresar a dicha Institución (en especial, como Agentes del Ministerio Público de la Federación y Peritos Profesionales). La tabla de abajo destaca algunas de esas funciones:

El Instituto Nacional de Ciencias Penales (Estatuto Orgánico del INACIPE)	
Art. 35, f. IV	Planear, ejecutar, supervisar y evaluar, de acuerdo con el Director General, el Programa Anual de Capacitación del Personal de la Procuraduría General de la República en lo que al Instituto Nacional de Ciencias Penales corresponda.
Art. 35, f. V	Supervisar el proceso de selección de aspirantes a Agentes del Ministerio Público de la Federación y Peritos Profesionales, en coordinación con las áreas competentes de la Procuraduría General de la República.
Art. 35, f. VII	Supervisar y evaluar el desarrollo de los programas y cursos de formación inicial, capacitación y especialización, dirigidos a los servidores públicos de la Procuraduría General de la República.
Art. 35 f. VIII	Elaborar y resguardar el banco de reactivos y exámenes para las evaluaciones y concursos de oposición de los aspirantes a Agentes del Ministerio Público de la Federación y Peritos Profesionales.
Art. 37, f. VI	Coordinar los programas y cursos de formación inicial y de especialización con nivel de posgrado dirigidos a servidores públicos de la Procuraduría General de la República.
Art. 38, f. I	Coordinar los programas de capacitación, actualización y especialización del personal activo y de los aspirantes a Agentes del Ministerio Público de la Federación y Peritos Profesionales, así como de servidores públicos de otras áreas relacionadas con la procuración de justicia federal, con excepción de aquellos que tengan nivel de posgrado
Art. 38, f. II	Participar en la coordinación de los procesos de reclutamiento, selección y admisión de aspirantes a Agentes del Ministerio Público de la Federación y Peritos Profesionales, conforme a los criterios establecidos por la Procuraduría General de la República.
Art. 38, f. III	Definir los contenidos de programas de estudio de los cursos de capacitación, actualización y especialización dirigidos a servidores públicos de la Procuraduría General de la República, para tal efecto se coordinará con las instancias competentes de dicha Institución y se hará cargo de implementar, desarrollar y evaluar los resultados.
Art. 38, f. V	Establecer los criterios de elaboración y actualización de exámenes para los concursos de oposición de aspirantes a Agentes del Ministerio Público de la Federación y Peritos Profesionales.
Art. 38, f. VI	Coordinar la organización de los exámenes de oposición para Agentes del Ministerio Público de la Federación y Peritos Profesionales, en diversas categorías.
Art. 38, f. VII	Evaluar y certificar los conocimientos de servidores públicos vinculados a la procuración de justicia, en términos de las disposiciones aplicables.

**Art. 38,
f. VIII**

Integrar el archivo con la documentación de los aspirantes a los programas de formación inicial para Agentes del Ministerio Público de la Federación y Peritos Profesionales, en el marco de las disposiciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental y de protección de datos personales.

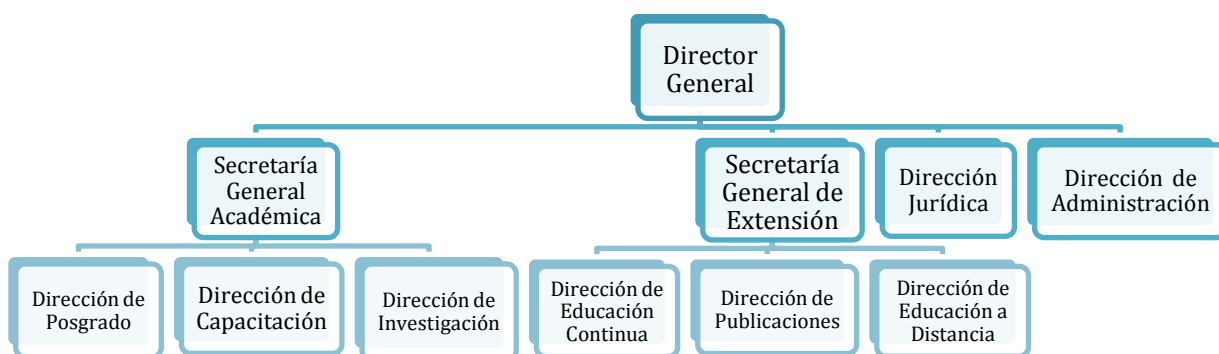
Todas esas funciones son llevadas a cabo desde el INACIPE (específicamente, mediante el despliegue de actividades a cargo de la Secretaría General Académica, y sus áreas de capacitación y posgrado) y en general, como se observa, buscan contribuir a los procesos de ingreso y formación (inicial y permanente) de los servidores públicos de carrera. No obstante, tal como se pudo documentar y soportar con evidencia empírica en el Diagnóstico elaborado por el equipo consultor del CIDE, los resultados de ese esfuerzo de contribución son insuficientes, con poca consistencia y con una desarticulación con las áreas o unidades involucradas en dichos procesos, que se reflejan en deficiencias serias en los conocimientos y competencias necesarias para la función ministerial. Al respecto, vale agregar que en la entrevista que el equipo consultor realizó con el actual titular del INACIPE, se pudo saber de la intención actual de crear una Maestría en Derecho con Especialidad Ministerial, precisamente con la finalidad de corregir esas deficiencias y lograr que un mayor número de servidores públicos de la PGR pueda inscribirse en cursos de posgrado escolarizado. También se reconoció que era necesario que los cursos impartidos en esa Institución pudieran ser útiles para lograr una sistematización adecuada y homogeneizada del conocimiento, y para impulsar el desarrollo de las carreras ministerial, pericial y policial en el marco del servicio civil dentro de la PGR¹⁷.

El INACIPE también tiene una amplia oferta de posgrados, actividades de educación continua y a distancia, pero que cuyo principal población objetivo, destinaria, se encuentra fuera de la Procuraduría. Esto es, desde hace años se viene formando a personas que no ingresan a la PGR, e incluso se desconoce la utilidad profesional de esa oferta de cursos. Esto es un asunto que ha sido advertido y que amerita mayor estudio, en aras de reorientar los esfuerzos del INACIPE más hacia el beneficio de los

¹⁷ Esa propuesta de reformulación de los programas académicos del INACIPE también obedece a los resultados deficientes que arrojó el Diagnóstico Nacional sobre el Sistema Penal Acusatorio del personal sustantivo de la Procuraduría General de la República, llevado a cabo en diciembre de 2012. Ese diagnóstico tuvo como fin detectar el nivel de conocimientos de los tres cuerpos del SPC respecto del nuevo sistema penal. Así, a partir de una evaluación realizada a 74% del personal ministerial, al 56% del personal pericial, y al 65% personal pericial, el informe concluyó que: “[...] *el desempeño de la mayoría de la población estuvo por debajo de lo aceptable. Por ello —agrega el reporte—, es indispensable que, una vez identificadas las áreas de oportunidad, se proceda a la capacitación en beneficio de sus actividades cotidianas como servidores públicos y al fortalecimiento de la PGR en los temas que exigen capacitación inmediata, como Medios de Impugnación, Justicia Alternativa, y Medios Alternativos y Formas Anticipadas, así como capacitación mediata en los temas que respondan a las necesidades de cada área*” (INACIPE, 2013, *Diagnóstico Nacional sobre el Sistema Penal Acusatorio del personal sustantivo de la Procuraduría General de la República 2012*, p. 47).

servidores que ya laboran dentro de la Procuraduría frente a aquellos que no tienen ningún interés de formar parte de ella. Utilizando los canales legales apropiados, aquí se recomienda dar un giro a esa forma de actuar del INACIPE, buscando que en adelante sus trabajos de capacitación, estudios y servicios vayan principalmente dirigidos al personal de la PGR, en especial aquél de carácter sustantivo esparcido en los tres cuerpos del SPC. No debe de perderse de vista que en poco tiempo se deberán estar desplegando acciones más intensas de capacitación en materia de sistema penal acusatorio, y en ello el INACIPE deberá desempeñar un papel relevante con la finalidad de corregir las deficiencias actuales de formación en los funcionarios (tal como arriba se ha dicho) y de contribuir a que la PGR esté mejores condiciones para llevar a cabo el tránsito hacia ese nuevo sistema penal. En el diagrama 1 (ver abajo) se puede observar la estructura orgánica actual del INACIPE.

Diagrama 1. INACIPE. Estructura alta de su organigrama actual



En cuanto al monto de los recursos presupuestales que anualmente ejerce el Instituto, como referencia puede ser mencionada la cantidad de presupuesto asignada para el año 2013 (cerca de 95 millones de pesos), más otra cantidad de recursos propios que se generan como producto de las actividades de colaboración con las entidades federativas y la iniciativa privada (que, para el año 2013, se proyectó en 56 millones de pesos adicionales). La tabla 1 muestra esa distribución de los recursos, por cada uno de los cuatro programas anualmente implementados en el Instituto.

Tabla 1. Presupuesto del INACIPE, 2013

Concepto (programa)	Presupuesto		
	Recursos Fiscales	Recursos Autogenerados	Total
Investigación académica en el marco de las ciencias penales	59.154.054,00	56.000.000,00	115.154.054,00
Promoción del Desarrollo Humano y Planeación Institucional	22.510.705,49		22.510.705,49
Actividades de apoyo administrativo	8.928.594,00		8.928.594,00
Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	3.826.417,00		3.826.417,00

Fuente: Procuraduría General de la República

Más de una veintena de aulas (entre ellas tres magnas), que en total pueden albergar a casi 800 personas, un centro interactivo, una sala escena del crimen, un sala-taller ministerial, una sala de juicios orales y una más para seminarios, así como un auditorio y un laboratorio de criminalística, integran parte del conjunto de recursos con que cuenta el INACIPE (en su campus Tlalpan) para llevar a cabo sus actividades de formación y alta profesionalización. Al 15 de Julio de 2013, la plantilla de personal del Instituto ascendía a 203 plazas, más 14 correspondientes a profesores investigadores y asistentes de investigador, lo cual arroja como suma final 217 (ver tabla 2).

Tabla 2. Plantilla de personal del INACIPE, al 15 de Julio de 2013

Grupo	Nivel salarial	Denominación puesto	Situación real de la plantilla		
			Total de plazas	Ocupadas	Vacantes
K (Director General)	KC2	Director General	1	1	0
L (Director General Adjunto)	LB2	Secretario General Académico y Secretario General de Extensión	2	2	0
M (Director de Área)	MA3	Dir. Jurídico y Dir. Administración	2	2	0
	MB2	Titular del OIC (dependencia jerárquica y funcional de la SFP)	1	1	0
	MA1	Directores de: Educación a Distancia, Posgrado, Educación Continua, Capacitación, Publicaciones, e Investigación	6	6	0
N (Subdirector de Área)	1 NC2, 10 NA3, y 7 NA1	Diversos subdirectores	18	18	0
O (Jefe de Departamento)	1 B3, 5 OC2, 2 OC1, 14 OA3, y 18 A1	Jefaturas de Departamento y coordinaciones de áreas diversas	40	39	1
Profesor-Investigador Titular	7 plazas	Profesores-investigadores, cuya productividad es referencia para su servicio de carrera	7	6	1
P (Subcoordinador de servicios)	1 PB3, 2 PA3, 6 PB1, 9 PA1	Diversas plazas "Enlace"	18	18	0
P (Profesional Ejecutivo de Servicios Especializados)	19 PQ3, 7 PQ2, 9 PQ1	Categorías de Profesional Ejecutivo de Servicios Especializados	35	33	2
Operativo-confianza	n.d.	Se incluyen los funcionarios con niveles 7, 6, 4, 3 y 2	80	79	1
Operativo-base					
Otras categorías. Asistente de Investigador	Asistentes de inv.	7 plazas	7	7	0
Total			217	212	5

1.2. El Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial

El Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericia (IFMPP), al igual que la Dirección General de Formación Profesional y la Dirección General del Servicio de Carrera, se encuentra actualmente adscrito a la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (COPLADII). Valdría decir que el antecedente histórico de ese Instituto se remonta a los años setenta, con la creación del Instituto Técnico de la Policía Judicial Federal. En 1985, sin embargo, sus funciones son transferidas al INACIPE, con lo que (según se pudo conocer, mediante documento proporcionado por el actual encargado del despacho del IFMPP)¹⁸ se abrió un período de al menos cuatro años en los que el INACIPE también se encargó de la formación del cuerpo policial de la Procuraduría. En 1993 nace el denominado Instituto de Capacitación de la PGR (ICAP), que sería el antecedente inmediato de lo que hoy se conoce como Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial.

De acuerdo con artículo 100 del Reglamento de la Ley Orgánica (ver cuadro abajo), el IFMPP tiene, entre sus facultades, la de proponer los procedimientos de selección y formación de los aspirantes a miembros del Servicio de Carrera, así como proponer a la Dirección General de Formación Profesional un sistema de profesionalización del personal policial y pericial del Servicio de Carrera.

El Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial (Art. 100, Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR)

I.	Proponer los procedimientos de selección y formación de los aspirantes a miembros del Servicio de Carrera, atendiendo las normas y políticas institucionales, en coordinación con las unidades administrativas, órganos desconcentrados y organismos competentes.
II.	Llevar a cabo acciones para la formación y capacitación inicial de los candidatos a agentes de la Policía, peritos y oficiales ministeriales; así como actualizar, especializar y adiestrar a los agentes de la Policía, peritos y oficiales ministeriales para lograr su profesionalización.
III.	Proponer a la Dirección General de Formación Profesional un sistema de profesionalización del personal policial y pericial del Servicio de Carrera.
IV	Capacitar, actualizar y especializar a los servidores públicos distintos a los señalados en la fracción II de este artículo, que designe el Procurador y que no queden comprendidos en programas de otros institutos u órganos conforme a las políticas y necesidades operativas de la Procuraduría.
V.	Elaborar, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes, los planes y programas académicos del Instituto, con base en los lineamientos que para tal efecto se establezcan en el Sistema de Profesionalización, de conformidad con las disposiciones aplicables.

¹⁸ IFMPP, Nota técnica sobre los antecedentes y situación actual del Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial, Julio 2013.

VI.	Participar en los procesos de evaluación de conocimientos y, en su caso, de aptitud física, para la certificación, promoción, reconocimiento y reingreso de los miembros del Servicio de Carrera y, en lo conducente, del resto del personal de la Procuraduría, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica, el presente Reglamento y demás disposiciones aplicables.
VII.	Proponer la celebración de convenios con organismos e instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, relativos al intercambio y asesoría que se requieran para la profesionalización de los servidores públicos de la Procuraduría.
VIII.	Instaurar los procedimientos disciplinarios que se instruyan a los alumnos o candidatos del Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial, en los términos que establezca la normatividad aplicable.

En el organigrama actual (ver Diagrama 2) se puede observar que su alta dirección es ocupada por un Director General, tres directores de área y un coordinador administrativo. En total, su plantilla actual asciende a 115 plazas, entre personal de confianza y de base (ver Tabla 3). Dentro de sus instalaciones (en Ecatepec, Estado de México) se cuenta 16 aulas (con cupo individual de 35 estudiantes), así como laboratorios de criminalística para la formación de peritos técnicos y áreas de adiestramiento. Para el ejercicio Fiscal 2013, al Instituto le fue asignada la cantidad presupuestal de 19 millones de pesos.

Diagrama 2. Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial. Estructura alta de su organigrama actual

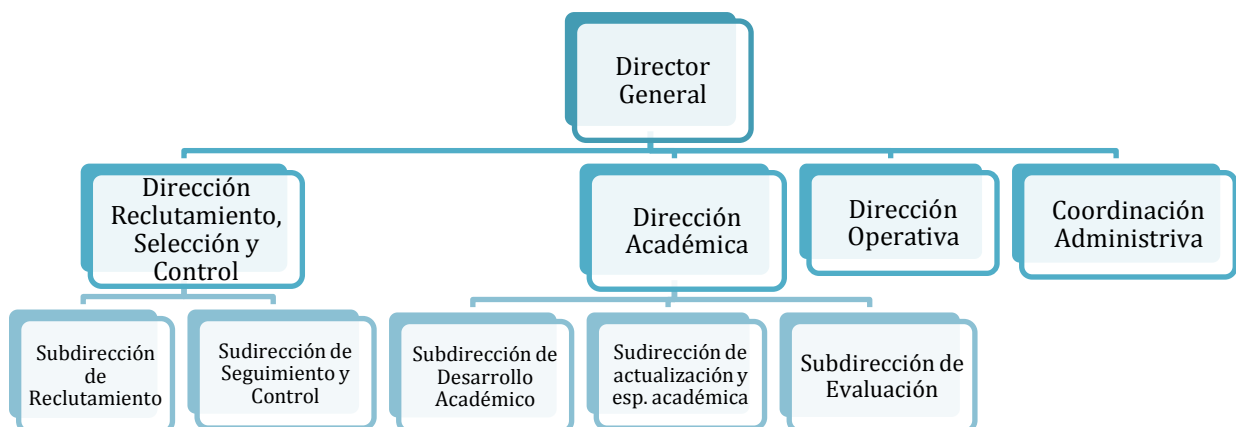


Tabla 3. Situación actual de la plantilla de personal del IFMPP

Grupo	Plantilla de plazas, según DGRHyO (al 2/agosto/13)		Situación real de la plantilla (Agosto 2013)		
	Autorizadas	Ocupadas	Total de plazas	Ocupadas	Vacantes
K (Director General)	1	0	1	0	1
L (Director General Adjunto)	0	0	0	0	0
M (Director de Área)	4	2	4	2	2
N (Subdirector de Área)	10	8	10	7	3
O (Jefe de Departamento) [2 plazas de Jefe de Depto. están comisionadas en la oficina del C. Procurador, desde 16 de Julio de 2013 y 1 de agosto de 2013]	24	16	24	18	6
P (Subcoordinador de servicios)			0	0	0
P (Profesional Ejecutivo de Servicios Especializados)	19	19	17	17	0
<i>Profesional Dictaminador de Servicios Especializados</i>			2	2	0
Operativo-confianza (Jefe Polivalente Administrativo)	8	8	8	8	0
Operativo-base (categoría Técnico Superior)			32	32	0
Operativo-base (categorías Secretaria "A" y Secretaria "B")	48	48	6	6	0
Operativo base- (Especialista Técnico)			10	10	0
Otras categorías: Laboratorista de la PGR, Nivel CF39)	1	0	1	1	
Total	115	101	115	103	12

1.3. La Dirección General de Formación Profesional

La Dirección General de Formación Profesional (DGFP) tiene, según lo prevé la normativa vigente, un rol central en la definición e integración del plan rector de capacitación institucional, así como en el seguimiento de las actividades formativas que se imparten dentro y fuera de la Institución para su personal. Sus facultades están descritas en el artículo 91 del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR (ver cuadro abajo), donde se puede leer que esa unidad es responsable de Coadyuvar en la supervisión y evaluación de las políticas y programas académicos para la profesionalización instrumentados por el Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial y el Instituto Nacional de Ciencias Penales¹⁹. Junto con el Centro de Evaluación y Control de Confianza, es responsable de diseñar y operar un el modelo institucional de competencias profesionales orientado al desarrollo de los servidores públicos de toda la PGR (no sólo de quienes integran los tres cuerpos del SPC). De la revisión que se ha hecho de ese modelo se puede concluir que se trata de un esfuerzo incipiente, que en lo inmediato debería ser reforzado y potenciado.

La Dirección General de Formación Profesional (Art. 91, Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR)	
I.	Coordinar a las unidades administrativas, órganos desconcentrados y al Instituto Nacional de Ciencias Penales, para la gestión y el desarrollo del capital humano de la Institución.
II.	Detectar las necesidades institucionales de profesionalización, capacitación, especialización, desarrollo humano, académico y competencias del personal de la Institución, así como promover la investigación académica y realizar estudios en la materia.
III.	Diseñar el sistema de profesionalización, capacitación y especialización del personal de

¹⁹ En la entrevista que el equipo consultor del CIDE realizó con la titular de esa área, celebrada el 28 de Junio de 2013, se comentó que una de las tareas que esa unidad es, en efecto, la coordinación de la labor de formación que ofrecen tanto el Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial (IFMPP) como el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), cuyos esfuerzos están dirigidos en gran medida hacia la formación inicial de los cuerpos sustantivos de la PGR: el primero forma a policías y peritos técnicos, mientras que el segundo a agentes del Ministerio Público y a peritos profesionales. La DGFP interviene en el diseño de los cursos de formación inicial y debe trabajar de manera coordinada con esas instancias. Conviene agregar, por otra parte, que de otra entrevista realizada (con la titular de la Coordinación General de Servicios Periciales), el grupo consultor ha registrado que muchos de los instructores en cursos sobre formación pericial son funcionarios adscritos a la propia Coordinación de Servicios Periciales, quienes han logrado una alta especialización en las siguientes áreas: 1) Análisis de Voz; 2) Antropología Forense; 3) Audio y Video; 4) Balística Forense; 5) Contabilidad Forense; 6) Criminalística de Campo; 7) Delitos Ambientales; 8) Documentos Cuestionados (grafoscopia y documentoscopia); 9) Fotografía Forense; 10) Genética Forense; 11) Identificación Dactiloscópica; 12) Identificación Fisonómica; 13) Informática y Telecomunicaciones; 14) Ingeniería mecánica y eléctrica, 15) Ingenierías y arquitectura; 16) Medicina Forense; 17) Odontología Forense; 18) Poligrafía Forense; 19) Propiedad Intelectual; 20) Psicología Forense; 21) Química Forense. 22) Retrato Hablado; 23) Traducción; 24) Tránsito terrestre; 25) Valuación; y 26) Incendios y explosiones.

	la Procuraduría, orientado a desarrollar sus competencias profesionales y fomentar su permanencia, así como coordinar a las áreas responsables, en su ejecución y cumplimiento.
IV.	Diseñar y operar el modelo institucional de competencias profesionales orientado al desarrollo de los servidores públicos, así como a su evaluación, en coordinación con el Centro de Evaluación y Control de Confianza, conforme con las políticas, criterios y procedimientos establecidos para ello.
V.	Diseñar y operar el modelo de profesionalización que comprenderá los procesos, procedimientos, lineamientos, programas, planes de carrera por perfil, actividades, detección de necesidades y contenidos mínimos para la formación, capacitación, adiestramiento, actualización, especialización y desarrollo humano del personal de acuerdo con el Programa Rector de Profesionalización.
VI.	Diseñar programas para la identificación del talento humano y realizar las acciones de formación requeridas para su desarrollo y permanencia en la Institución.
VII.	Revisar los planes y programas de estudio de formación, capacitación, actualización, adiestramiento, especialización y promoción que impartan las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Institución.
VIII.	Supervisar y evaluar la ejecución y el cumplimiento de los planes y programas señalados en la fracción anterior.
IX.	Evaluar el impacto de las acciones de formación, capacitación, actualización, adiestramiento, especialización y desarrollo humano, que permitan conocer su utilidad en el desempeño de las funciones del personal.
X.	Definir las políticas y estrategias de profesionalización del personal de la Institución, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría.
XI.	Coordinar, gestionar, calendarizar y, en su caso, implementar acciones específicas en cumplimiento del sistema de profesionalización, así como del modelo institucional de competencias profesionales, con las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría, así como con las instituciones educativas, organismos públicos y privados nacionales y extranjeros.
XII.	Integrar y administrar la información de la profesionalización del personal, estableciendo el sistema de registro correspondiente y, tratándose del personal ministerial, policial y pericial, ejercer las atribuciones anteriores en coordinación con la Dirección General del Servicio de Carrera.
XIII.	Formar y supervisar a los operadores de los modelos de profesionalización y de competencias profesionales, a fin de que cuenten con los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes necesarias para la ejecución de las actividades comprendidas en el mismo.
XIV.	Promover acciones en materia de profesionalización, programas de formación de instructores, de intercambio de profesores, conferencistas, servidores públicos y publicaciones con otras instituciones u organismos, públicos o privados, nacionales o extranjeros, que conduzcan a elevar las capacidades y el desarrollo humano de los servidores públicos de la Procuraduría.
XV.	Diseñar y operar programas de educación a distancia que, mediante la utilización de los recursos tecnológicos disponibles, satisfagan las necesidades de profesionalización de los servidores públicos de la Institución, en coordinación con las unidades administrativas, y órganos desconcentrados de la Procuraduría, así como el Instituto Nacional de Ciencias Penales y otras instancias competentes.

XVI.	Proponer la celebración de convenios y bases de colaboración con otras instituciones u organismos, públicos o privados para la profesionalización de los servidores públicos de la Institución.
XVII.	Proponer el diseño de las normas de competencia profesional, para el desarrollo del sistema y el modelo institucional en la materia.
XVIII.	Dirigir e instrumentar el procedimiento para el otorgamiento de becas al personal de la Institución, en coordinación con la Dirección General de Recursos Humanos y Organización, así como la Dirección General del Servicio de Carrera, conforme a las disposiciones aplicables.
XIX.	Coadyuvar en la supervisión y evaluación de las políticas y programas académicos para la profesionalización instrumentados por el Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial y el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

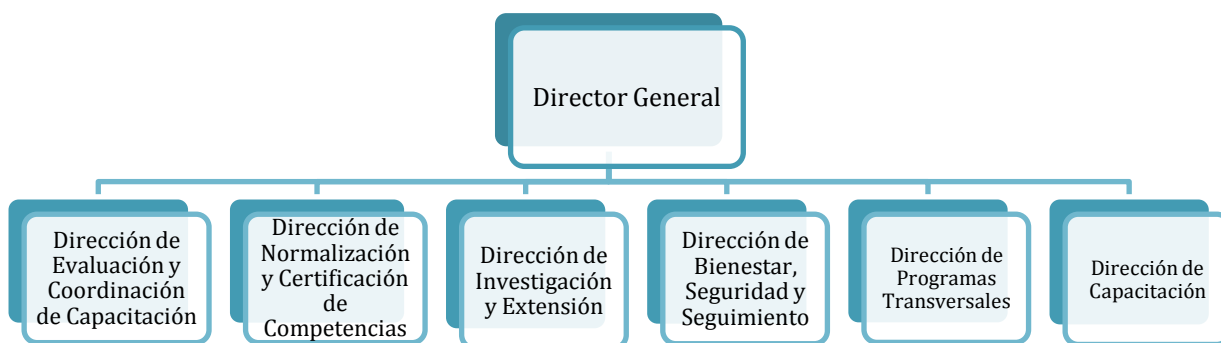
Ese cúmulo de funciones es actualmente atendido con una estructura integrada por 55 plazas, algunas de las cuales se encontraban vacantes (al momento de la elaboración del presente documento, 28 de agosto de 2013). La tabla 4 ofrece un panorama de esa estructura.

Tabla 4. Plantilla de personal de la Dirección General de Formación Profesional

Grupo	Plantilla de plazas, según DGRHyO (al 2/agosto/13)		Situación real de la plantilla (Agosto 2013)		
	Autorizadas	Ocupadas	Total de plazas	Ocupadas	Vacantes
K (Director General)	1	1	1	1	0
L (Director General Adjunto)	0	0	0	0	0
M (Director de Área)	5	4	6	5	1
N (Subdirector de Área)	11	11	11	11	0
O (Jefe de Departamento)	12	10	12	10	2
P (Subcoordinador de servicios)	18	15	11	11	0
P (Profesional Ejecutivo de Servicios Especializados)			7	4	3
Operativo-confianza (Jefe Polivalente Administrativo; Nivel: 11)	6	3	6	3	3
Operativo-base (Especialista Base; nivel 3)	2	1	1	1	0
Total	55	45	55	46	9

EL organigrama de esta Dirección General (ver Diagrama 3) muestra la existencia de 6 direcciones de área, pero que al ser observadas en detalle no todas tienen el mismo nivel salarial, ni tampoco el mismo de tamaño de servidores públicos bajo su encargo.

Diagrama 3. Organigrama de la Dirección General de Formación Profesional (alta dirección)



El presupuesto anual 2013 (en el que excluye el capítulo de servicios personales) asciende a más de 15 millones de pesos, de los cuales al 31 de julio (con cifras de la Dirección General de Programación y Presupuesto) sólo se había ejercido la cantidad de 1 millón cien mil pesos.

1.4. La Dirección General del Servicio de Carrera

La Dirección General del Servicio de Carrera (DGSC) es la unidad administrativa con mayor centralidad en la operación de los diversos procesos de profesionalización y de carrera del personal sustantivo de la PGR. Así se observa en el cuadro de abajo. Por ley, su titular debe fungir como Secretario Técnico del Consejo de Profesionalización.

La Dirección General del Servicio de Carrera (Art. 92, Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR)	
I.	Diseñar y proponer al Consejo [de Profesionalización] los procesos, procedimientos, lineamientos, convocatorias, políticas y criterios institucionales en materia de Servicio de Carrera, para la cual promoverá la participación de las unidades administrativas, órganos desconcentrados competentes de la Institución, así como del Instituto Nacional

	de Ciencias Penales y de otras instituciones de educación superior, así como darles seguimiento y promover su estricta observancia.
II.	Garantizar y promover el desarrollo obligatorio y permanente del Servicio de Carrera en colaboración con las unidades administrativas, órganos desconcentrados y organismos descentralizados de la Procuraduría, así como otras instancias competentes, en estricto cumplimiento de los principios constitucionales y legales que rigen la actuación de la Institución.
III.	Llevar a cabo, en coordinación con las unidades administrativas, órganos desconcentrados y organismos descentralizados, la ejecución de los procedimientos para el reclutamiento, selección, ingreso, formación, ascenso, adscripción, y otorgamiento de estímulos y reconocimientos, respecto del personal del Servicio de Carrera, así como para el reingreso o reincorporación a dicho Servicio.
IV.	Realizar el registro de la información sobre los procedimientos administrativos o penales a que sean sujetos los miembros del Servicio de Carrera y notificar a las instancias competentes para que lleven a cabo las acciones que procedan.
V.	Coadyuvar, con las instancias competentes, en el diseño y ejecución de los modelos de competencias, así como de los procedimientos de actualización, certificación y adiestramiento del personal del Servicio de Carrera.
VI.	Diseñar, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes, la descripción y perfil de puesto de los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía y peritos, así como proponerlos al Consejo.
VII.	Verificar que la descripción, funciones y perfil de puesto de los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía y peritos se aplique en los procesos de ingreso, capacitación, actualización, especialización, desarrollo, certificación, adiestramiento, evaluación, otorgamiento de estímulos, reconocimientos, ascensos, rotación, remoción y reingreso del Servicio de Carrera.
VIII.	Diseñar los planes de carrera para el personal ministerial, policial y pericial, de acuerdo a la adscripción de puesto y perfiles en coordinación con las unidades administrativas, órganos desconcentrados y organismos descentralizados competentes.
IX.	Diseñar, operar y validar los registros del personal ministerial, policial y pericial, y verificar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia.
X.	Coordinar y verificar con las áreas competentes, el cumplimiento de los requisitos, así como el registro, integración y actualización de expedientes de las autorizaciones individuales de portación de armas de fuego incluidas en la licencia oficial colectiva, de conformidad con las disposiciones aplicables.
XI.	Registrar y actualizar la información de los miembros del Servicio de Carrera y aspirantes, en las bases de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en términos de las disposiciones aplicables.
XII.	Integrar, actualizar y resguardar los expedientes de los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía y peritos o por designación especial, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes.
XIII.	Fungir como Secretario Técnico del Consejo [de Profesionalización] y demás órganos que dispongan las normas aplicables.
XIV.	Coordinar con las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes en el diseño, instrumentación, valoración y ejecución de los sistemas de evaluación del desempeño profesional de agentes del Ministerio Público de la Federación, así como de la Policía y de los peritos.
XV.	Tramitar y, en su caso, expedir los nombramientos del personal ministerial, policial y pericial, que los acredite como miembros del Servicio de Carrera.

XVI. Utilizar y compartir con las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes de la Institución, información relativa a los resultados de las evaluaciones de los miembros del Servicio de Carrera, con sujeción a las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, para la mejora de los procesos vinculados con el desarrollo del capital humano de la Procuraduría.

Por otra parte, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 43, fracción XII, de la Ley Orgánica, el Director General del Servicio de Carrera debe someter a consideración del Consejo una terna de candidatos, con el propósito de que éste nombre al representante del ámbito académico en el mismo, conforme a las reglas que establezca para tales efectos. Todas esas funciones son actualmente agotadas a través de una estructura de personal que asciende a 142 (si se considera un grupo pequeño de plazas comisionadas en otras unidades administrativas, y se excluye otras tantas que, proviniendo de otras unidades, realizan trabajos de comisión en la propia a DGSC). La tabla 5 da cuenta del detalle correspondiente en el número, nivel salarial y situación de ocupación de las plazas.

Tabla 5. Plantilla de personal de la DGSC, al mes de agosto de 2013

Grupo	Plantilla de plazas, según DGRHyO (al 2/agosto/13)		Situación de la plantilla (Agosto 2013)		
	Autorizadas	Ocupadas	Total de plazas	Ocupadas	Vacantes
K (Director General)	1	1	1	1	0
L (Director General Adjunto)	2	1	2	1	1
<i>Fiscal Coordinador Mixto (Personal Sustantivo Des. Especial)</i>	0	0	2	1	1
M (Director de Área)	4	4	4	3	1
<i>Fiscal Ejecutivo Titular</i>	0	0	7	6	1
N (Subdirector de Área)	33	31	33	31	2
<i>Fiscal Ejecutivo Adjunto (todas las plazas están adscritas al OAI)</i>	0	0	4	3	1
<i>Fiscal Ejecutivo Asistente (Una de las plazas está dentro de la DGASC; las demás en el OAI)</i>	0	0	11	9	2
<i>Técnico de Control y Mantenimiento Aéreo [es una plaza de confianza, adscrita al OAI]</i>	0	0	1	1	0

O (Jefe de Departamento)	23	23	23	22	1
P (Subcoordinador de servicios)			19	17	2
P (Profesional Ejecutivo de Servicios Especializados)	30	27	11	10	1
Operativo-confianza	5	5	4	4	0
Operativo-base	20	14	20	15	5
Total	118	106	142	124	18

1.5. El Centro de Evaluación y Control de Confianza

El Centro de Evaluación y Control de Confianza (CECC), al igual que el IFMPP, es reconocido dentro del cuerpo del Reglamento de la LOPGR como un **órgano desconcentrado** (artículo 3, fracción I), que tiene a su cargo la aplicación, calificación y valoración de los procesos de evaluación de control de confianza, del desempeño, a que se refiere el artículo 50 de la Ley Orgánica, y de competencias profesionales que se aplican al personal de la Procuraduría. Vale agregar, sin embargo, que el artículo 18 del Reglamento señala que es atribución del Oficial Mayor coordinar la aplicación, calificación y valoración de los procesos de evaluación de control de confianza, desempeño y competencias profesionales; así es citada tal disposición:

Artículo 18. Al frente de la Oficialía Mayor habrá un Oficial Mayor, quien tendrá las facultades siguientes:

[...]

XXVIII. Coordinar la aplicación, calificación y valoración de los procesos de evaluación de control de confianza, del desempeño y de competencias profesionales que se aplican al personal de la Institución.

Cabría suponer que esa disposición es la que pudo haber servido de base para que, en su momento, el CECC fuese adscrito orgánicamente a la Oficialía Mayor de la PGR. Con la propuesta de creación del nueva UPEDEH (como se verá más adelante), el CECC pasaría a ser adscrito a esa unidad, pero en lo que ve a la evaluación del personal de la institución que no es miembro de algunos de los cuerpos del SPC seguiría funcionalmente subordinado al Oficial Mayor. No así para el caso del personal de carrera, pues se propondría que, junto con su adscripción formal a la UPEDEH, ésta pudiera tener atribuciones de proponer al CECC criterios específicos para la aplicación, desarrollo y valoración de las evaluaciones de control de confianza,

desempeño y competencias profesionales del personal sustantivo de los tres cuerpos del Servicio de Carrera. El propósito central que se persigue con esta decisión es que el CECC transite de una forma de operar caracterizada por la ausencia de conexión de su proceso central de evaluación con el resto de los procesos esenciales del servicio de carrera y la profesionalización del personal sustantivo, hacia una etapa en la que se produzca ese vínculo e integralidad entre todos los procesos y decisiones estratégicas asociadas con la carrera profesional y de desarrollo humano de los servidores de los tres cuerpos sustantivos²⁰.

De regreso con las atribuciones que actualmente tiene al CECC, éste es responsable de emitir las certificaciones correspondientes de conformidad con lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la LOPGR, los criterios que al efecto emita el Centro Nacional de Certificación y Acreditación y demás disposiciones aplicables. En el siguiente cuadro se detallan, en extenso, esas facultades.

El Centro de Evaluación y Control de Confianza (Art. 97, Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR)	
I.	Proponer a su superior jerárquico las normas, políticas y criterios que rijan los procesos de evaluación, certificación y funcionamiento del Centro de Evaluación y Control de Confianza que emita el Centro Nacional de Certificación y Acreditación.
II.	Instruir las medidas para mantener la vigencia de la acreditación del Centro de Evaluación y Control de Confianza y la certificación de sus procesos de evaluación.
III.	Planear, programar y dirigir las actividades del Centro de Evaluación y Control de Confianza, así como instruir la aplicación y calificar las evaluaciones a que deberán someterse los aspirantes a ingresar a la Procuraduría y el personal de la misma.
IV.	Expedir las certificaciones al personal que acredite los procesos de evaluación y coordinar la actualización de las mismas.
V.	Establecer los lineamientos para verificar la autenticidad de los documentos que acrediten el grado académico de los evaluados y de aquellos otros documentos que considere pertinente.
VI.	Participar, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes, en la elaboración de los perfiles de puesto de los servidores públicos de la Procuraduría.
VII.	Participar, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes, en la conformación de las políticas y los esfuerzos institucionales en materia de desarrollo del capital humano y de competencias profesionales.
VIII.	Informar al Procurador y a los titulares de las unidades administrativas y órganos desconcentrados, los resultados de las evaluaciones aplicadas.

²⁰ Nos referimos a los vínculos que debe existir entre el proceso de evaluación y la la formación, la mejora en el rendimiento, el otorgamiento de incentivos y promociones, e incluso a sanción por incumplimiento de requisitos de permanencia. Hoy, con el diseño actual, no se ha podido arribar a ese estadio de desarrollo del servicio de carrera en la PGR.

IX.	Instruir la aplicación de los procesos de evaluación del personal en activo y aspirantes a ingresar que soliciten otras instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
X.	Comunicar a las autoridades integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los resultados de los procesos de evaluación que le sean legalmente requeridos.
XI.	Realizar, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes, el seguimiento individual de los servidores públicos e identificar factores de riesgo dentro de su desarrollo que repercutan en el desempeño óptimo de sus funciones, así como ubicar áreas de oportunidad para establecer programas de prevención y atención para solucionar la problemática detectada.
XII.	Brindar asesoría técnica a otros centros de evaluación y control de confianza.
XIII.	Instruir el resguardo de los expedientes que se integren durante los procesos de evaluación, mismos que son confidenciales y reservados, con excepción de aquellos casos en que sean requeridos en procedimientos administrativos o judiciales.
XIV.	Coordinar la implementación de un sistema de registro y control de los resultados y certificaciones que expida el Centro de Evaluación y Control de Confianza.
XV.	Convocar al personal activo a los procesos de evaluación, en los casos que se determine el seguimiento o se deriven observaciones de los procesos de evaluación.

El Reglamento de la LOPGR también ordena la creación de un Consejo Técnico Interdisciplinario, presidido por el Titular del CECC (artículo 98), y también se dispone que el centro cuente con los servidores públicos necesarios para el desempeño de sus funciones, de conformidad con las disposiciones aplicables y lo que determine el Procurador mediante Acuerdo. Al respecto, vale precisar, tal como se observa en la Tabla 6, que actualmente la plantilla del CECC asciende a 327 plazas, de las cuales 53 se encuentran vacantes.

Tabla 6. Plantilla de personal del CECC

Grupo	Platilla de plazas, según DGRHyO (al 2/agosto/13)		Situación real de la plantilla (Agosto 2013)		
	Autorizadas	Ocupadas	Total de plazas	Ocupadas	Vacantes
K (Director General)	1	1	1	1	0
L (Director General Adjunto)	2	2	2	2	0
M (Director de Área)	10	8	12	9	3
N (Subdirector de Área)	31	24	44	33	11
O (Jefe de Departamento)	64	49	73	58	15
P (Subcoordinador de servicios)	192	177	137	122	15
P (Profesional Ejecutivo de Servicios Especializados)			54	48	6
Operativo-confianza	2	1	2	1	1
Otras categorías: Honorarios	0	0	2	0	2
Total	302	262	327	274	53

II. La Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano, (UPEDEH) en la *etapa de transición*.

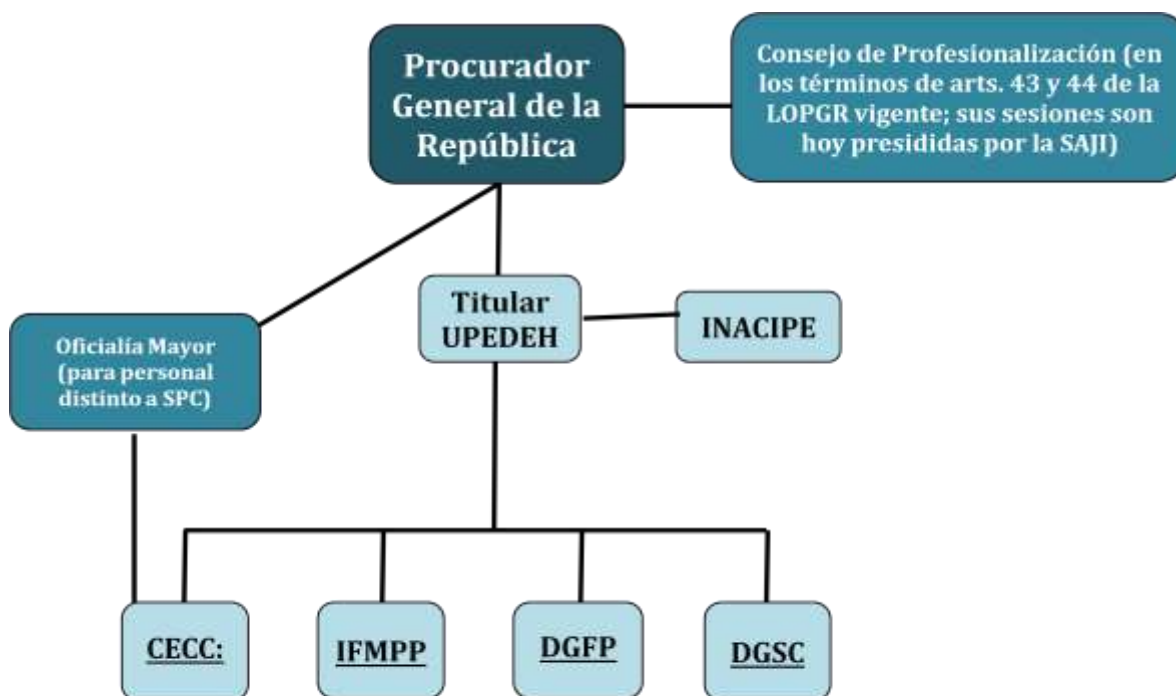
Las limitaciones legales que hoy imponen la Ley Orgánica de la PGR y el Reglamento respectivo de esa Ley, el Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal (que data de 2005) y, en menor grado, ciertas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, obligan a optar por una alternativa intermedia en la creación y organización de la UPEDEH. Se trataría de una etapa transitoria, en la cual las autoridades no sólo culminarían el proceso de reestructuración en marcha de toda la PGR, sino también plantearían ante instancias competentes el “paquete” de reformas en materia de organización y operación del SPC de la procuraduría (y en general en todo lo relativo a la redefinición del funcionamiento integral y estratégico de toda la Institución), que, a su vez, puedan traducirse en una nueva ley orgánica de la PGR, un nuevo reglamento de esa Ley y un nuevo Reglamento del Servicio de Carrera. Mientras ello ocurre, y sobre la base de las consideraciones expuestas en la sección introductoria de este documento, lo que hoy es viable jurídicamente y factible en términos administrativos es lo siguiente:

1. Que, en uso de las facultades conferidas en los artículos 9, 14, 15 y 16 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y de los artículos 5 y 11, fracción VI, del Reglamento de esa misma Ley, el Procurador emita y publique en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo por el que, específicamente:
 - a) Se determine la creación de la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano (UPEDEH);
 - b) Se establezca las bases de la organización y funcionamiento de esa nueva unidad y se precisen las facultades que tendrá su titular; y
 - c) Se adscriban otras áreas administrativas y órganos desconcentrados a dicha unidad, para impulsar una mayor funcionalidad e integración de procesos en materia de servicio de carrera y profesionalización en la Procuraduría General de la República. En particular, se propone adscribir a la UPEDEH a las siguientes cuatro unidades administrativas:
 - La Dirección General del Servicio de Carrera (DGSC)
 - La Dirección General de Formación Profesional (DGFP)
 - El Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial (IFMPP), y

- El Centro de Evaluación y Control de Confianza (CECC)

2. Que, en relación con su carácter jurídico, la UPEDEH sea una unidad administrativa especializada, con autonomía técnica, directamente adscrita a la oficina del Procurador General de la República.
3. Que, sin contravenir las actuales leyes ni reglamentos en la materia, las cuatro unidades y órganos mencionados en el punto primero puedan seguir cumpliendo con las facultades, funciones y procesos legales que les han sido conferidas.
4. Que, con el fin de impulsar el proceso de reformas en el Servicio Profesional de Carrera, el titular de la UPEDEH tenga las siguientes atribuciones:
 - a) Coordinar y supervisar el trabajo y el cumplimiento de los objetivos estratégicos de esas cuatro unidades administrativas;
 - b) Coordinar los esfuerzos para el rediseño e implementación de reformas en cada uno de los procesos sustantivos del servicio de carrera, a saber: reclutamiento y selección; formación y actualización permanente; evaluación del desempeño; y otorgamiento de incentivos por desempeño;
 - c) Encabezar el trabajo de integración de las reformas necesarias en las leyes y los reglamentos en materia de servicio de carrera, así como elaborar la propuesta de estructura adecuada de la UPEDEH para la etapa siguiente de su funcionamiento; y
 - d) Participar en la realización de estudios tendientes a valorar la naturaleza jurídica y el perfil de servicios que en el futuro debería ofrecer el INACIPE, para efectos de su contribución al desarrollo estratégico del SPC y la profesionalización en la PGR.
5. Que, con base en las anteriores consideraciones, la estructura y esquema de funcionamiento de la UPEDEH en su primera etapa (transición) sea la siguiente:

Diagrama. Esquema de organización de la UPEDEH



6. El Titular de la UPEDEH acordaría con el Procurador General de la República. Su nivel salarial sería superior al de un Director General, equivalente al de un Jefe de Unidad.

Anexo 2

Proyecto de Acuerdo del Procurador General de la República por el que se crea la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano, y se establece su organización y su funcionamiento

ACUERDO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE CREA LA UNIDAD DE PROFESIONALIZACIÓN, ESPECIALIZACIÓN Y DESARROLLO HUMANO, Y SE ESTABLECE SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

JESÚS MURILLO KARAM, Procurador General de la República, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 21 y 102 apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 3, 9, 10, 14, 15, 16 y 49 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y 1, 5, 7, 9, 10 y 11 de su Reglamento, y

CONSIDERANDO

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, establece entre sus líneas de acción, la relativa a rediseñar el servicio de carrera de los operadores del Sistema de Justicia Penal, promoviendo la ética y el profesionalismo de sus servidores públicos;

Que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual estará sujeto, entre otras bases mínimas, a la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de sus integrantes;

Que los artículos 6, 49 y 64 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública prevén que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, y por cuanto hace a las instituciones de procuración de justicia contarán con un servicio de carrera que comprenderá lo relativo al Ministerio Público, policías y peritos, que estarán obligados a participar en las actividades de profesionalización que determine la institución respectiva;

Que el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República faculta al Titular de la Institución para emitir los acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias para regir la actuación de las unidades administrativas y órganos técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados de la Procuraduría General de la República, así como de los agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial, oficiales ministeriales, visitadores y peritos;

Que el artículo 14, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que el Procurador General de la República, de conformidad con las disposiciones presupuestales, podrá crear unidades administrativas especializadas distintas a las previstas en el Reglamento de dicha ley, para el ejercicio de la función ministerial, policial y pericial atendiendo a las necesidades del servicio;

Que el artículo 15 de la ley orgánica de referencia y el artículo 5 de su Reglamento señalan como atribución del Titular de la Institución el determinar la organización y funcionamiento de la misma, así como adscribir orgánicamente las unidades administrativas que la integran;

Que de conformidad con el dispositivo orgánico de mérito, los agentes del Ministerio Público de la Federación, los agentes de la Policía Federal Ministerial y los peritos, quedarán sujetos al servicio profesional de carrera, que comprende las etapas de ingreso, desarrollo, terminación y reincorporación;

Que en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública se ha insistido en la necesidad de impulsar la profesionalización del personal en las instituciones de seguridad pública;

Que en su Primer Informe de Gobierno 2012 – 2013, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos informó que se iniciaron las acciones para “rediseñar el Servicio de Carrera, con el objeto de implementar un nuevo sistema de profesionalización y desarrollo humano del personal sustantivo de la Procuraduría General de la República”;

Que para la dirección y el desahogo de las etapas, procesos e instrumentos específicos que engloba el servicio de carrera y la profesionalización dentro de la Procuraduría General de la República, actualmente se cuenta con un Consejo de Profesionalización y de unidades administrativas específicas, tales como la Dirección General de Formación Profesional, la Dirección General del Servicio de Carrera, el Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial, y el Centro de Evaluación y Control de Confianza, los cuales realizan diversas tareas en el ámbito de sus respectivas competencias, sin que exista una coordinación eficaz entre ellas;

Que resulta necesaria la creación de un órgano especializado que implemente un nuevo sistema de profesionalización y desarrollo humano para el personal ministerial, policial y pericial de la Procuraduría General de la República, que contribuya a una mayor coordinación, supervisión, integralidad, coherencia y funcionalidad de los procesos y tareas en la materia;

Que a efecto de que el personal ministerial, policial y pericial maximice su desarrollo profesional y humano, y potencialice el desempeño de sus facultades constitucionales y legales, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se crea la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano, como unidad especializada con el propósito de impulsar la vinculación, integralidad y calidad de los procesos técnicos del servicio de carrera, y dirigir los esfuerzos institucionales para el desarrollo profesional y humano del personal ministerial, policial y pericial de la Procuraduría General de la República, adscrita a la Oficina del Procurador General de la República.

SEGUNDO. La Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano adscribirá a su estructura las siguientes unidades administrativas y órganos desconcentrados:

- I.** La Dirección General de Formación Profesional;
- II.** La Dirección General del Servicio de Carrera;
- III.** El Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial, y
- IV.** El Centro de Evaluación y Control de Confianza.

TERCERO. La Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano contará con los recursos de las unidades administrativas y de los órganos desconcentrados que se le adscriben, aunado a los recursos humanos, materiales y financieros que resulten necesarios para su óptima operación y funcionamiento, conforme a la normatividad aplicable y la disponibilidad presupuestaria, y se integrará como mínimo con una unidad administrativa en prospectiva y políticas para el desarrollo profesional y humano.

CUARTO. Al frente de la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano habrá un Jefe de Unidad con quien las unidades que la integran acordarán los asuntos de su competencia, para que determine lo conducente.

QUINTO. El Jefe de la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano será designado y removido por el Procurador General de la República. Deberá reunir los requisitos siguientes:

- I.** Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;

- II.** Tener cuando menos treinta años cumplidos el día de la designación;
- III.** Contar con título de licenciatura o grado académico afín;
- IV.** Contar con por lo menos cinco años de ejercicio profesional, y
- V.** Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado, mediante sentencia irrevocable, como responsable de un delito doloso.

SEXTO. El Jefe de la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano, tendrá las facultades siguientes:

- I.** Integrar y coordinar los esfuerzos, así como alinear aquellas estrategias de las unidades a su cargo, que tengan como fin potenciar el sentido de carrera, el desarrollo profesional y humano, y la especialización de los agentes del Ministerio Público de la Federación, policías federales ministeriales y peritos del servicio de carrera de la Procuraduría General de la República;
- II.** Supervisar y emitir recomendaciones sobre el trabajo y cumplimiento de las funciones conferidas a las unidades que integran la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano;
- III.** Formular y presentar al Procurador General de la República, así como al Consejo de Profesionalización, aquellos estudios y recomendaciones que estime pertinentes para la mejora en el diseño, la organización y el funcionamiento actual de los procesos de reclutamiento, selección, formación inicial, ingreso, registro y gestión de información del personal, formación continua, especialización, promoción, ascenso, gestión del rendimiento, reconocimiento del desempeño, especialización y desarrollo profesional y humano, en el servicio de carrera de la Procuraduría General de la República;
- IV.** Proponer y contribuir en la implementación de esquemas de colaboración con universidades, instituciones académicas y centros de educación superior en el país que permitan procesos de reclutamiento, formación y especialización de personal de carrera más amplios, abiertos, y de calidad, en beneficio de la profesionalización y el servicio de carrera en la Procuraduría General de la República;

- V.** Formular estudios e implementar acciones que contribuyan a la construcción de una identidad colectiva y compartida que refuerce el sentido de pertenencia, comportamiento ético, orgullo y dignidad del personal sustantivo de la Procuraduría General de la República;
- VI.** Contribuir, conforme a los procedimientos internos aprobados, en la definición y puesta en marcha de la estrategia y las acciones de capacitación para el personal sustantivo de carrera para la implementación y transición hacia el sistema procesal penal acusatorio;
- VII.** Presentar al Procurador General de la República, y al Consejo de Profesionalización, un programa de trabajo e informe anual de las labores a cargo de la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano. En el caso de los programas de trabajo, estos deberán respetar las políticas y los objetivos estratégicos de la institución, así como los lineamientos que en materia de profesionalización y servicio de carrera sean aplicables;
- VIII.** Participar, de conformidad con las normas y procedimientos internos aplicables, en la formulación y presentación del anteproyecto de presupuesto de egresos de la Institución, específicamente por lo que hace a las políticas, programas, proyectos especiales y tareas previstas por la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano;
- IX.** Disponer del presupuesto autorizado y de los recursos materiales asignados, así como proponer los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el cumplimiento de las atribuciones previstas en el presente Acuerdo y las que se establezcan en otras disposiciones aplicables;
- X.** Informar al Procurador General de la República, sobre los asuntos que le hayan sido encomendados, o sobre aquellos que sean de su competencia;
- XI.** Mantener periódicamente informado al Consejo de Profesionalización sobre el cumplimiento de metas, resultados e indicadores de la gestión de la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano;
- XII.** Las previstas en el artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y
- XIII.** Las que le encomiende el Procurador General de la República.

SÉPTIMO. El Jefe de la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano formará parte del Consejo de Profesionalización.

OCTAVO. El Jefe de la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano se podrá auxiliar, de conformidad con las disposiciones aplicables, del Instituto Nacional de Ciencias Penales para el cumplimiento del objeto del presente Acuerdo.

NOVENO. Se instruye a los Titulares de las diferentes unidades administrativas de la Institución a efecto de que instrumenten las medidas pertinentes y necesarias para dar el debido cumplimiento a lo establecido en el presente Acuerdo.

DÉCIMO. La inobservancia a lo dispuesto en el presente Acuerdo por parte de los servidores públicos de la Institución, los hará acreedores a las sanciones que establece la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de Federación.

SEGUNDO.- Se derogan los numerales 8 de la fracción VII, y 3, 4 y 5 de la fracción XII, todos del artículo Primero del Acuerdo A/238/12 por el que se adscriben las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de septiembre de 2012.

TERCERO.- El Jefe de la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano deberá presentar al Procurador General de la República, en un plazo no mayor a 60 días naturales, contados a partir de la publicación del presente Acuerdo, una propuesta de estructura orgánica y funcional de la unidad a su cargo, que incluya los anteproyectos de reformas legales y reglamentarias que considere necesarias para su efectiva operación. En esa propuesta también se podrán sugerir modificaciones legales o reglamentarias que contribuyan a la mejora y el rediseño de los procesos y la

organización del servicio profesional de carrera de la Procuraduría General de la República.

CUARTO. La Oficialía Mayor brindará los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para la operación de la Unidad de Profesionalización, Especialización y Desarrollo Humano, de conformidad con las disposiciones aplicables y la disponibilidad presupuestal.

QUINTO.- Se instruye a los titulares de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República a efecto de que pongan en práctica las medidas pertinentes y necesarias para dar debido cumplimiento a lo establecido en el presente Acuerdo.

México, Distrito Federal, a de de 2013.

“SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN”.

EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

LIC. JESÚS MURILLO KARAM

Con esta foja concluye el: **“ACUERDO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE CREA LA UNIDAD DE PROFESIONALIZACIÓN, ESPECIALIZACIÓN Y DESARROLLO HUMANO, Y SE ESTABLECE SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO”.**



Anexo 3

Programa Piloto de Reclutamiento y Selección

PROGRAMA PILOTO DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN

1. INTRODUCCIÓN

La propuesta de este plan piloto de reclutamiento y selección de nuevos investigadores para la Policía Federal Ministerial surge a partir de la revisión de tres experiencias extranjeras: España, Chile y Estados Unidos. Sin la pretensión de equiparar las condiciones estructurales de México con las de esos tres países, esta propuesta pretende enriquecerse de tres casos de éxito. Lo que se detallará en este documento es una estructura o plan que será necesario desarrollar. La idea de la introducción de criterios para la profesionalización de los cuerpos de seguridad es vieja en la literatura especializada. Cada vez más, a partir de documentos como “*Police Professionalization*”, de Charles F. Sloane, se ha desarrollado una metodología prácticamente común para los procesos de reclutamiento.²¹ Tan solo en Estados Unidos, los cuerpos locales, estatales y nacionales de seguridad cuentan con una estructura de selección bien detallada, para reclutar a los elementos más capacitados.

Así, se ha hecho común la idea de establecer evaluaciones como filtros para la selección y contratación del personal de seguridad. Dichas evaluaciones deben enfocarse a identificar las competencias necesarias para ejercer el trabajo de seguridad, relacionado primordialmente con la investigación y la aplicación de la ley.

Hoy en día, por la naturaleza de la labor de las agencias de seguridad, las capacidades que se deben buscar en los nuevos elementos son, a saber: conocimiento de las leyes del ámbito en que se desempeñarán, habilidades cognitivas relacionadas con comprensión lectora, lógica y redacción, habilidades en el manejo de las tecnologías de la información y comunicación, y, habilidades en materia financiera. Todo ello relacionado con la labor investigadora que desarrollarán. A pesar que son varias las capacidades y conocimientos mencionados, no quiere decir que las agencias deban buscar expertos en todos esos temas. El *Federal Bureau of Investigation* (FBI), por ejemplo, busca expertos en cada tema y así forma equipos de investigación diversos. Sin embargo, la tendencia en otras corporaciones ha sido seleccionar elementos con conocimientos necesarios, pero no suficientes, y dejar al proceso de capacitación inmediato posterior a la contratación la labor de perfeccionar sus habilidades.

En ese sentido, la idea sintética del documento pretende ofrecer una hoja de ruta inicial sobre la que sea posible trabajar para afinarla.

²¹ Charles F. Sloane, “Police Professionalization”, *The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, v. 45, no. 1, 1954, 77-79; Susan O. White, “A Perspective on Police Professionalization”, *Law & Society Review*, v. 7, no. 1, 1972, 61-86.

La propuesta contempla tres momentos o procesos:

1. Proceso de reclutamiento: convocatoria y reclutamiento directo.
2. Proceso de selección: aplicación de evaluaciones.
3. Proceso formativo: formación, capacitación y evaluación del desempeño.

El “Proceso formativo” debe tener ciertas características para complementar los momentos de reclutamiento y evaluación. Se debe plantear como un curso propedéutico sobre la marcha. Es decir, como un curso que busque desarrollar a plenitud las habilidades y conocimientos de los elementos seleccionados en los dos pasos anteriores mientras éstos trabajen en investigaciones reales.

En el apartado siguiente se detallarán los procesos y las características que se recomiendan para cada uno de ellos. Las fuentes para integrar esta propuesta fueron:

- Cuerpo Nacional de Policía (España). Posible consultarlo en: <http://www.boe.es/boe/dias/1995/05/18/pdfs/A14379-14384.pdf> y www.policia.es.
- Policía de Investigaciones de Chile. Posible consultarlo en: www.policia.cl.
- Federal Bureau of Investigation (FBI) (Estados Unidos). Posible consultarlo en: <https://www.fbijobs.gov/1111.asp>.
- Policía Nacional (Francia). Posible consultarlo en: <http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/>.
- *Criminal Investigation Department* (Reino Unido). Posible consultarlo en: www.police.uk.

También se han tomado en cuenta algunas publicaciones académicas sobre el tema.²²

El documento consta de dos partes, además de la introducción. El punto 2, “Desarrollo de la propuesta”, detalla los tres procesos que se proponen. Estos tres momentos son una propuesta integral, concatenada, cuya lógica enlazada fortalece en general el reclutamiento y selección, robusteciendo los controles de ingreso, a fin de dotar a la PGR de los elementos más aptos.

²² Sobre todo: David Weisburd y Peter Neyroud, “Police Science: Toward a New Paradigm”, Cambridge, Harvard Kennedy School Program in Criminal Justice Policy and Management, 2011, [documento de trabajo]. También: Marie-Louise Glebbeek, “Police Reform and the Peace Process in Guatemala: The Fifth Promotion of the National Civilian Police”, *Bulletin of Latin American Research*, v. 20, no. 4, 2001, 431-453; Raymond E. Clift, “Police Training”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 291, 1954, 113-118.

2. DESARROLLO DE LA PROPUESTA

Como ya se ha señalado, la propuesta está estructurada en tres etapas, las cuales a su vez constan de elementos internos. En lo general, es necesario decir que los tres momentos del proceso de contratación contemplan evaluaciones de distintos tipos.

2.1. PROCESO DE RECLUTAMIENTO: CONVOCATORIA Y RECLUTAMIENTO DIRECTO

Objetivo General: que la Procuraduría General de la República cuente, en el corto plazo, con un número suficiente de solicitantes aptos para convertirse en policías investigadores capacitados.

Objetivos Específicos:

1. Construir un cuerpo policíaco de élite que ponga a la PGR como punta de lanza en el cumplimiento de la reforma constitucional penal.
2. Aprovechar el reclutamiento de la nueva policía para construir una nueva narrativa gubernamental respecto del combate a la delincuencia organizada.
3. Lograr la depuración razonada de los cuerpos de seguridad, renovando los cuadros.
4. Comenzar la operación de un modelo en el que las universidades del país sean la cantera permanente de los cuadros gubernamentales. Lo que se ha dado en llamar “cuerpos de estado”.

Se plantea que en vez de una convocatoria abierta, como se ha dado la mayoría de las veces y que ha tenido como resultado que la demanda de ingreso se focalice en el Distrito Federal y el Estado de México, se propicie un acercamiento directo con los posibles candidatos a integrarse como policías investigadores en la universidades de todo el país. La Secretaría de Educación Pública puede ser un gran apoyo para ello, principalmente porque se hace cargo de las instituciones del subsistema de educación superior tecnológica (Universidades Tecnológicas, Universidades Politécnicas e Institutos Tecnológicos).

Se debe buscar la colaboración de las universidades para que incluyan proactivamente a la policía ministerial como una opción atractiva en su bolsa de trabajo para egresados. Deben enfatizarse a las universidades los siguientes aspectos de la policía ministerial:

- A) La existencia de verdaderas posibilidades para el desarrollo de una carrera profesional exitosa, mediante procesos de escalafón y meritocráticos.
- B) La competitividad de los salarios en relación con otras opciones del mercado laboral mexicano.
- C) La existencia de un sistema de seguridad social para los trabajadores de la PGR, entre otras características que fortalezcan la idea de que el salario y las prestaciones laborales de la carrera dentro de la PGR son dignos.
- D) La posibilidad de continuar la preparación académica a nivel de maestría y doctorado dentro de la propia institución, a través del INACIPE.

Simultáneamente, se debe buscar el acercamiento de los propios egresados universitarios idóneos al proceso de selección y reclutamiento de la PGR, así como de los profesionistas jóvenes que tengan el perfil adecuado.

2.1.1. ACCIONES SUGERIDAS:

-Solicitar a Secretaría de Educación Pública (SEP) información sobre las instituciones de educación superior y educación superior tecnológica, a fin de hacer una primera selección de aquellas que impartan carreras que interesen a la PGR y hacer la solicitud formal para integrarse al proyecto.

-Elaborar convenios tipo para firmar con la SEP y las instituciones de educación superior y educación superior tecnológica, que aseguren la promoción permanente de las convocatorias dentro de los campus, programas de servicio social de gran alcance y la presencia de agentes de alto perfil de la PGR para pláticas de inducción o la difusión mediante mecanismos electrónicos de mensajes claros e inequívocos del trabajo a desarrollar.

-Dar a conocer a las universidades la producción y la oferta académica del Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal (ICAP) y del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE). Ofrecer como una característica fundamental de la carrera en la PGR la posibilidad de desarrollarse académicamente, es decir, para estudios de maestría o doctorado.

-Dar a conocer en redes sociales la carrera dentro de la policía ministerial como una alternativa atractiva de desarrollo profesional. Esto debe tener base en una estrategia bien diseñada de publicidad en medios electrónicos gratuitos.

-En otros países ha funcionado el desarrollo de filtros previos anónimos en internet, particularmente en el Reino Unido, que ha desarrollado pruebas interactivas como primer filtro para descartar a aquellos posibles candidatos que, dadas sus características, no califiquen para ser parte del proceso de selección. Este tipo de instrumentos contribuyen a reforzar la idea de que sólo los más aptos tienen acceso a esa carrera y de que forman parte, aquellos que sean contratados, de un grupo investigador de élite.

-Convenios de colaboración entre PGR, la SEP y universidades estatales.

-Establecer comunicación oficial y fluida con las áreas de promoción de las universidades con las que se hayan firmado convenios.

-Pláticas de inducción de agentes de la PGR con alto perfil profesional.

-Publicidad atractiva para colocar en las universidades, enfatizando el aspecto de selectividad y competitividad salarial y de seguridad social de la policía federal ministerial.

-Programas de servicio social y prácticas profesionales de gran alcance, a fin de que los mejores candidatos tengan la permanencia en la institución como paso natural al salir de la licenciatura.

-Desarrollar en la PGR una oficina especializada en el reclutamiento de candidatos a ingresar a la Policía Federal Ministerial, que despliegue estrategias directas de reclutamiento *in situ* en las instituciones de educación superior con las que se establezcan los convenios.

2.1.2. ASPECTOS NEGATIVOS QUE PODRÍAN CONVERTIRSE EN ÁREAS DE OPORTUNIDAD:

1. Percepción negativa de la profesión policial en cuatro aspectos:

- A) Profesional: por la asociación que comúnmente se establece con la falta de preparación académica.
- B) Económica: por la asociación que fácilmente se establece con un ingreso insuficiente para mantener una familia.

C) Moral: por la asociación que usualmente se establece con la corrupción.

D) Familiar: por la asociación con la posibilidad de perder la vida en el trabajo.

2. Es necesario tratar de blindar la convocatoria respecto de la vulnerabilidad inherente de cualquier modelo de reclutamiento a falsos positivos (dejar pasar a alguien no apto).

3. Se debe evitar la discrecionalidad en la evaluación de aptitud de los candidatos.

4. Resistencias: el acercamiento con las universidades se intentó por parte de la policía federal en el pasado. No tuvo éxito debido, en parte, a las siguientes razones, que deben evitarse a toda costa en esta ocasión:

- “ESTAMOS EN GUERRA”: el discurso de reclutamiento era demagógico y agresivo, enfatizando que la violencia se debía combatir con una violencia incremental y patriótica. La mentalidad “son ellos o nosotros” estaba presente en todos los niveles del mensaje gubernamental. Los universitarios están terminando un ciclo en el que lo que más les importa es tener un futuro — asociado a un proyecto de vida—, no una vida corta.
- El plan de reclutamiento de la SSP se centraba en la meta física total de conseguir 21 mil nuevos policías en un plazo de 2 años. Eso hizo que la promoción de la policía científica se confundiera con la promoción de las fuerzas federales y otros cuerpos donde el trabajo es más de choque que académico o de investigación. Los universitarios no relacionaban a la policía científica como un cuerpo de élite, como el caso del FBI (aspiracional en muchos sentidos).
- Mercadotecnia poco inteligente: íntimamente asociada a la estrategia de comunicación social de la Presidencia de la República el sexenio pasado, hubo una vocación clara de subrayar el aspecto de peligro y sacrificio que se esperaba de todos los integrantes de los cuerpos de seguridad, donde el único premio era la satisfacción del deber cumplido. Debemos enfatizar que un policía científico no es un soldado, es un investigador que usa su inteligencia y su razonamiento.

2.1.3. INSTRUMENTOS DE RECLUTAMIENTO SUGERIDOS:

1. Modelo de convenio específico de colaboración entre “PGR” y “UNIVERSIDAD X” que garantice:

- La colocación de las convocatorias de la PGR como parte permanente de la bolsa de trabajo de las universidades, aprovechando la inmediatez de la difusión en los medios electrónicos.
- La presencia de publicidad de la PGR en las instalaciones de la universidad.
- La realización de conferencias y pláticas de inducción de agentes de la PGR a los estudiantes de último semestre y recién egresados.
- La difusión amplia en medios masivos de comunicación de las nuevas características de la Policía Federal Ministerial, en términos de preparación, carrera y posibilidades de crecimiento profesional.

2.- Dossier de la Policía Federal Ministerial que deberá repartirse masivamente en las universidades. Elaboración de un producto impreso de alta calidad que contenga texto e imágenes con los siguientes apartados:

- El perfil de la policía ministerial. Misión, visión y valores.
- Las posibilidades de desarrollo profesional. Carrera meritocrática, rangos, remuneración y prestaciones.
- El perfil del policía ministerial. La formación previa requerida, las competencias y habilidades necesarias y los requisitos mínimos de ingreso.
- Datos de contacto: dirección electrónica para un pre-registro que deje constancia del interés en la postulación para formar parte de la policía ministerial

3.- Instrumento de evaluación basado en competencias.

La formación profesional ha trascendido los contenidos y conocimientos en bruto, y se ha desplazado al desarrollo y evaluación de competencias profesionales, es decir, hacia el conjunto de valores, conocimientos, destrezas y actitudes específicas para desarrollar una función determinada.

Se elaborará un modelo de evaluación para la policía ministerial basado en los siguientes subproductos:

- A) Perfil de cargos y puestos: que contendrá los distintos rangos y perfiles de la policía ministerial.
- B) Tabla de especificaciones competenciales: la competencia específica relacionada con cada función.
- C) Instrumento de evaluación: que contenga el banco de reactivos, modelos de casos o simulaciones, dependiendo de la necesidad manifestada en su momento por los tomadores de decisiones.

Al incluir actitudes y valores, los exámenes abarcan la parte de control de confianza. La tabla de competencias mínimas a evaluar puede partir del siguiente modelo, enunciativo y sujeto a observaciones.

Es importante tener conciencia de que en asuntos delicados políticamente, como es el caso de la policía en la crisis de seguridad, el sistema de evaluación debe estar diseñado, más que para aceptar a todos los aptos (garantizar la inexistencia de falsos negativos) para rechazar a todos los no aptos (garantizar la inexistencia de falsos positivos). Esto no es menor, puesto que determinará la estructura de las evaluaciones y las actitudes de los evaluadores durante el proceso.

APARTADO	PUNTUACIÓN (1-10)	OBSERVACIONES	APTO	NO APTO
Claridad en la misión				
Disciplina				
Creatividad				
Planteamiento problemas				
Razonamiento lógico deductivo				
Trabajo en equipo				
Resistencia al cambio				
Tolerancia al trabajo bajo presión				
Vocación de servicio				
Sentido de pertenencia a la institución				
Capacidad de asimilación de conocimientos novedosos (mediante la lectura de comprensión de un texto ajeno a su materia)				
[AGREGAR COMPETENCIA]				

2.2. PROCESO DE EVALUACIÓN: APLICACIÓN DE EVALUACIONES.

Este segundo momento consta de varias etapas y es el que requiere mayor trabajo, pues en él se integran las evaluaciones que arrojarán el perfil del candidato. A partir de los resultados de este proceso, será posible analizar los perfiles y decidir cuáles son los más idóneos para seguir al tercer momento. Asimismo, en ese último momento serán de utilidad los perfiles que arrojen las evaluaciones, pues facilitará que los entrevistadores tengan un panorama detallado sobre cada uno de los candidatos.

El orden que se propone para las tres etapas lleva una lógica particular. Proponemos que se vea a estas tres exámenes por separado, es decir, que exista una ponderación para cada una de ellas, para que, una vez terminadas las tres, sea posible extraer de una valoración de los tres resultados una calificación de los postulantes.

- 1) Evaluación de confianza.** En primera instancia se coloca la “Evaluación de confianza”, pues requiere de un trabajo de investigación profundo de parte de la PGR.
- 2) Evaluación física y psicológica.** En segunda instancia se coloca la “Evaluación física y psicológica”, que requiere de la intervención de un número importante de evaluadores especializados en materia médica y psicológica.
- 3) Evaluación de capacidades cognoscitivas.** En tercera instancia se coloca la “Evaluación de capacidades cognoscitivas”, que requiere de menos trabajo, pues se centra en la aplicación de pruebas que no necesariamente tendrá que hacer la dependencia. Es decir, existen en el mercado exámenes estandarizados que miden las capacidades en las materias que se evaluarán. Una vez concluidas las evaluaciones y ya teniendo el perfil particular de cada candidato, esta tercera etapa concluirá con entrevistas de los funcionarios de la PGR a los postulantes.

El orden de las evaluaciones va de mayor a menor trabajo. Es decir, si bien en la etapa uno la PGR tendrá que invertir buen tiempo y esfuerzo, en la tercera sólo deberá aplicar evaluaciones escritas y desarrollar las entrevistas, a fin de que éstas tengan una intención exploratoria para afirmar la selección que ya habrán efectuado las evaluaciones.

Así también, es posible establecer una metodología distinta a la que proponemos, en la cual las tres evaluaciones sirvan para ir descartando candidatos, es decir, después de la primera, descartar aquellos que no aprueben la “Evaluación de confianza”, después de la segunda, descartar a aquellos que no aprueben la “Evaluación física y

psicológica”. Esto con el fin de que a la tercera sólo lleguen aquellos candidatos que hayan aprobado las evaluaciones anteriores. Ambas metodologías podrían ser de utilidad a los fines de reclutamiento de la PGR, pero esta última incluso podría ser un medio adecuado de optimizar recursos.

El detalle de las etapas:

1) Evaluación de confianza:

Se trata de un trabajo de análisis e investigación adicional a los exámenes de confianza que ya existen en la dependencia. En esta evaluación se valora el perfil de cada uno de los candidatos mediante la investigación de antecedentes. Por ello, se debe hacer una revisión que incluya antecedentes profesionales, familiares y criminales —estos últimos en caso de existir. Además de incluir los métodos ya usuales en las evaluaciones de confianza que aplica la PGR. Esta primera evaluación es vital, pues constituye el primer y más importante filtro para los postulantes.

2) Evaluación física y psicológica:

En esta segunda etapa se determinan las condiciones físicas y psicológicas de los postulantes. Esta evaluación también es crucial, pues valora si los postulantes reúnen las características físicas y psicológicas suficientes y necesarias para labores de seguridad e investigación en la dependencia. En ese sentido, mediante esta etapa de evaluación se busca obtener los perfiles psicológicos y físicos de los postulantes, a fin de poder descartar a aquellos que, por las características requeridas para el trabajo, no sean aptos para las labores que eventualmente realizarán cuando sean contratados.

La obtención de los perfiles psicométricos de los postulantes es esencial para determinar cuáles de ellos son aptos para el trabajo en la PGR. En esta materia existen evaluaciones estandarizadas y con efectividad probada en el ámbito internacional como la aplicada por “Hogan Assessment Systems” que perfila a los candidatos evaluándoles la personalidad observando competencias, habilidades, conocimientos y actitudes.²³ Es posible hacer uso de ese mecanismo contratando a la propia empresa estadounidense Hogan o bien a alguna empresa que opere en México y haga esas pruebas, como Human Resources Tools (www.hrtools.com.mx).

²³ Véase: <http://www.hoganassessments.com/content/hogan-personality-inventory-hpi>.

3) Evaluación de capacidades cognitivas:

Esta tercera etapa es importante por su robustez y porque es acorde con el enfoque “*Science-Based Policing*”, es decir, de la práctica científica policial.²⁴ Como se ha señalado, experiencias internacionales en materia de procesos de selección de personal de seguridad destacan que es primordial, además de seleccionar con base en criterios físicos, psicológicos y de confianza, establecer mecanismos para reclutar con base en las capacidades y habilidades. En esta tercera evaluación también será posible hacer uso de mecanismos de evaluación ya existentes y cuya efectividad ha sido probada en los ámbitos nacional e internacional. Se propone examinar a los postulantes en las siguientes temáticas:

i. Conocimientos del marco jurídico nacional.

Conocimientos de la legislación penal nacional, del marco legal de la PGR y de las dependencias del Poder Ejecutivo federal, así como de los procesos legales. También del marco legal y conceptual en materia de Derechos Humanos.

- a. En esta materia se propone establecer un convenio con el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) y con otras instituciones especializadas, como el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), a fin de confeccionar un examen con reactivos que atiendan las particularidades del marco jurídico nacional. Se hace hincapié en el INACIPE por la especialización temática que tiene y, porque dadas sus condiciones orgánicas, es un centro académico con el cual la PGR puede establecer una relación cercana y fluida.²⁵
- b. Establecer una mesa de trabajo y/o consejo técnico de especialistas de diversas instituciones con el fin de fabricar el examen.

ii. Habilidades de comunicación, lógica y comprensión lectora.

²⁴ Este modelo está fundado en los conocimientos científicos y en las capacidades, proponiendo establecer un vínculo entre el saber científico-técnico y la práctica profesional en la investigación policial. David Weisburd y Peter Neyroud, art. cit., 16.

²⁵ Como ejemplo es posible consultar el documento: “Anexo II: Temario”, diseñado por la Policía Nacional de España, puede consultarse en: http://www.policia.es/oposiciones/ejecutiva/AnexoII_temario_libre.pdf, consultado 18 de junio 2013.

- a. En esta materia se propone establecer un convenio con el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), pues ha desarrollado un mecanismo de examinación que se ajusta a la propuesta. Se trata del Examen de Competencia Comunicativa y Pensamiento Crítico Nivel Licenciatura (ECCyPEC).

- b. Los contenidos del ECCyPEC están organizados en dos modalidades:
 - La primera, la opción múltiple, está conformada por tres áreas que son consideradas necesarias para la formación de los estudiantes de nivel licenciatura y son indispensables para un desempeño laboral eficiente de los futuros profesionistas; dichas áreas son:
 - Comprensión de lectura
 - Conocimiento de la expresión escrita
 - Pensamiento crítico
 - La segunda, la modalidad abierta, se trata de un módulo de expresión escrita, en el cual se solicita al estudiante que elabore un ensayo argumentativo a partir de dos textos de referencia que tratan un mismo tema a partir de dos perspectivas. Los temas a evaluar en este examen son:
 - Convenciones de la lengua
 - Conocimiento sintáctico
 - Léxico variado y pertinente
 - Progresión temática al texto
 - Coherencia global
 - Plan del discurso conforme a la intención de comunicación
 - Fuentes de información
 - Creatividad

iii. Habilidades básicas en el uso de las tecnologías de la información y comunicación.

- a. Como se ha establecido que las capacidades buscadas en los postulantes no deben ser avanzadas, sino aquellas necesarias para el manejo de las tecnologías de la comunicación e información, podría preverse que la certificación como especialista en Microsoft Office (MOS) sería un buen y necesario instrumento.

- b. También es posible evaluar establecer una relación de colaboración con la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), que tiene ampliamente trabajado un examen de acreditación en Computación que aplica anualmente a todos sus alumnos. Es una prueba de tronco común denominada TCU-111.

iv. Conocimientos básicos en materia financiera.

En esta materia, relacionada con aquellas posibles investigaciones que tendrán que desarrollar los postulantes que sean contratados, se propone establecer convenio con el Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas (IMEF) y el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), instituciones que han desarrollado una prueba denominada “Proceso de certificación por disciplinas en finanzas”, que pueden ser adaptadas —bajo convenio y en colaboración con la PGR— para que sean adecuadas para el perfil de la dependencia; es decir, no un experto en materia financiera, pero sí un candidato con conocimientos suficientes y necesarios.

v. Habilidades de investigación.

Esta materia se refiere a las habilidades que tendrán que desarrollar los candidatos en el curso de las investigaciones. La evaluación de este rubro deberá estar a cargo de la propia PGR, pues se especializa en investigaciones.

vi. Aplicación de entrevistas por los funcionarios de la PGR.

Como corolario de la tercera etapa de evaluaciones se debe entrevistar a los postulantes que hayan pasado las evaluaciones del segundo proceso. Lo ideal es que las personas que realicen las entrevistas a los postulantes sean aquellos funcionarios de la PGR que serán jefes inmediatos de los candidatos.

Será necesario afinar la metodología de las entrevistas y la ponderación que se les dará en el proceso general. De entrada, proponemos los siguientes criterios y herramientas para la evaluación final mediante las entrevistas:

- Los entrevistadores deberán contar con el expediente individual de las evaluaciones de aquellos candidatos que entrevistarán. De tal suerte que puedan estudiar el perfil y establezcan la estrategia de la entrevista.

- Se diseñará una tabla de resultados estándar o según el perfil de cada puesto, que permitirá obtener calificaciones promedio de cada uno de los aspirantes. Esto permitirá también que los entrevistadores puedan valorar ciertas habilidades requeridas de los postulantes y emitir un fallo final.

2.3. PROCESO FORMATIVO: FORMACIÓN, CAPACITACIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.

Terminadas estas tres etapas de evaluación, los postulantes aprobados —es decir, aquellos que surjan de las etapas anteriores del proceso de selección— deben ingresar a una capacitación. Se tratará de un curso con intenciones propedéuticas (formación y fortalecimiento de capacidades) que permitirá que los postulantes desarrollen y amplíen sus habilidades y conocimientos en la materia. Habrá que diseñar puntualmente subprogramas de capacitación, según lo más conveniente para cada puesto, pero, por el momento, proponemos las siguientes características para la capacitación:

- Formación en todas las materias en que fueron evaluados.
- La preparación será impartida a la par del desarrollo de su trabajo diario y no antes de comenzar a laborar para la dependencia. Lo anterior, busca que se apliquen los conocimientos del propedéutico en sus labores investigadoras prácticas, además de que las necesidades de la PGR hacen urgente la integración de nuevos elementos a las labores de investigación.
- Se propone una duración límite para el curso de seis meses.
- Al término del curso se evaluaría la permanencia de los candidatos con base en sus resultados del propedéutico, pero, y sobre todo, ponderando con mayor peso su desempeño laboral. Se espera que, dado lo estricto de los controles de reclutamiento y selección, todos los candidatos admitidos al propedéutico ofrezcan resultados óptimos.
- De esta forma, sólo serán contratados y formarán parte de la PGR aquellos candidatos que hayan aprobado exitosamente las evaluaciones y que, habiendo aprovechado el proceso de capacitación, hayan entregado los mejores resultados con base en su desempeño.
- De acuerdo a los términos de la propuesta, será mínima la incidencia de casos que, después del proceso de selección, no sean aptos para desempeñarse en la PGR.

3. APUNTE FINAL

En este documento se ha ofrecido un esbozo de proceso de selección para el plan piloto. Los tres momentos que se proponen constituyen un filtro necesario y suficiente para optimizar el reclutamiento de nuevos elementos para las tareas investigadoras a las que está dedicada la PGR.

Como se señaló al inicio, para el diseño de esta propuesta se tomaron en cuenta experiencias internacionales interesantes y exitosas, cuyos procesos de selección están estructurados también en etapas y exigen que los postulantes reúnan condiciones particulares.

En suma, esta propuesta busca fortalecer el proceso de reclutamiento de nuevos elementos en la PGR, pues forjará una estructura sólida y bien fundamentada. Esto permitirá, a su vez, que las evaluaciones previas a la contratación garanticen que en el trabajo de investigación de la PGR ingresen y permanezcan los individuos mejores y más aptos.

4. ANEXO: MEMORÁNDUM DE EJECUCIÓN

Memorándum de Ejecución por Etapas

Derivado del proyecto de Programa Piloto de Reclutamiento y Selección presentado el lunes 1 de julio de 2013, diseñamos este primer memorándum de ejecución por etapas. Aquí se detallan las acciones a llevar a cabo en cada uno de los tres procesos propuestos para el programa piloto.

1. PROCESO DE RECLUTAMIENTO: CONVOCATORIA Y RECLUTAMIENTO DIRECTO

Acciones a desarrollar:

- Crear la oficina de reclutamiento de la PGR, que coordine y gestione todas las acciones en la materia. Entretanto se configura esta nueva oficina, se recomienda designar un responsable del tema, con un equipo, aunque sea mínimo, de encargados de poner en marcha el proceso de reclutamiento. Se recomienda que esta oficina esté bajo vigilancia de la del Procurador.
- Diseñar estrategia de reclutamiento directo en universidades, cuya ejecución esté a cargo de la oficina de reclutamiento. Esta estrategia tiene que puntualizar los términos de la convocatoria restringida y de la acción que se va a desplegar en universidades. Se sugieren tres ejes:
 - 1) Acercamiento directo de la oficina de reclutamiento a universidades
 - 2) Difusión sobre carrera profesional y académica en la PGR: conferencias, pláticas, redes sociales, medios de comunicación, programas de servicio social y prácticas profesionales.
 - 3) Difusión sobre nueva imagen de la PGR: redes sociales, medios de comunicación.

La secuencia lógica de la estrategia debe estar dirigida a crear un contexto favorable, difundiendo las ventajas de la carrera profesional y académica en la PGR, así como de la reestructuración de la procuraduría. Una vez creado ese contexto alentador, desplegar la estrategia de acercamiento directo — reclutamiento focalizado.

- Diseño, por el área jurídica de la PGR, del convenio que se establecerá con la Subsecretaría de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que gestiona casi 400 instituciones de educación superior tecnológica, a fin de que sea, por estar más a la mano, la primera colaboración con universidades para el reclutamiento directo. Se recomienda que a este convenio se le dé prioridad inicial, pues es la centralidad con que la SEP gestiona a Universidades Tecnológicas, Politécnicas e Institutos Tecnológicos permite hacer una sola negociación del convenio con la Subsecretaría de Educación Superior.
- Reunión con la SEP a fin de exponer los rasgos de la colaboración, el sentido que tiene para los planes de reestructuración de la PGR y los beneficios que acarreará a las instituciones del subsistema.
- Adicionalmente, se requiere diseñar un convenio-marco con características distintas para establecer colaboración con las universidades estatales. Es preciso que el convenio tenga términos distintos, pues la mayoría de esas instituciones estatales son autónomas y el convenio-marco se tendría que negociar con cada una.
 - Se recomienda tener en cuenta lo siguiente para esos convenios-marco:
 - La colocación de las convocatorias de la PGR como parte permanente de la bolsa de trabajo de las universidades, aprovechando la inmediatez de la difusión en los medios electrónicos.
 - La presencia de publicidad de la PGR en las instalaciones de la universidad.
 - La realización de conferencias y pláticas de inducción de agentes de la PGR a los estudiantes de último semestre y recién egresados.
 - La difusión amplia en medios masivos de comunicación de las nuevas características de la Policía Federal Ministerial, en términos de preparación, carrera y posibilidades de crecimiento profesional.
- Sumado al diseño de los convenios, debe establecerse comunicación fluida con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), a fin de hacerle saber a las universidades el plan de la PGR y adelantar que serán contactadas individualmente para negociar la firma de los convenios.

- Establecer comunicación con las rectorías y/o con las áreas correspondientes de las universidades estatales que interesen a la PGR para negociar la firma de convenios.
- Definir claramente en un documento guía los perfiles tipo que la PGR está buscando, a fin de que la oficina encargada del reclutamiento seleccione e invite candidatos en tres fases, a saber:
 - Selección de entre todas las universidades con las cuales existe convenio.
 - Selección de entre todos los programas de licenciatura y/o posgrado de las universidades seleccionadas.
 - Selección de los mejores alumnos de los programas de licenciatura y/o posgrado escogidos.
- Elaboración de la convocatoria con términos generales bien definidos y puntualizando su característica focalizada.
- Elaboración e impresión de un dossier básico sobre la PGR, en que se difundan los siguientes ejes:
 - La nueva imagen de la dependencia
 - Las nuevas condiciones laborales y de desarrollo profesional
 - Los perfiles que se necesitan
 - Las características del proceso de selección (difundir que se elegirá a los candidatos más aptos)
 - La visión ética y de valores de la PGR
 - Datos de contacto
- Diseñar un instrumento de pre-registro en internet que contenga preguntas de control, a fin de garantizar que con ese cuestionario se descarten aquellos candidatos que notoriamente no son aptos para la labor investigadora de la PGR.

2. PROCESO DE EVALUACIONES: APLICACIÓN DE EVALUACIONES

Acciones a desarrollar:

1) Evaluación de Confianza:

- Determinar y diseñar un documento guía con las características que tendrá la etapa de evaluación de confianza. Tener en cuenta que los términos de esa evaluación deben ceñirse a los siguientes lineamientos:
 - Valoración curricular de los candidatos
 - Investigación de antecedentes profesionales, familiares, criminales
 - Aplicación de pruebas de control de confianza ya usuales en la PGR

Sería ideal tener a la prueba del polígrafo como un recurso extremo en caso de dudas sobre algún candidato y no como un instrumento rutinario, en el entendido de que el reclutamiento será restringido.

2) Evaluación Física y Psicológica:

- Diseñar el documento guía con las características de la prueba física. Se recomienda diseñar dos etapas: una de condiciones de salud y otra de condición física.
 - Es esencial que a aquellos candidatos no discapacitados se les apliquen pruebas de condición física adicionales a las pruebas de estado de salud.
- Definir cuál prueba psicométrica de las existentes en el mercado se aplicará a los candidatos.
 - Se ha recomendado tener en cuenta a la prueba Hogan, proporcionada en México por la empresa *Human Resources Tools*, pero también usada por varias empresas más del ramo de recursos humanos.
 - Una vez decidido qué prueba y qué empresa se contratará a estos efectos, se debe definir con ésta cuáles son los perfiles psicológicos que busca la PGR, a fin de obtener resultados eficientes de la prueba.

3) Evaluación de Capacidades Cognoscitivas:

Las pruebas de tronco común que se recomiendan son:

- Establecimiento de una mesa o comité técnico que diseñe una prueba de conocimientos básicos del marco jurídico en el que se desempeñarán los futuros investigadores. Se recomienda que esta mesa o comité técnico se

integre por investigadores especializados que pueden o no ser del INACIPE y que sean invitados directamente por la oficina del Procurador.

- Contratar los servicios del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval), a fin de aplicar a los postulantes el Examen de Competencia Comunicativa y Pensamiento Crítico Nivel Licenciatura (ECCyPEC).
- Se sugiere decidir qué prueba en materia de razonamiento matemático se aplicará a los postulantes. Una opción ampliamente usada en universidades mexicanas es el denominado *College Board* o Pruebas del Programa de Evaluación y Admisión Universitaria. Otra opción sería contratar con Ceneval la aplicación de sólo los módulos básicos del EXANI-III. La ventaja de usar los módulos básicos del EXANI-III sería que evalúa también habilidades de investigación. Para la definición de este punto, se recomienda solicitar una reunión con el Ceneval, plantearles las temáticas en las que se pretende evaluar y solicitarles una sugerencia o sugerencias de examen.
- Decidir cuál de las pruebas de habilidades en el uso de las tecnologías de la información sugeridas se aplicará. Por un lado, se pueden contratar los servicios de Microsoft, a fin de que aplique la prueba de certificación de competencias MOS (Microsoft Office). Por otro lado, se puede establecer un convenio con la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) para que se aplique a los candidatos la prueba estandarizada TCU-111, sobre habilidades en paquetería básica e internet, nivel licenciatura. Ambas opciones son viables.
- Definir en un comité técnico-académico el diseño de una metodología para evaluarlos en las entrevistas y los criterios a calificar en éstas, buscando reducir lo más posible la subjetividad de los funcionarios entrevistadores. Se recomienda invitar a integrar ese comité técnico-académico que definirá esta metodología a especialistas en materia de reclutamiento universitario de alta calidad (CIDE, El Colegio de México) y a profesores del INACIPE e ICAP.
 - Los entrevistadores deberán contar con el expediente individual de las evaluaciones de aquellos candidatos que entrevistarán. De tal suerte que puedan estudiar el perfil y establezcan la estrategia de la entrevista.
 - El comité técnico-académico diseñará una tabla de resultados estándar o según el perfil de cada puesto, que permitirá obtener calificaciones promedio de cada uno de los aspirantes. Esto permitirá también que los

entrevistadores puedan valorar ciertas habilidades requeridas de los postulantes y emitir un fallo final.

3. PROCESO FORMATIVO: FORMACIÓN, CAPACITACIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Acciones a desarrollar:

- ‘Diseñar los programas de capacitación para los candidatos admitidos. Se debe tener en cuenta, para ese diseño curricular, los siguientes puntos:
 - Duración de seis meses
 - Curso con intenciones propedéuticas
 - Contenido formativo (teórico) que fortalezca las capacidades en que fueron evaluados y contenido práctico que fortalezca las habilidades de investigación en casos reales

- El programa de capacitación debe tener un tronco común y subprogramas de especialización en ciertas áreas prioritarias para la PGR, que pueden ser definidas más adelante en la ejecución de este Programa Piloto.

- El diseño curricular del tronco común debe partir de los siguientes bloques temáticos:
 - Razonamiento Lógico y Matemático
 - Habilidades de Lenguaje
 - Habilidades con las Tecnologías de la Información y Comunicación
 - Marco Jurídico Nacional
 - Ética Institucional y Valores Humanos
 - Habilidades de Investigación

El bloque de “Habilidades de Investigación” debe constituirse en bloque práctico, en el que los candidatos admitidos contribuyan a la resolución de casos reales.

Es necesario diseñar los programas de cada uno de los bloques con las especificaciones que necesita la PGR, con visión pedagógica y procurando que los contenidos programáticos no sean exagerados.

Los bloques pueden funcionar como materias, o bien como aglutinadores de materias. Será necesario determinar eso.

- Se recomienda que las materias con que se integren cada uno de los cinco bloques no exageren las capacidades de los postulantes. Lo ideal sería ofrecerles 30 horas de clase en aula a la semana. Se propone que el resto del día se programe como horas de capacitación práctica en “Habilidades de Investigación”.
- Para esto es necesario contar con instalaciones en las que se haya aulas y, además, un área de investigación.
- Diseño de una metodología para la evaluación final del proceso formativo, que tenga en cuenta el desempeño en el programa de capacitación teórico y el desempeño en el programa práctico, es decir, en el ejercicio de las labores de investigación.

Anexo 4

Definición de monto presupuestal que adicionalmente debe ser considerado para el ejercicio 2014, debido a la proyección de aumentos salariales, otorgamiento de incentivos por desempeño y gasto por la implementación del nuevo sistema penal acusatorio en el Servicio de Carrera de la PGR.

Definición de monto presupuestal que adicionalmente debe ser considerado para el ejercicio 2014, debido a la proyección de aumentos salariales, otorgamiento de incentivos por desempeño y gasto por la implementación del nuevo sistema penal acusatorio²⁶

1. Objetivo. En esta nota se ofrece una propuesta de monto presupuestal que, en forma adicional al que actualmente la PGR ha previsto solicitar al Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal 2014, debe ser considerado con el fin de poder disponer de recursos para:

- a) Aumentar los salarios en las diferentes categorías de los tres cuerpos que integran el Servicio Profesional de Carrera (agentes del MP, policías ministeriales y peritos), así como de aquellos servidores que cuentan con designación especial para ejercer funciones propias de los cuerpos del Servicio de Carrera de la PGR. Con información al 15 de Julio, 7418 servidores de carrera y 879 funcionarios con designación especial²⁷ (esto es, un total 8297 servidores de la Procuraduría) se verían beneficiados con la propuesta de aumento salarial que aquí se formula;
- b) Implementar un esquema de incentivos económicos por desempeño al personal de carrera de los tres cuerpos. Para ello, se propone que el monto de la retribución por incentivo guarde una relación proporcional a los nuevos salarios, según el cargo que ocupen los funcionarios elegidos, pero que también se atemperen —en una lógica redistributiva— las diferencias que existen entre los montos correspondientes a los cargos de las diversas jerarquías o categorías actualmente existentes en los cuerpos del SPC. Se propone que 20 por ciento de los funcionarios adscritos por cada una de las

²⁶ Esta nota ha sido preparada por el Equipo Consultor CIDE, encabezado por el Dr. Sergio López Ayllón y el Dr. Mauricio Merino, el día 9 de agosto de 2013. En su elaboración han sido consideradas las cifras de sueldos netos y brutos, así como el número de servidores por cada categoría salarial, ofrecidas por la Dirección General de Recursos Humanos y de Organización (DGRHO) al 15 de Julio de 2013. También han sido considerados, como insumos de información de relevante, los siguientes dos documentos: CIDE, *Cuantificación de requerimientos para la Implementación del sistema acusatorio en la Procuraduría General de la República*, 1 de agosto de 2013 (elaborado por los investigadores del CIDE Enrique Garza, Antonio Caballero, Armando Islas y Fernando Paniagua); y PGR, *Propuesta de Diseño de Carrera para los Agentes Especiales de Investigación*, presentada por el Titular Comisario de la Policía Ministerial en mayo 2013.

²⁷ Es importante precisar que la cifra de las 879 designaciones especiales corresponde al corte del 31 de marzo de 2013; véase: CIDE, (2013), *El Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial de la PGR: Diagnóstico de los procesos, normas y resultados relevantes*, documento presentado a la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos e Internacionales el 15 de Julio de 2013, p. 26. Es posible que esa cifra ya no sea la correcta al día de hoy, por lo que se sugiere tener presente la necesidad de actualizarla y, en su caso, hacer los ajustes en los montos aquí mencionados, según corresponda.

categorías salariales en los tres cuerpos pueda ser objeto de un incentivo por desempeño, lo cual significaría que 1485 funcionarios resulten beneficiados. Por su régimen jurídico, no se está proponiendo que los funcionarios con designación especial puedan aspirar a este tipo de incentivos²⁸. Y,

- c) Atender ciertos requerimientos, sobre todo en materia de capacitación de servidores públicos, para la implementación del sistema acusatorio en la PGR. Esto supondría no sólo contar con recursos para la capacitación en 2014, sino también ofrecer un ajuste salarial (un 10 por ciento) a quienes hubiesen completado la capacitación que supone la transición al nuevo sistema penal.

2. Monto total de presupuesto adicional. Bajo ciertos criterios y limitaciones (que en los siguientes puntos serán precisados), el monto de presupuesto adicional para 2014 que supone la concreción de los propósitos señalados en el punto primero de este documento asciende a **\$ 1,013,024,684.00** M.N. (cantidad bruta). En el cuadro de abajo se desglosa ese monto entre los diversos conceptos considerados:

1. Monto adicional de presupuesto, para nuevos salarios en los 3 cuerpos del SPC	569,340,425.20
2. Monto adicional de presupuesto, para nuevos salarios de funcionarios con designación especial	31,429,601.27
3. Previsión presupuestal para incentivos por desempeño del personal de carrera en los 3 cuerpos	50,840,304.72
4. Ajuste salarial (10% de incremento en salarios) al término de la capacitación por implementación del nuevo sistema penal (sólo para quienes hayan agotado ese proceso) (*) ²⁹	34,181,814.50
5. Recursos para la capacitación sobre nuevo sistema penal (*)	291,269,250.00
6. Otros gastos, por implementación de nuevo sistema penal (*)	35,963,288.00
Total de recursos	1,013,024,684.00

²⁸ Conforme al Artículo 38 de la Ley Orgánica de la PGR, los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Ministerial y peritos nombrados por designación especial no son miembros del SPC, por lo que no están sujetos a la normativa establecida para la operación de éste, y en cualquier momento pueden darse por terminados los efectos de su nombramiento. Además, estas designaciones no pueden sobrepasar el plazo de tres años. No obstante, en la práctica ese grupo de funcionarios desempeñan las funciones propias de los servidores de carrera, según se trate.

²⁹ Este dato ha sido tomado de: CIDE, *Cuantificación de requerimientos para la Implementación del sistema acusatorio en la Procuraduría General de la República*, 1 de agosto de 2013, p. 39

3. Consideraciones sobre la propuesta de nuevos salarios. En las tablas 1 y 2 de esta nota (en la sección de Anexos) se puede observar, con detalle, la ruta de pasos que se siguió para arribar a los primeros dos montos referidos en el cuadro de arriba. Específicamente, se hizo lo siguiente:

- a) A partir de la propuesta del Comisario de la Policía, en la que se propone que la categoría más baja (Agente Especial de Investigación) perciba un salario neto de \$25,000.00, se dedujo que el porcentaje de incremento entre esa cifra y la que actualmente tiene la categoría más baja de ese cuerpo (Suboficial, que percibe un ingreso mensual neto de \$15,886.13) asciende a 64%. Esa proporción de aumento sirvió de base para reformular los nuevos salarios netos para el resto de categorías en el área policial;
- b) En el caso de los otros dos cuerpos (agentes del MP y Peritos), la proporción de aumento aplicada sobre los salarios netos actuales sólo asciende a 10%; esto obedece a que el equipo consultor del CIDE ha considerado que uno de los criterios que deben seguirse en la definición de una nueva propuesta de salarios y promociones en el SPC de la PGR necesariamente debe hacerse cargo de la actual desproporción existente de los salarios *en y entre* los cuerpos del servicio de carrera de la Institución³⁰. Por otra parte, ese 10 por ciento es consecuente con lo que en otro lugar³¹ el CIDE había sugerido: repartir en dos momentos un aumento salarial del 20 por ciento en salarios a quienes sean capacitados en la lógica del nuevo sistema penal acusatorio: un 10 % al inicio de 2014, y el otro restante cuando se agote esa capacitación;
- c) El “nuevo salario neto” sirvió de base para el cálculo del gasto mensual en salarios de los tres cuerpos;
- d) Para la obtención del monto final de presupuesto adicional para cada uno de los tres cuerpos, se tuvo que ajustar los montos de salarios netos a cantidades brutas. El equipo consultor desconoce la fórmula que regularmente la Oficialía Mayor utiliza para establecer la correspondencia entre salarios brutos y netos en las diferentes categorías ocupacionales. Por ello, en forma aproximada se aplicó un 25% adicional sobre los salarios netos para poder conocer los montos brutos. Es importante mencionar que

³⁰ Ver documento anexo a la presente nota: CIDE, “*Criterios básicos para la elaboración de una propuesta sobre nuevos salarios e incentivos por resultados en el SPC de PGR*”, 8 de Agosto de 2013.

³¹ CIDE, *Cuantificación de requerimientos para la Implementación del sistema acusatorio en la Procuraduría General de la República*, 1 de agosto de 2013 (elaborado por los investigadores del CIDE Enrique Garza, Antonio Caballero, Armando Islas y Fernando Paniagua), p. 39.

este punto específico ser revisado enseguida por la propia Oficialía Mayor, con el fin de poder obtener las cifras finales exactas que se integrarán al anteproyecto de presupuesto 2014;

- e) Una vez que se pudo contar con un estimado del gasto total en salarios brutos para cada uno de los tres cuerpos, enseguida se obtuvo el diferencial existente entre ese gasto y el que, según con información disponible al 15 de Julio de 2013, corresponde al gasto actual ejercido (mensual y anualmente) por salarios brutos de todos los servidores de carrera; y
- f) En el caso de designaciones especiales se ha seguido una lógica más o menos similar a la referida en los puntos previos. Un dato relevante, sin embargo, consiste en que el equipo consultor (por no disponer de información suficiente sobre la ubicación de los 879 funcionarios nombrados bajo esa categoría)³² decidió ubicarlos de la siguiente manera: los 86 agentes de seguridad fueron colocados en la categoría policial de “Suboficial”; los 16 peritos se consideraron dentro de la rama de “peritos profesionales”; mientras que los 777 agentes del MP fueron ubicados en la categoría de “Fiscal Ejecutivo Adjunto”. La corroboración que necesariamente debe hacerse en torno a la ubicación actual de esos funcionarios podría llevar a una modificación de esos números y, evidentemente, en los montos finales que han sido obtenidos en esta nota.

4. Consideraciones para el cálculo del monto de presupuesto para incentivos por desempeño. El equipo consultor del CIDE ha insistido en que uno de los pilares del SPC en la PGR tiene que ser el tema no sólo de los salarios, sino también de las compensaciones, recompensas o incentivos por el desempeño de sus funcionarios. La integración de una propuesta de incentivos por desempeño debe ser una tarea inmediata. Por lo pronto, en este documento se pretende dar un primer paso: disponer de un recurso presupuestal adicional que permita (en el 2014) implementar un esquema para reconocer e incentivar el desempeño de los servidores de carrera en los tres cuerpos. Creemos, sin embargo, que este tipo de compensaciones no sólo tendrán que ser de carácter económico, sino que también deberá pensarse en un abanico más amplio de reconocimientos e incentivos. En lo que ve a la construcción del monto presupuestal para incentivos que aquí se

³² La cifra de las 879 designaciones especiales corresponden al corte del 31 de marzo de 2013; véase: CIDE, (2013), *El Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial de la PGR: Diagnóstico de los procesos, normas y resultados relevantes*, documento presentado a la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos e Internacionales el 15 de Julio de 2013, p. 26. Es posible que esa cifra ya no sea la correcta al día de hoy, por lo que se sugiere tener presente la necesidad de actualizarla y, en su caso, hacer los ajustes en los montos aquí mencionados, según corresponda.

propone, se tomaron en cuenta los siguientes criterios (ver tabla 3, en sección de anexos):

- a) Se propone que por cada categoría salarial se premie a un 20 por ciento de funcionarios en cada uno de los tres cuerpos. Esto significa que en 2014, alrededor de 1500 funcionarios recibirían un estímulo económico por desempeño;
- b) Respecto del monto propuesto para esos estímulos económicos, se propone que en cada cuerpo la mitad de las categorías salariales inferiores reciban un monto correspondiente a un salario (completo) mensual neto, mientras que la otra mitad de las categorías superiores en cada cuerpo reciban un 50 por ciento de su nuevo salario neto mensual. Con ello, se pretende responder al criterio arriba citado: que el monto de la retribución por incentivo guarde una relación proporcional a los nuevos salarios, según el cargo que ocupen los funcionarios elegidos, pero que también se atemperen —en una lógica redistributiva— las diferencias que existen entre los montos correspondientes a los cargos de las diversas jerarquías o categorías actualmente existentes en los cuerpos del SPC; y
- c) Como ya se ha dicho, los funcionarios con designación especial no serían objeto de estímulos por desempeño.

5. Consideraciones sobre otros rubros, para la integración del monto adicional de presupuesto. Finalmente, los conceptos 4, 5 y 6 mencionados en el cuadro del punto segundo de esta nota se refieren a aquellos gastos propios de la implementación del sistema acusatorio en la PGR. Para ese punto ha sido útil el estudio de cuantificación de requerimientos que otro equipo del CIDE realizó en días pasados. En esencia, esos conceptos tienen que ver con la capacitación y el ajuste salarial de quienes completen ese proceso.

Tabla 1. Proyección de recursos presupuestales (adicionales) para miembros del SPC en 2014 por salarios nuevos

Categoría (nivel) del Puesto	Distribución de funcionarios		Niveles Salariales (actuales)		Gasto mensual (actual) en salarios		Propuesta de nuevos salarios (proyecciones y cálculos)					
	Número de funcionarios al cierre de la Qna 13-2013	% funcionarios por nivel, respecto el total en cuerpo	Sueldo Mensual Bruto	Sueldo Mensual Neto	Bruto	Neto	Propuesta de aumento (en sueldo neto)	Gasto mensual en salarios (tomando en cuenta el aumento en sueldos netos)	Cálculo del gasto mensual BRUTO (aplicación de 25% sobre neto)	Diferencia mensual en Brutos (entre salarios actuales y salarios nuevos)	Monto adicional por los 12 meses	
Cuerpo de Agentes de la Policía Federal Ministerial												
Inspector General	7	0.23%	38,141.96	29,536.23	266993.72	206753.60	48,439.42	339075.91	423844.89	156851.17	1882213.99	
Comisario	4	0.13%	45,211.57	34,484.96	180846.28	137939.82	56,555.33	226221.31	282776.64	101930.36	1223164.31	
Comisario Jefe	1	0.03%	50,640.36	38,285.11	50640.36	38285.11	62,787.58	62787.58	78484.47	27844.11	334129.36	
Inspector Jefe	19	0.61%	30,053.24	23,881.54	571011.56	453749.19	39,165.72	744148.67	930185.83	359174.27	4310091.26	
Inspector	49	1.58%	27,986.42	22,300.83	1371334.58	1092740.78	36,573.36	1792094.87	2240118.59	868784.01	10425408.14	
Subinspector	67	2.17%	25,978.24	20,764.98	1740542.08	1391253.40	34,054.56	2281655.58	2852069.47	1111527.39	13338328.67	
Oficial	243	7.85%	22,856.85	18,377.74	5554214.55	4465790.10	30,139.49	7323895.77	9154869.71	3600655.16	43207861.88	
Suboficial	2704	87.39%	19,629.06	15,886.13	53076978.2	42956093.57	25,000.00	67600000.00	84500000.00	31423021.76	377076261.12	
Total Cuerpo Policial	3,094	100.00%			62812561	50742606		80369880	100462349.6	37649788.2	451797458.73	
											<i>Monto adicional a solicitar para el cuerpo policial, luego de aumento salarial</i>	451797458.7
Cuerpo de Agentes del Ministerio Público Federal (*No se consideran las designaciones especiales)												
Fiscal Coord. Esp.	2	0.07%	82,390.53	60,069.43	164781.06	120138.86	66,076.37	132152.75	165190.93	409.87	4918.49	
Fiscal Coord. Mixto	23	0.82%	76,463.62	56,008.75	1758663.26	1288201.32	61,609.63	1417021.45	1771276.81	12613.55	151362.64	
Fiscal Sup. Mixto	28	1.00%	60,794.22	45,040.17	1702238.16	1261124.84	49,544.19	1387237.33	1734046.66	31808.50	381702.01	
Fiscal Ejec. Titular	319	11.38%	54,453.92	40,778.28	17370800.5	13008271.96	44,856.11	14309099.15	17886373.94	515573.46	6186881.55	
Fiscal Ejec. Adjunto	413	14.74%	43,227.35	32,919.68	17852895.6	13595829.08	36,211.65	14955411.99	18694264.98	841369.43	10096433.20	
Fiscal Ejec. Asistente	2017	71.98%	36,145.65	27,962.49	72905776.1	56400348.38	30,758.74	62040383.22	77550479.02	4644702.97	55736435.69	
Total Cuerpo Ministerios	2,802	100.00%			1.12E+08	85673914		94241306	117801632.4	6046477.8	72557733.57	
											<i>Monto adicional a solicitar para el cuerpo ministerial, luego de aumento salarial</i>	72557733.57
Cuerpo de Peritos												
Perito Ejec. Prof. " B "	854	56.11%	36,191.02	27,994.25	30907131.1	23907091.2	30,793.68	26297800.33	32872250.41	1965119.33	23581431.97	
Perito Ejec. Téc. "B"	668	43.89%	30,198.24	23,904.27	20172424.3	15968054.1	26,294.70	17564859.52	21956074.39	1783650.07	21403800.89	
Total Cuerpo Peritos	1,522	100.00%			51079555	39875145		43862660	54828324.81	3748769.41	44985232.86	
Total de servidores	7,418								273092306.76			
											<i>Monto adicional a solicitar para el cuerpo pericial, luego de aumento salarial</i>	44985232.86
											<i>Total del Monto adicional de presupuesto por los 3 cuerpos a solicitar, después de aumento salarial</i>	569340425.2

Tabla 2. Proyección de recursos presupuestales (adicionales) para miembros con designación especial en el SPC en 2014 (salarios)

Categoría (nivel) del Puesto	Distribución de funcionarios	Niveles Salariales (actuales)		Gasto mensual (actual) en salarios		Propuesta de nuevos salarios (proyecciones y cálculos)				
	Número de funcionarios al cierre de la Qna 13-2013	Sueldo Mensual Bruto	Sueldo Mensual Neto	Bruto	Neto	Propuesta de aumento (en sueldo neto)	Gasto mensual en salarios (tomando en cuenta el aumento en sueldos netos)	Cálculo del gasto mensual BRUTO (aplicación de 25% sobre neto)	Diferencia mensual en Brutos (entre salarios actuales y salarios nuevos)	Monto adicional por los 12 meses
Cuerpo de Agentes de la Policía Federal Ministerial										
Suboficial	86	19,629.06	15,886.13	1,688,099.16	1366207.12	25,000.00	2150000	2687500	999,400.84	11992810.1
Cuerpo de Agentes del Ministerio Público Federal										
Fiscal Ejec. Adjunto	777	43,227.35	32,919.68	33587650.95	25578593.7	36211.6513	28136453.06	35170566.33	1,582,915.38	18994984.50
Cuerpo de Peritos										
Perito Ejec.Prof. " B "	16	36,191.02	27,994.25	579056.32	447908.03	30793.68	492698.84	615873.54	36,817.22	441806.69
Totales	879			35,854,806.43	27392709		30779151.9	38473939.87	2,619,133.44	31429601

Tabla 3. Proyección de recursos presupuestales (adicionales) para incentivos

Categoría (nivel) del Puesto	Distribución de funcionarios		Propuesta de otorgamiento de incentivos por desempeño				
	Número de funcionarios al cierre de la Qna 13-2013	% funcionarios por nivel, respecto el total en cuerpo	Nuevo salario mensual (neto)	Porcentaje de salario neto para incentivo	Monto de salario neto para incentivo	20% de servidores recibirían incentivos	Monto neto por incentivos otorgados
Cuerpo de Agentes de la Policía Federal Ministerial							
Inspector General	7	0.23%	48,439.42	50	24219.71	1	24219.71
Comisario	4	0.13%	56,555.33	50	28277.66	1	28277.66
Comisario Jefe	1	0.03%	62,787.58	50	31393.79	0	0.00
Inspector Jefe	19	0.61%	39,165.72	50	19582.86	4	78331.44
Inspector	49	1.58%	36,573.36	100	36573.36	10	365733.65
Subinspector	67	2.17%	34,054.56	100	34054.56	13	442709.29
Oficial	243	7.85%	30,139.49	100	30139.49	49	1476834.95
Suboficial	2704	87.39%	25,000.00	100	25000.00	541	13525000.00
Total Cuerpo Policial	3,094	100.00%				619	15941106.70
Cuerpo de Agentes del Ministerio Público Federal (*No se consideran las designaciones especiales)							
Fiscal Coordinador Esp.	2	0.07%	66,076.37	50	33038.19	0	0
Fiscal Coordinador Mixto	23	0.82%	61,609.63	50	30804.81	5	154024.07
Fiscal Supervisor Mixto	28	1.00%	49,544.19	50	24772.10	6	148632.57
Fiscal Ejecutivo Titular	319	11.38%	44,856.11	100	44856.11	64	2870791.05
Fiscal Ejecutivo Adjunto	413	14.74%	36,211.65	100	36211.65	83	3005567.06
Fiscal Ejecutivo Asistente	2017	71.98%	30,758.74	100	30758.74	403	12395773.15
Total Cuerpo Ministerios	2,802	100.00%				561	18574787.9
Cuerpo de Peritos							
Perito Ejecutivo Profesional " B "	854	56.11%	30,793.68	50	15396.84	171	2632859.40
Perito Ejecutivo Técnico "B"	668	43.89%	26,294.70	100	26294.70	134	3523489.78
Total Cuerpo Peritos	1,522	100.00%				305	6156349.18
Total de servidores	7,418						
Total de servidores que recibirían incentivos							1485
Monto total (en neto) por incentivos que se otorgarían							40,672,244
Monto total (en bruto, con aplicación de un 25% adicional) por incentivos que se otorgarían							50840304.72

Criterios básicos para la elaboración de una propuesta sobre nuevos salarios e incentivos por resultados en el SPC de PGR.

En otro lugar³³, el equipo consultor del CIDE formuló una serie de recomendaciones para abordar el tema de los salarios y las promociones en el Servicio Profesional de Carrera de la PGR, a saber:

- 1) Cada cuerpo profesional —fiscales, peritos e investigadores— debe contar con salarios acordes a su función desde el principio de su carrera.
- 2) Diseñar, al menos, cuatro niveles de ascenso vertical a lo largo de la carrera de los tres cuerpos, a los que se acceda tras la valoración del aprendizaje y del rendimiento de cada uno de sus integrantes, asumiendo que el ascenso debe ser proporcional a los méritos demostrados e identificados mediante el sistema de gestión del desempeño propuesto. Se proponen cuatro niveles de promoción, pues pueden convertirse en una escala para premiar los méritos proporcionalmente.
- 3) Eliminar los sistemas de “concurso” para ascender a las plazas de mayor jerarquía, para privilegiar en cambio los rendimientos acreditados (los méritos) y los momentos del “periodo de vida” en que se encuentren los miembros del servicio.
- 4) Crear un sistema de promoción horizontal, independiente del sistema de ascensos e individualmente planteado, para reconocer y premiar las carreras exitosas de modo paralelo al que está limitado por la pirámide de ascensos.
- 5) Estudiar cuáles son las condiciones del “periodo de vida activa” en función de las misiones entregadas a cada integrante del SPC, sin menoscabo de sus méritos anteriores ni de sus niveles salariales ganados, para prever los costos añadidos a las opciones de “ascenso lateral” y jubilación. En nuestra opinión, estos estudios deben llevarse a cabo a la mayor brevedad posible.

Estas recomendaciones generales fueron construidas a partir de los diversos problemas que el equipo consultor pudo observar. La tabla 1 (ver abajo) es útil para

³³ CIDE, (2013), *El Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial de la PGR: Diagnóstico de los procesos, normas y resultados relevantes*, documento presentado a la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos e Internacionales el 15 de Julio de 2013 (ver sección 4. Hacia un Modelo de Servicio Profesional de Carrera: Los puntos críticos).

identificar algunos de esos problemas y, con base en ello, proponer los criterios básicos que deben servir de guía para la elaboración de nueva propuesta de salarios y promociones de los servidores públicos de los tres cuerpos del SPC de la PGR. Como se observa en la tabla 1, existen tres problemas:

- 1) ***La desproporción en las percepciones actuales salariales (en y entre los cuerpos).*** Es evidente que los salarios de los policías son muy menores si se les compara, por ejemplo, con los de los agentes del Ministerio Público. O bien, también como ejemplo, las brechas salariales entre la categoría más alta y la más baja dentro del cuerpo ministerial es alta (más del doble, entre una y otra).
- 2) ***La distribución actual de funcionarios (por categoría) y el número de niveles (en y entre los tres cuerpos) es otro problema.*** El caso de los policías es por demás representativo: casi el 90 por ciento se encuentra en la categoría más baja, mientras que apenas el 0.23% está en la más alta. Por otra parte, resulta claro que hay un desequilibrio en el número de niveles entre los tres cuerpos: los policías están distribuidos en 8 niveles; los agentes del MP en 6; y los peritos en sólo 2 categorías. Habría que decir, por otra parte, que esta situación actual no coincide con el número de categorías y niveles que el Estatuto del Servicio de carrera establece³⁴. Y,
- 3) ***La proyección (o carrera) en los diferentes niveles resulta otro problema, que amerita ser atendido.*** Es claro que debe buscarse una cierta homogeneización en el número de niveles sobre los cuales se permitirá la carrera de los funcionarios.

³⁴ En los artículos 4, 5 y 6 de ese ordenamiento se prevé la siguiente distribución de categorías y niveles: para los agentes del MP 4 categorías y 9 niveles diferentes; para los policías 3 categorías y 9 niveles; para los peritos profesionales 4 categorías; y para los peritos técnicos 3 categorías con 2 niveles diferentes.

Tabla 1. Salarios y distribución de funcionarios (por categoría), al 15 de Julio de 2013

Categoría (nivel) del Puesto	Niveles Salariales		Distribución de funcionarios		Gasto mensual en salarios	
	Sueldo Mensual Bruto	Sueldo Mensual Neto	Número de funcionarios al cierre de la Qna 13-2013	% funcionarios por nivel, respecto el total en cuerpo	Bruto	Neto
Cuerpo de Agentes de la Policía Federal Ministerial						
Inspector General	38.141,96	29.536,23	7	0,23%	266,993.72	206,753.60
Comisario	45.211,57	34.484,96	4	0,13%	180,846.28	137,939.82
Comisario Jefe	50.640,36	38.285,11	1	0,03%	50,640.36	38,285.11
Inspector Jefe	30.053,24	23.881,54	19	0,61%	571,011.56	453,749.19
Inspector	27.986,42	22.300,83	49	1,58%	1,371,334.58	1,092,740.78
Subinspector	25.978,24	20.764,98	67	2,17%	1,740,542.08	1,391,253.40
Oficial	22.856,85	18.377,74	243	7,85%	5,554,214.55	4,465,790.10
Suboficial	19.629,06	15.886,13	2704	87,39%	53,076,978.24	42,956,093.57
Total Cuerpo Policial			3094	100,00%	62,812,561.37	50,742,605.57
Cuerpo de Agentes del Ministerio Público Federal (*No se consideran las designaciones especiales)						
Fiscal Coordinador Especializado	82.390,53	60.069,43	2	0,07%	164,781.06	120,138.86
Fiscal Coordinador Mixto	76.463,62	56.008,75	23	0,82%	1,758,663.26	1,288,201.32
Fiscal Supervisor Mixto	60.794,22	45.040,17	28	1,00%	1,702,238.16	1,261,124.84
Fiscal Ejecutivo Titular	54.453,92	40.778,28	319	11,38%	17,370,800.48	13,008,271.96
Fiscal Ejecutivo Adjunto	43.227,35	32.919,68	413	14,74%	17,852,895.55	13,595,829.08
Fiscal Ejecutivo Asistente	36.145,65	27.962,49	2017	71,98%	72,905,776.05	56,400,348.38
Total Cuerpo Ministerios			2802	100,00%	111,755,154.56	85,673,914.44
Cuerpo de Peritos						
Perito Ejecutivo Profesional " B "	36.191,02	27.994,25	854	56,11%	30,907,131.08	23,907,091.21
Perito Ejecutivo Técnico "B"	30.198,24	23.904,27	668	43,89%	20,172,424.32	15,968,054.10
Total Cuerpo Peritos			1522	100,00%	51,079,555.40	39,875,145.31
Total de servidores en los 3 cuerpos			7418	GT en gasto	225,647,271.33	176,291,665.33

Estos problemas deben constituir simultáneamente nuestros puntos de partida, o criterios básicos, para la elaboración de la propuesta de salarios y promociones. En el ámbito de la policía ministerial, su titular presentó en el mes de Mayo una propuesta específica sobre esta materia; se trata de otro insumo adicional que el equipo del CIDE también debe valorar. Por otra parte, el ejercicio que se haga debe prever un apartado sobre “bonos por antigüedad” que (quizá por única ocasión) podrían ser otorgados a personal sustantivo en funciones, así como cierto tipo de bonos por productividad o desempeño anual. No se debe perder de vista que un objetivo central que persigue la propuesta sería la de ofrecer a las altas autoridades de la PGR, a la brevedad posible, un insumo relevante para solicitar un monto presupuestal específico para el 2014, suficiente para respaldar el mensaje de renovación de la estructura e impulso al SPC que se ha decidido emitir.

Anexo 5

Construyendo la Identidad Institucional de
la Procuraduría General de la República

Introducción

Al construir identidad se crea comunidad. Desde la perspectiva sociológica, conformar e integrar una identidad en un sistema social (ya sea una familia, una sociedad o una institución u organización, sea pública o privada) es una tarea que puede ser emprendida bajo diferentes orientaciones. Sin embargo, esta tarea siempre ha de tomar en cuenta que se trata de un proceso que, si bien sólo se consolida a largo plazo, debe llevarse a cabo de manera cotidiana mediante acciones específicas y consistentes desde un principio.

Construir la identidad de una organización pública con la complejidad de la Procuraduría General de la República (PGR) es un reto mayúsculo, pero también es una oportunidad para lograr, a partir de cambios marginales e incrementales, la consolidación de una visión posible, plausible y sólida de la organización y de quienes la integran, así como para transmitirla en forma paulatina al resto de la sociedad.

El proyecto de construcción y consolidación de la identidad que aquí se propone se sustenta en el concepto sociológico y administrativo que denominaremos binomio unidad-diversidad (Plasencia, 2010). Por medio de éste, se reconoce que la PGR es una unidad institucional con un marco legal, jurídico, administrativo y operativo específico, cuyo capital humano refleja una diversidad significativa de los actores que ejercen las atribuciones y funciones que les fueron conferidas. Con este proyecto se pretende ofrecer una ruta para forjar una identidad institucional compartida que, además de reforzar el sentido de pertenencia de esos actores a la organización, también sea útil para que las estrategias y objetivos relevantes orienten y promuevan en los servidores públicos de todos los niveles un papel proactivo y propositivo en la organización.

Si entendemos por identidad “El conjunto de repertorios culturales interiorizados (representaciones, valores y símbolos) a través de los cuales los actores sociales (individuales o colectivos) demarcan simbólicamente sus fronteras y se distinguen de los demás actores en una situación determinada, todo ello en contextos históricamente específicos y socialmente estructurados” (Giménez, 2002: 38), entonces tendremos como punto de partida dos componentes necesarios de esa construcción: la unidad institucional de la PGR y la diversidad de aportaciones que deben ofrecer y significar individualmente a cada uno de los servidores públicos que la integran. Para lograr lo anterior, es necesario reinterpretar el vínculo entre ambos componentes: la experiencia individual significada a través del marco institucional y éste refrendado por la actuación cotidiana de los individuos que la encarnan.

Aunque sabemos que el proceso de construcción de identidad va más allá del pronunciamiento de deseos y aspiraciones individuales e institucionales –pues lo que importa es la conducta efectivamente realizada y dotada de significados efectivos--, es pertinente partir de la apropiación del conocimiento subjetivo y atribuirle al lenguaje empleado un papel central, capaz de dar cuenta de las representaciones simbólicas del marco institucional en el que se relacionan y actúan los individuos; asimismo, es necesario saber cómo reconocen, argumentan y explican su papel los miembros de la organización. En este sentido, el proyecto de identidad que aquí presentamos consistirá en emplear el lenguaje como el primer instrumento para construir una relación entre el “sí mismo y los otros”, representados por la organización que los ancla colectivamente. (Hualde, 2000; Dubar, 2000; Demazière, 1997).

1. Elementos que integran la Política de Identidad: Hacia una rearticulación de la Misión-Visión de la PGR

La identidad institucional deberá centrarse en la fuerza del mensaje que se construya y transmita en la organización, por lo que se sugiere que dicho mensaje esté orientado a:

- Tener claridad y certeza del rumbo de la organización, para lo cual deberán ser tomadas en cuenta las definiciones políticas y estratégicas que el actual gobierno federal ha hecho públicas;
- Identificar qué es lo que se espera de cada uno de los miembros de la PGR, así como de quienes integran su Servicio Profesional de Carrera (SPC);
- Tener presente e interiorizar que la actuación de todo el personal de la PGR (incluido su SPC) deberá desplegarse en el marco de reformas y orientaciones que en los últimos años han redefinido la concepción y procuración de justicia en México, tales como el nuevo sistema penal acusatorio, el respeto de los derechos humanos, la perspectiva de género, la no discriminación y la atención y protección de las víctimas del delito, entre otras. Todas esas reformas y nuevas orientaciones simbólicas en la procuración de la justicia mexicana se han convertido en “restricciones” que, a un tiempo, delimitan y ofrecen certidumbre a la actuación esperada de la Procuraduría;
- Conocer las metas colectivas y las acciones individuales necesarias para lograrlas, además de establecer resultados medibles y precisos de esa actuación.

El nuevo mensaje institucional, por tanto, ha de incorporar: i) Los objetivos estratégicos, ii) las “restricciones” y iii) los resultados esperados en materia de impartición de justicia federal para los próximos años. De este modo, la propuesta de identidad institucional debe partir del reconocimiento de los objetivos estratégicos que tanto el Presidente de la República como el titular de la PGR han hecho públicos en los últimos meses. Ello significa, entre otras cosas, incluir conceptos y aspiraciones establecidas en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018* y en el *Plan Estratégico de la Procuraduría General República* presentado por su titular ante el Senado de la República. En este último se plasman las principales líneas de trabajo derivadas de su mandato constitucional:

- Procuración de justicia.
- Conducción e implementación de la política criminal de la Federación.
- Defensa de los intereses de la sociedad.
- Implementación de la reforma procesal penal.

En el mismo documento se incluyen seis ejes sobre los cuales deberá articularse el plan de trabajo institucional con acciones específicas:

1. Reducción de la impunidad,
2. Conducción de la política criminal federal,
3. Recuperar el papel de la PGR como defensora de los intereses de la sociedad,
4. Transformación de la estructura y de la cultura institucional,
5. Colaboración internacional en procuración de justicia, y
6. Tránsito al Sistema Penal Acusatorio.

Asimismo, el *Plan Estratégico de la Procuraduría General República* está vinculado con el apartado “México en Paz” del *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*, en el que se establece lo siguiente:

*“Un **México en Paz** que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población. Esta meta busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena. Asimismo, esta meta responde a un nivel de inseguridad que atenta contra la tranquilidad de los mexicanos y que, en ocasiones, ha incrementado los costos de producción de las empresas e inhibido la inversión de largo plazo. La prioridad, en términos de seguridad pública, será abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad. En este sentido, se busca disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes.” (PND. 2013-2018)*

Por lo anterior, se propone reformular la Misión-Visión de la PGR de modo tal que contenga la orientación del *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*, así como las líneas estratégicas y los ejes de acción del *Plan Estratégico de la Procuraduría General República*. En esa reformulación se ha de destacar la preponderancia que la PGR otorgará en los siguientes años a los objetivos estratégicos, en el marco de reformas que han “restringido”, o delimitado, el perfil de procuración de justicia que debe ofrecer la organización, así como los resultados que ha de alcanzar a partir de su propia actuación.

Hacia la reformulación de la Misión de la PGR

La Misión de la PGR debe ser un enunciado claro y sencillo que exprese la razón de ser de la organización. Al respecto, sugerimos que la declaración de Misión se redefina de la siguiente manera (fraseada deliberadamente en primera persona del plural):

Somos la institución de la República responsable de consolidar el estado de derecho mediante la acción cotidiana de quienes la integramos: servidores públicos profesionales, especializados, honestos, comprometidos y evaluados con rigor, que reconocemos y respetamos los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos y, sobre esa base, asumimos la responsabilidad de procurar justicia para México.

Visión de la PGR

En cuanto a la Visión, ésta debe ser un enunciado que refleje las aspiraciones organizacionales en el mediano y largo plazo, con un sentido de evolución institucional. El grupo consultor del CIDE propone el siguiente enunciado:

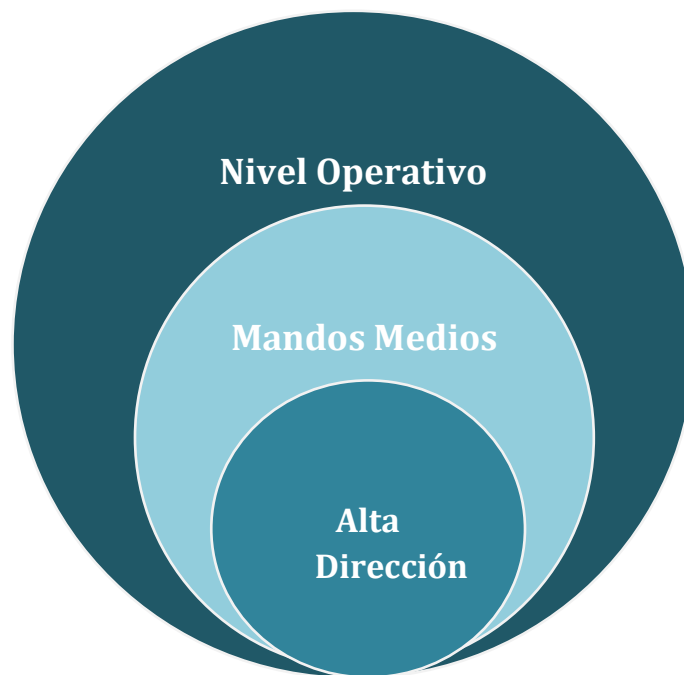
Vemos a la PGR como una institución profesional, honesta y calificada en todas las materias que garantizan la más expedita, eficaz y transparente procuración de justicia, que promueve y protege los derechos humanos de todas las personas, con un alto sentido de identidad, orgullo y pertenencia de quienes la encarnamos, abierta a la participación de la ciudadanía y reconocida por la sociedad gracias a su labor diaria y a la reivindicación de la justicia en México.

2. Recomendaciones para un proceso de socialización, discusión colectiva y convergencia institucional (en el corto plazo) de una política de identidad

Articular (o rearticular) la Misión-Visión de la PGR es el primer paso de un proceso largo y complejo para construir una nueva identidad institucional. En la literatura se reconoce que la discusión colectiva, la socialización y la convergencia respecto de los contenidos de la misión-visión y, en general, de la propuesta de identidad, constituye

una etapa indispensable de ese proceso³⁵. Por eso consideramos que en el corto plazo puede iniciarse una amplia deliberación y socialización de la propuesta de identidad aquí planteada en la que, a manera de “círculos concéntricos”, desde el nivel más alto hasta el más bajo de la Procuraduría se construya y adopte colectivamente el nuevo mensaje identitario, así como las acciones y las consecuencias que se derivan de él.

La participación de los servidores públicos de primer nivel de la PGR será fundamental en la conformación de la política de identidad y, en particular, en la definición de la Misión y Visión institucionales. Asimismo, el involucramiento de los demás niveles de la organización y de su personal, también es indispensable para internalizar ambos elementos –aun con sentido crítico y de confrontación de ideas– para enriquecerlos y eventualmente modificarlos hasta apropiárselos. Bajo la idea ya citada de “círculos concéntricos”, proponemos un esquema de discusión y construcción colectiva de la nueva identidad institucional que inicie en la alta dirección (como núcleo generador) y termine en los niveles operativos de la Procuraduría (círculo más externo), tal como se observa en la siguiente figura:



³⁵ En un artículo reciente, un grupo de académicos expertos en el tema de construcción y forjadura de identidad organizacional ha identificado que, además de la articulación de la visión, en el proceso de formación de identidad son también relevantes las tareas de involucramiento, discusión y convergencia en una propuesta de identidad consensual (Gioia, *et.al.*, 2010). En otro trabajo académico se ha precisado que las metas, las misiones, las prácticas, los valores y la acción (incluida la falta de acción) contribuyen a dar forma a la identidad de una organización, y que en ese proceso es fundamental la interacción entre los altos directivos y el resto de empleados, clientes, proveedores, grupos de ciudadanos y todos aquellos que tienen expectativas de beneficio o ganancia respecto del funcionamiento exitoso de una organización (o *stakeholders*, término con el que, en inglés, se suele referir a todo ese grupo de actores), véase Scott y Lane (2000).

Primer círculo: Alta Dirección

La figura del Procurador y su equipo de colaboradores de la alta dirección es fundamental en el proceso de construcción de un mensaje que impulse la construcción de la identidad de la PGR bajo un nuevo liderazgo. Por ello, se propone llevar a cabo un Seminario de Identidad, durante un fin de semana en un sitio de retiro, cuyo objetivo sea:

- Definir un mensaje (misión, visión)
- Establecer las bases del plan de identidad PGR
- Proponer un calendario

En este primer círculo se busca que la alta dirección construya y asuma un compromiso con la Misión y Visión al 2018 de la PGR. Para ello, el grupo estará coordinado por un facilitador experto en planeación estratégica con habilidades en el manejo de equipos de alta dirección, acompañado por tres subcoordinadores, uno de los cuáles tendrá a su cargo recopilar la información de cada sesión.

Segundo círculo: Mandos medios

Cada unidad administrativa deberá realizar un Seminario de Identidad retomando el mensaje y los resultados del primer círculo, teniendo como objetivos básicos:

- Definir la misión y visión de cada unidad administrativa, en función de la deliberación original.
- Definir acciones que consoliden la identidad por unidad administrativa.
- Establecer una programación para esas acciones.
- Participar en la definición del *sistema / cadena de valor*³⁶ de la PGR.

En estas reuniones deberán participar cada Director General, con sus Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Departamento, o bien, los puestos homólogos a éstos que integren cada unidad, pues en los Mandos Medios se encuentran aquellos servidores públicos que tienen una incidencia relevante tanto en el sentido estratégico de la organización como en la operación de las tareas cotidianas que ésta desarrolla.

³⁶ Por *sistema / cadena de valor* se entiende la manera como la organización “tiene estructurado el proceso de producción de sus bienes y servicios y que consiste fundamentalmente en que cada actividad de la cadena productiva recibe un insumo que reelabora en un producto de mayor valor, el cual es a su vez el insumo de una nueva actividad y así sucesivamente hasta terminar en el producto final que por sus propiedades reviste valor para un consumidor externo” (Aguilar, 2008: 276).

De hecho, los Mandos Medios son los que harán posible que las estrategias de la PGR se integren a las rutinas de la organización y, con ello, se favorezca la *creación de valor público* de los servicios que ofrece la Procuraduría a la sociedad.

Por lo anterior, es importante subrayar que dichas sesiones no han de ser entendidas como un proceso jerárquico, en el que el segundo círculo de servidores públicos “reciba línea” de sus superiores, sino en las que podrán expresar libremente sus opiniones y modificar, si fuera el caso, las conclusiones del primer círculo.

Los trabajos estarán coordinados por un facilitador experto en planeación estratégica y en manejo de grupos directivos y operativos y hasta por cuatro subcoordinadores. La duración de las sesiones oscilaría entre 8 y 16 horas y podrán realizarse ya sea en un retiro de fin de semana, o bien, en horarios de trabajo sin interrupciones.

Tercer círculo: Nivel Operativo

En esta fase del proceso se propone organizar grupos de 30 a 40 personas de todas las unidades administrativas, incorporando al personal operativo de base, por honorarios y sindicalizado para transmitir los mensajes definidos en los primeros dos círculos, pero también para establecer los canales de comunicación pertinentes que posibiliten la comunicación y los planteamientos de estos grupos para incorporarse en las propuestas originadas en la Alta Dirección de la PGR.

De este modo, en los grupos a integrar como parte del tercer círculo se buscará que cada miembro de la PGR, a nivel operativo, precise sus tareas específicas, mismas que inciden en el cumplimiento de la misión y el logro de la visión de su unidad administrativa, así como en el *sistema / cadena de valor* de la organización.

La duración de estos seminarios podría ser de 8 horas, incluyendo un receso para comer, en horarios laborales, en espacios para eventos de la propia organización, o bien, en los sitios determinados para ello.

Es importante mencionar que la propuesta de trabajar en círculos concéntricos debe complementarse con procesos de sensibilización al cambio, que podrían llevarse a cabo durante las mismas sesiones, es decir, serían reuniones de información / capacitación / reflexión colectiva y apropiación individual. Todas las sesiones de cada círculo deberán ser registradas en un documento escrito y contemplar la posibilidad de incorporarlas en una publicación final como el primer producto elaborado por el equipo de la PGR, sentando las bases del plan de identidad y de la posibilidad del trabajo colaborativo.

La cercanía a todo el personal que labora en la organización –y especialmente de los cuerpos que integran el SPC-- es indispensable en este tipo de procesos. Por ello, se sugiere elaborar una invitación personal del Procurador a cada uno de los participantes.

Respecto de la estructura básica de las sesiones del Seminario Identidad PGR, el grupo consultor del CIDE destaca que definir la fecha y el lugar de su realización, así como elegir al facilitador y coordinador del mismo no son asuntos triviales. En el seminario tendría que asegurarse, entre otras, que efectivamente se realicen las siguientes actividades específicas:

- Presentación de los participantes.
- Sesión de sensibilización al cambio, trabajo colaborativo y liderazgo compartido.
- Inicio de trabajos de plan de identidad.
- Integración de mensaje institucional.
 - Definición de Misión
 - Definición de Visión
 - Definición de objetivos estratégicos
- Integración de Plan de Identidad.
- Empleo de material videográfico.
- Levantamiento de imagen.
- Conclusiones y cierre de sesión.

Programa de trabajo para la celebración de las Reuniones

Con el fin de orientar el trabajo que supone la realización de la estrategia que hemos descrito en las secciones anteriores, el grupo consultor propone (ver cuadro, abajo) desplegar un conjunto de acciones específicas que en total puede llegar a consumir alrededor de un mes (cuatro semanas). Se trata, evidentemente, de una propuesta de programación de trabajo que ha de ser discutida y conciliada con las agendas y prioridades de las altas autoridades de la procuraduría.

Etapas	Semana 1	Semana 2	Semana 3 y 4
1. Integración equipo de Facilitadores	[Barra de actividad]		
2. Planeación de contenidos y material	[Barra de actividad]		
3. Reunión Primer Círculo	[Barra de actividad]		
4. Recopilación de información	[Barra de actividad]		
5. 1ª. Reunión Segundo Círculo	[Barra de actividad]		
6. 2ª. Reunión Segundo Círculo	[Barra de actividad]		
7. Recopilación de información	[Barra de actividad]		
8. Elaboración de primeros borradores	[Barra de actividad]		
9. 1ª Reunión Tercer Círculo	[Barra de actividad]		
10. 2ª Reunión Tercer Círculo	[Barra de actividad]		
11. 3ª Reunión Tercer Círculo	[Barra de actividad]		
12. 4ª Reunión Tercer Círculo	[Barra de actividad]		

Inicio-Término

Acciones adicionales

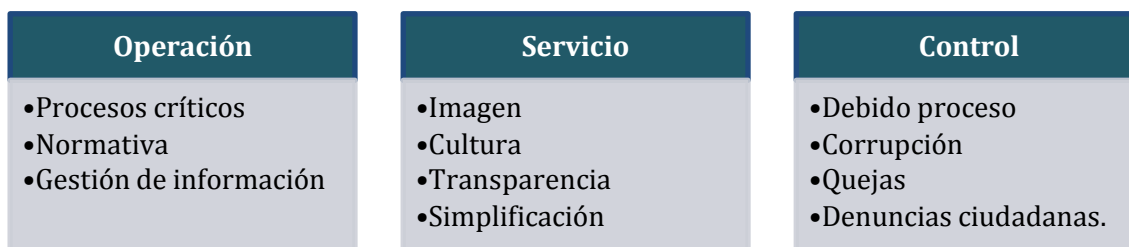
A partir del trabajo realizado en los Seminarios de Identidad PGR será preciso diseñar un intenso y efectivo programa de comunicación y difusión al interior de la organización para transmitir los mensajes elaborados por cada uno de los círculos, así como los productos resultantes como la Misión y Visión institucionales. Asimismo, se sugiere aprovechar los mecanismos de comunicación interna que actualmente existen, mientras se diseña uno o varios canales de comunicación adicionales y específicos para consolidar la identidad de los miembros de la organización.

La estrategia de comunicación debe ser integral, pero al mismo tiempo ubicar al titular de la Procuraduría como el principal comunicador e incluir paulatinamente a comunicadores de alto impacto. También es conveniente integrar un grupo con representantes de las áreas sustantivas y adjetivas de la PGR involucradas, para crear un mapa estratégico bajo cuatro perspectivas:

- 1) *Resultados*
- 2) *Usuarios*
- 3) *Procesos internos*
- 4) *Capital humano*

En cada una de estas perspectivas se deberán establecer indicadores que describan la forma en que la organización conseguirá cumplir la Misión y la Visión institucionales, así como un análisis de la actividad de los servidores públicos de cada uno de los cuerpos especializados (fiscales, detectives y peritos) que contribuyen al logro de los principios constitucionales que, a través de su conducta, conforman la ética pública de la PGR.

Del mapa estratégico se derivan objetivos igualmente estratégicos, indicadores y metas específicas, para obtener *Resultados* concretos. Su propósito es que los *Usuarios* internos y externos perciban a la organización de acuerdo con los atributos que ésta se planteó. Y en cuanto a los *Procesos internos*, es conveniente clasificar las oportunidades de mejora operacional, de mejora de servicios y de control, de acuerdo al siguiente diagrama:



Es relevante mencionar que los diversos elementos del ciclo de *Capital humano* deben estar comprendidos en el Plan de Identidad de la PGR, incluyendo la cultura y el clima organizacional. Sobre este punto, se recomienda que las autoridades de la PGR no descarten la posibilidad de que, en el corto plazo, se ordene la realización de estudios específicos para:

- Conocer la percepción del personal mediante encuestas acerca de los diversos factores que influyen en su entorno laboral;
- Conocer el clima organizacional mediante encuestas prediseñadas por la Secretaría de Función Pública, o bien definir las propias; y
- Alinear el ciclo de *Capital humano* y la mejora del clima organizacional, definiendo acciones de cierre de brechas entre la cultura meta y la cultura actual.

3. Recomendaciones de mediano y largo plazos para reforzar la política de identidad en la PGR

Como ya se ha establecido en la Introducción a este texto, la construcción de la política de identidad de la PGR demanda un esfuerzo permanente. Por tanto, ha de contemplar no sólo acciones en el corto plazo sino permanentes. Respecto a este segundo grupo de acciones, es preciso que la Alta Dirección de la Procuraduría atienda los siguientes aspectos que constituyen componentes clave en el largo y continuo proceso de construcción de una identidad de la organización:

3.1. Construir y divulgar una versión humana de la historia de la Procuraduría General de la República.

La historia de la PGR se traza en sus hitos importantes: sus comienzos, su crecimiento, sus logros y los cambios notables en su estructura o dirección. Si bien esa historia puede revelarse en los documentos constitutivos (leyes y reglamentos derogados y vigentes); los diversos planes y programas de trabajo, ya sea de carácter estratégico u operativo; y las estadísticas de la organización, esta historia también puede construirse a partir de la percepción de la personas, quienes laboran o han laborado en la organización.

Dada su importancia para la política de identidad, la historia “autobiográfica” de la Procuraduría General de la República ha de documentarse en una monografía, a fin de contar con un texto de referencia que plasme aquellos hitos importantes de la organización y facilite la comunicación de la versión humana de dicha historia.

La divulgación de esta historia humana, concreta, vívida, entre los candidatos a ingresar al SPC ha de ocurrir en los cursos de la fase de formación y capacitación inicial de la etapa de ingreso. Por tanto, se recomienda incorporar un curso de historia humana de la Procuraduría General de la República y evaluar, como ocurre con los demás cursos impartidos en dicha fase, los conocimientos adquiridos al término del mismo.

De igual modo, como la política de identidad de la PGR involucra a todos sus miembros, la monografía que se construya ha de distribuirse en todo el personal que labora en la organización. Los cursos de capacitación y/o un esquema permanente de comunicación formal pueden contribuir de manera significativa a la difusión de la historia humana de la Procuraduría entre todo su personal.

3.2. Revisar el Plan Rector de Capacitación Institucional para orientar los contenidos de la formación continua hacia los resultados que se quieren alcanzar en la Visión al 2018 de la Procuraduría General de la República.

La cultura de la Procuraduría comprende aquellos valores y creencias que se ilustran en los relatos sobre éxitos y fracasos pasados de la organización. Sin embargo, su cultura puede evolucionar e, incluso, ser distinta en diferentes espacios de la organización, dando lugar a las llamadas subculturas.³⁷

Para promover la adopción de nuevos valores en el comportamiento de los miembros de la Procuraduría y, en particular de quienes integran el SPC, así como evitar que la presencia de estas subculturas debilite el sistema de creencias colectivamente aceptado, es necesario orientar la formación continua del personal hacia el logro de los resultados previstos en la imagen positiva y clara de cómo quiere llegar a ser esta organización en un futuro determinado, es decir, en su Visión al 2018. Por lo antes dicho, la revisión del Plan Rector de Capacitación Institucional ha de tomar en cuenta lo siguiente:

a) Las nuevas competencias que deben desarrollar los miembros del SPC en materia de juicios orales.

Las nuevas competencias de los miembros del SPC deben orientarse a la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, teniendo a los juicios orales como el objetivo principal.

A este respecto, se sugiere que los perfiles competenciales de los Ministerios Públicos, Detectives y Peritos, en concordancia con lo planteado por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, consistan en:

³⁷ De acuerdo con Robbins, en las organizaciones grandes aparecen subculturas, entendidas éstas como miniculturas en la organización, por lo regular definidas por la división de departamentos y la separación geográfica (Robbins, 2004).

Ministerios Públicos	Policías de Investigación	Peritos
Servidor público*.	Servidor público*.	Servidor público**.
Facultado y capaz de conducir una investigación de hechos con apariencia delictiva.	Facultado y capaz para realizar diligencias de investigación de delitos bajo la conducción y el mando del fiscal o MP.	Profesionista o técnico experto en elaborar estudios o análisis de diversas especialidades sobre elementos a considerar como datos de prueba.
Coordinación de policías y peritos	Detener personas en casos legitimados.	Capaz de manejar correctamente indicios, huellas o vestigios del hecho delictivo.
Ejercer acción penal ante tribunales	Preservar el lugar de los hechos.	Respete la cadena de custodia.
Capaz de intervenir en las etapas del procedimiento penal y sus audiencias en ejercicio de sus atribuciones e interponer recursos	Procesar y trasladar indicios respetando la cadena de custodia.	Comparezca en las actuaciones procesales cuando sea citado por la autoridad.
Actuar con objetividad, garantizando la protección y el respeto a los derechos humanos.	Ejecutar solicitudes de cateo y órdenes de aprehensión.	Emita dictámenes con las formalidades técnicas y científicas de su ciencia.
Procurar la aplicación de la ley al culpable y que se reparen los daños.	Prestar auxilio y protección a víctimas, ofendidos o testigos del delito.	Conserva e integra los principios de confidencialidad y reserva.
	Emitir informes, acudir a las audiencias cuando se le requiera.	
	Solicitar al MP promover acciones que coadyuven a la obtención de pruebas.	
	Cuidar, proteger y respetar siempre los derechos humanos.	

* Dependiente de la Procuraduría General de la República.

** Los peritos pueden ser servidores públicos o no, al ser contratados por la autoridad de acuerdo a las necesidades de la investigación.

Adicionalmente, se requiere trabajar en competencias de carácter básico, que son aquellos comportamientos, conocimientos y actitudes de la persona, que le permitirán adoptar con relativa facilidad las competencias propias de la organización al integrarse al desempeño de una función específica.

Las competencias genéricas se refieren a comportamientos y actitudes de la organización que la persona adopta y practica sistemáticamente en el desempeño de sus funciones. Son las competencias exclusivas de la PGR y que le dan sustento al

trabajo de los fiscales, policías y peritos, que realizan procesos clave, sustantivos o relevantes. Son las competencias que deben poseer todos los integrantes de la organización con el nivel de dominio que cada puesto requiere.

Clasificación de Competencias



Fuente: Elaboración propia

b) El sistema acusatorio

El *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018* (PND) establece entre sus prioridades la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, el cual habrá de regir en todo el país, a más tardar, en 2016. Este nuevo Sistema de Justicia Penal se caracteriza por la oralidad, la transparencia, la mediación y la conciliación, la reparación del daño y la más amplia garantía a los derechos humanos, tanto de la víctima como del imputado (Gobierno de la República, 2013).

El PND también determina que para garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente, se plantea consolidar la transición hacia un Nuevo

Modelo de Justicia Penal Acusatorio y Adversarial. Lo anterior implica una transformación de las instituciones involucradas hacia un modelo que contribuya a abatir la impunidad, logre una procuración de justicia efectiva y combata la corrupción (Gobierno de la República, 2013).

c) La ética pública, los derechos humanos y la transparencia

Los protocolos y procedimientos de actuación de los miembros de la Procuraduría y, en particular, de quienes integran el SPC han de tener un marco de referencia basado en la ética pública y el respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a la información pública gubernamental y de acciones de transparencia.

En este sentido, es preciso orientar la formación continua de los miembros del SPC hacia la generación de perfiles competenciales que estén apegados a la ética pública y a la promoción de una cultura de respeto y también cumplimiento de los derechos humanos. Asimismo, dicha formación ha de contemplar contenidos que sean consistentes con el fortalecimiento de acciones en materia de transparencia, a fin de evitar prácticas irregulares o discrecionales que inhiban un debido proceso y combatan la corrupción.

3.3 Revisar el esquema por el cual se evalúa el desempeño de los miembros del Servicio Profesional de Carrera, para poder reconocer a los mejores desempeños profesionales, en forma individual y colectiva.

La cultura de la Procuraduría también permite observar cómo se trabaja y comporta la organización, esto es, obtener un panorama general de su desempeño, lo cual ayuda a definir lo que ha de premiarse (y castigarse) en la misma. Sin embargo, para que este aspecto de la cultura contribuya a construir la política de identidad de la PGR se requiere de un sistema de evaluación del desempeño que permita medir éste de manera confiable y objetiva, tanto en forma individual como colectiva, periódicamente.

De hecho, la evaluación del desempeño de todos los miembros del SPC constituye el medio más eficaz y confiable para poder reconocer a los mejores desempeños profesionales que estén orientados a contribuir al *fin*, así como a los *propósitos*, que persigue la PGR. En este sentido, la revisión del esquema por el cual se evalúa al personal de carrera ha de tomar en cuenta los indicadores globales contenidos en el

PND y los indicadores específicos consignados en el *Plan Estratégico de la Procuraduría General República* (también conocido como Plan de Trabajo).

Así, en el apartado de “México en Paz” del PND se establecen dos indicadores que engloban las acciones en materia de procuración de justicia a nivel federal y permiten hacer mediciones en forma global:

1. Índice de Estado de Derecho.
2. Tasa de victimización.

Por su parte, en el Plan de Trabajo se establecen indicadores para cada uno de los seis ejes:

1. Reducción de la impunidad

Indicadores
.1 Porcentaje de sentencias condenatorias frente a número de averiguaciones previas iniciadas
.2 Porcentaje de cumplimiento de órdenes de aprehensión
.3 Porcentaje de autos de formal prisión solicitados que llegan a ser obsequiados
.4 Porcentaje de solicitudes de órdenes de aprehensión que llegan a ser obsequiadas
.5 Número de averiguaciones previas iniciadas que permanecen sin consignar (porcentaje de incremento histórico)
.6 Duración promedio de los casos por etapa
.7 Percepción pública de la Procuraduría General de la República

2. Conducción de la política criminal federal

Indicadores

- .1 Relación entre mandatos de política criminal y su grado de implementación
- .2 Impacto de los lineamientos nacionales de política criminal sobre el desempeño de las procuradurías en las entidades federativas
- .3 Porcentaje de consignaciones por delincuencia organizada entre el número total de consignaciones remitidas en el año
- .4 Tasa de resolución de los delitos de alto impacto al año
- .5 Acuerdos conferencia nacionales

3. Recuperar el papel de la Procuraduría General de la República como defensora de los intereses de la sociedad

Indicadores

- 3.1 Frecuencia de procesos constitucionales iniciados al año, por tipo de asunto
- 3.2 Frecuencia de acciones colectivas iniciadas al año
- 3.3 Solicitudes del Ministerio Público Federal al PJJ al año (contradicciones de tesis, amparos preferentes)
- 3.4 Porcentaje de procesos constitucionales ganados por tipo
- 3.5 Tesis jurisprudenciales generadas por influencia de la Procuraduría General de la República

4. Transformación de la estructura y de la cultura institucional

Indicadores

4.1 Modificaciones implementadas anualmente en la estructura institucional de la Procuraduría General de la República

4.2 Establecer patrones regionales de operación

4.3 Monitorear los procesos de transformación en las prácticas individuales, los procesos y la adecuación de nuevas tecnologías

4.4 Analizar el número de reformas legislativas propuesta por la Procuraduría General de la República en materia penal durante el año

4.5 Monitorear el diseño de protocolos de operación realizado por la Procuraduría General de la República en el año

5. Colaboración internacional en procuración de justicia

Indicadores

5.1 Porcentaje de expedientes de extradición concluidos

5.2 Porcentaje de solicitudes de asistencia jurídica internacional atendidas

5.3 Porcentaje de solicitudes de análisis jurídico internacional gestionadas

5.4 Porcentaje de solicitudes de extradición de autoridades nacionales recibidas

5.5 Porcentaje de solicitudes de extradición de autoridades extranjeras recibidas

5.6 Modificaciones implementadas anualmente en la estructura institucional de la Procuraduría General de la República

5.7 Establecer patrones regionales de operación

5.8 Monitorear los procesos de transformación en las prácticas individuales, los procesos y la adecuación de nuevas tecnologías

5.9 Analizar el número de reformas legislativas propuesta por la Procuraduría

General de la República en materia penal durante el año

5.10 Monitorear el diseño de protocolos de operación realizado por la Procuraduría General de la República en el año

6. Tránsito al Sistema Penal Acusatorio

Indicadores

6.1 Aprobación del Código de procedimientos penales

6.2 Se concluye el plan de implementación federal de la reforma procesal penal

6.3 Número total de procesos de capacitación del personal sustantivo de la Procuraduría General de la República

6.4 Dos regiones emplean el nuevo sistema de justicia penal en el primer año de implementación

6.5 Se reduce el número de reclusos por delitos federales

6.6 Se reduce el tiempo de tramitación de los procesos penales federales

Al considerar estos indicadores en el esquema de evaluación del desempeño institucional de la PGR y, en particular, de los miembros del SPC se abre la posibilidad de poder evaluar el desempeño colectivo, el cual ha de contribuir al logro de mejores resultados en el Índice de Estado de Derecho y en la Tasa de Victimización, así como a mejorar aquellos aspectos que serán medidos en los indicadores previstos en cada uno de los ejes del Plan de Trabajo.

Una vez revisado el esquema para evaluar el desempeño, es necesario ajustar (modificar) el relativo al otorgamiento de los “estímulos económicos y sociales”, para reconocer los mejores desempeños individuales y, sobre todo, colectivos, bajo una normativa que dé certeza e igualdad de oportunidades a quienes cumplan con los méritos para poder recibirlos.

Por último, en el ascenso-promoción en el Servicio Profesional de Carrera deben tomarse en cuenta aquellos méritos que estén vinculados a las buenas prácticas que, previamente documentadas, hayan recibido un reconocimiento por su apego a los

principios de la PGR (Artículo 1° de su Ley Orgánica) y los criterios técnicos que lleguen a determinarse para la valoración de las mismas.

El reconocimiento de los mejores desempeños individuales y colectivos, así como de las buenas prácticas, fortalece el componente vinculado a la cultura organizacional que incide en la construcción de la identidad institucional de la Procuraduría General de la República.

Consideraciones finales

Reiteramos en este último apartado que el Proyecto de Identidad que aquí se propone implica un proceso continuo de formación e internalización de la Misión y la Visión que se tenga de la PGR hacia el 2018. En ese sentido, consideramos que las actividades que proponemos permitirán que todo el personal encuentre nuevas formas para entender y vivir con orgullo la identidad y sentido de pertenencia a la organización.

En un marco diferente de colaboración institucional entre el CIDE y la PGR, si bien el grupo consultor del CIDE podría acompañar el proceso de implementación de las acciones de esta política de identidad, es importante subrayar la importancia de que la PGR no sólo identifique las áreas que tendrán a su cargo la instrumentación de estas acciones, sino que aproveche el proyecto aquí propuesto para llamar a la colaboración a otras instancias académicas del país y a las organizaciones de la sociedad civil que se han ocupado de las distintas aristas de la procuración de justicia en México. Lo anterior, a fin de ir expandiendo y aun explicando la conformación de esa nueva identidad hacia la sociedad.

Finalmente, es necesario mencionar también que la consolidación de la política de identidad no puede dar resultados por sí sola. Todo el esfuerzo que se haga por internalizar una nueva identidad en el personal de la PGR debe acompañarse y consolidarse mediante la transformación de los procedimientos de ingreso, formación, capacitación y promoción en el marco del SPC. No hay identidad mejor conformada que la que se vive en el quehacer diario y que es palpable, tanto al interior de la organización como al exterior. Esta será la única manera en que realmente logrará transformarse de fondo la identidad de la organización.

Referencias

- Aguilar, L. F., (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Dubar, C., y D. Demazière, (1997). *Analyser les entretiens biographiques. L'exemple des récits d'insertion*. París, Nathan.
- Dubar, C., (2000). *La crise des identités. L'interprétation d'une mutation*. París, Presses Universitaires de France.
- Friedman, J., (2001). *Identidad cultural y proceso global*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Giddens, A., (1991). *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Barcelona, Península.
- Giménez, G., (2002). Identidades en globalización, en R. Pozas Horcasitas (coord.), *La modernidad atrapada en su horizonte*. México, Porrúa-Academia Mexicana de Ciencias, pp. 37-56.
- Gioia, D.A., K. Price, A. Hamilton y J. Thomas, (2010), "Forging an Identity: An Insider-outsider Study of Processes Involved in the Formation of Organizational Identity", en *Administrative Science Quarterly*, 55: 1-46.
- Gobierno de la República, (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Diario Oficial de la Federación. Referencia en línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013, Fecha de consulta: el 31 de mayo, 2013.
- Hualde, A., (2000). La sociología de las profesiones. Asignatura pendiente en América Latina, en E. de la Garza (coord.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 664-679.
- Plasencia, A., (2011). La federalización de la educación básica en el D.F. Una tarea pendiente. México, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 30-37.
- Procuraduría General de la República, (2013). Plan de Trabajo de la Procuraduría General de la República. Presentado al Senado de la República el 20 de mayo del 2013.
- Robbins, S. P., (2004). *Comportamiento organizacional*, México, Pearson.
- Scott, S. y Lane, V., (2000), "A Stakeholder Approach to Organizational Identity", en *Academy of Management Review*, Vol. 25, No. 1, pp. 43-62