

6

Maximizar las capacidades del personal de contratación pública a través de la profesionalización

Este capítulo se enfoca en las capacidades del personal de contratación pública en el Estado de México. De una función meramente administrativa, la contratación pública ha pasado a tener una función estratégica debido a sus reglas cada vez más complejas y su naturaleza multidisciplinaria. Por lo tanto, se requiere de personal altamente calificado para contar con un sistema de contratación robusto. En este capítulo se estudian los marcos normativos e institucionales y las estrategias existentes en relación con la profesionalización del personal de contratación pública en el Estado de México. Posteriormente, se analizan las áreas prioritarias clave para establecer un sistema eficaz de profesionalización y desarrollo de capacidades: (i) evaluar las capacidades del personal de contratación pública, (ii) desarrollar un marco de competencias y un marco de certificación, y (iii) crear un sistema para el desarrollo de capacidades. Finalmente, se hacen propuestas de acción que el Estado de México podría considerar para promover la agenda de profesionalización mediante el reconocimiento de la contratación pública como una actividad profesional.

Introducción

La capacidad de los servidores públicos es un elemento fundamental para el éxito de las políticas públicas y la provisión de servicios. Actualmente, los servidores públicos atienden problemas altamente complejos, y sin precedentes, en sociedades cada vez más plurales y demandantes (OECD, 2017^[23]). En una situación de restricciones fiscales, se requiere a los gobiernos hacer más con menos. Estas circunstancias también aplican a los servidores públicos que trabajan en la contratación pública.

La capacidad adecuada del personal de contratación pública es un elemento clave para garantizar un sistema robusto de contratación con el propósito de conseguir mayor eficiencia y valor por el dinero en la utilización de fondos públicos. La contratación pública es una actividad económica clave, puesto que representa una parte significativa del gasto público. En 2017, la contratación pública fue, en promedio, equivalente a 11.8% del Producto Interno Bruto (PIB) y de 29.1% en términos de gastos generales del gobierno en los países de la OCDE (OECD, 2019^[11]). Recientemente, la contratación pública ha pasado de tener una función administrativa a una estratégica debido a sus reglas cada vez más complejas y a su naturaleza multidisciplinaria.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* (de ahora en adelante la "Recomendación") establece un principio relacionado con la capacidad del personal de contratación pública. Hace un llamado a los países a desarrollar un personal de contratación con la capacidad de lograr valor por el dinero de manera continua, eficiente y eficaz (véase el Recuadro 6.1), (OECD, 2015^[1]).

Recuadro 6.1. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública: capacidad

IX. RECOMIENDA que los adherentes dispongan de un personal dedicado a la contratación pública con capacidad de aportar en todo momento, de manera eficaz y eficiente, la debida rentabilidad en este ámbito.

A tal fin, los adherentes deberán:

i) Asegurarse de que los profesionales de la contratación pública tienen un alto nivel de integridad, capacitación teórica y aptitud para la puesta en práctica, para lo que les proporcionan herramientas específicas y periódicamente actualizadas, disponiendo, por ejemplo, de unos empleados suficientes en número y con las capacidades adecuadas, reconociendo la contratación pública como una profesión en sí misma, proporcionando formación periódica y las oportunas titulaciones, estableciendo unas normas de integridad para los profesionales de la contratación pública y disponiendo de una unidad o equipo que analice la información en materia de contratación pública y realice un seguimiento del desempeño del sistema.

ii) Ofrecer a los profesionales de la contratación pública un sistema de carrera atractivo, competitivo y basado en el mérito, estableciendo vías de ascenso según méritos claros, brindando protección frente a las injerencias políticas en el procedimiento de contratación pública, y promoviendo en las esferas nacional e internacional las buenas prácticas para los sistemas de carrera profesional al objeto de mejorar el rendimiento de estos empleados.

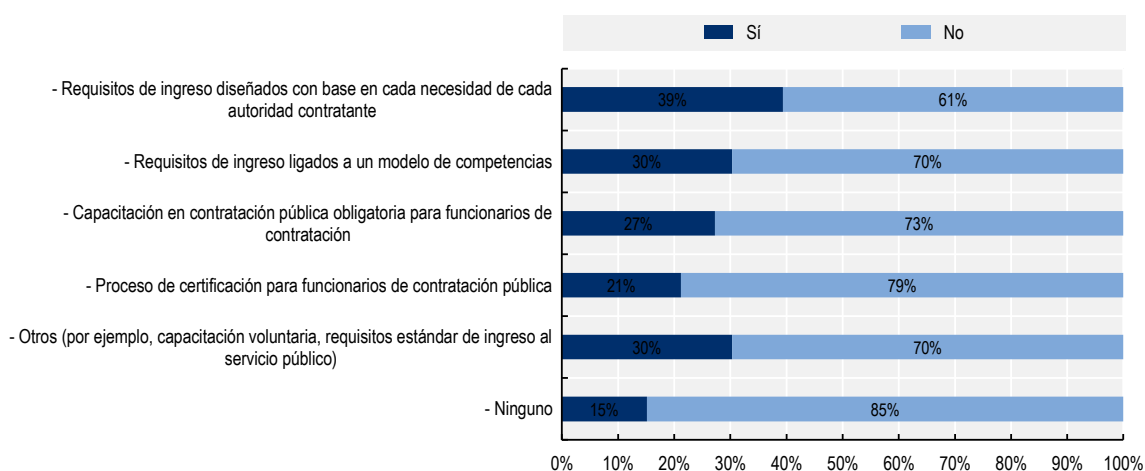
iii) Fomentar la adopción de enfoques colaborativos con entidades como universidades, *think tanks* o centros políticos a fin de mejorar las capacidades y competencia del personal de contratación pública. Deberá hacerse uso de la especialización y la experiencia pedagógica de estos centros del saber, en cuanto son herramientas valiosas que amplían los conocimientos en esta materia y establecen un canal bidireccional entre teoría y práctica capaz de impulsar la innovación en los sistemas de contratación pública.

Fuente: (OECD, 2015^[1]).

La capacidad del personal de contratación pública tiene un impacto importante en las funcionalidades de otros principios de la *Recomendación*. De hecho, toda función de contratación pública que se haya abordado en otros capítulos no resultaría eficiente o eficaz sin servidores públicos altamente calificados, capaces de implementar procesos de contratación diariamente. Por lo tanto, es esencial mejorar la profesionalización y la capacidad del personal de contratación para que las políticas públicas y los sistemas de contratación pública cumplan completamente con el propósito de asegurar su máximo impacto.

Reconociendo la relevancia de la capacidad del personal de contratación pública, varios países han buscado reforzar sus capacidades mediante diferentes enfoques. La Gráfica 6.1 muestra las principales medidas adoptadas por países de la OCDE.

Gráfica 6.1. Medidas en países de la OCDE para asegurar una capacidad adecuada del personal de contratación pública



Nota: "Ninguno" se refiere a que no hay una medida específica para asegurar capacidades del personal de contratación. Datos de 33 países que respondieron (30 países de la OCDE más Marruecos, Costa Rica y Perú).

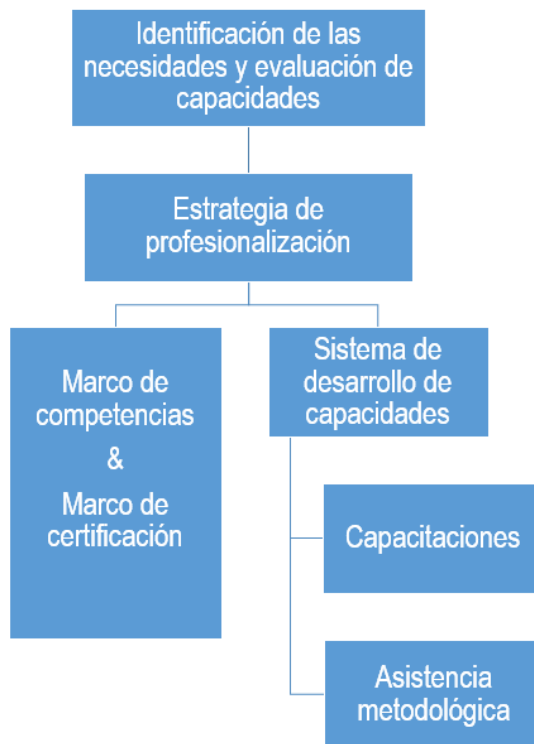
Fuente: (OECD, 2019_[14]).

Efectivamente, 61% de los países de la OCDE reconocen la contratación pública como una actividad profesional (OECD, 2013_[12]).

Tal y como lo indica el *Informe de Prácticas en la Contratación Pública Local en Cinco Entidades Mexicanas* de la OCDE, de 2015, la profesionalización y el desarrollo de capacidades del personal de contratación representan un gran reto en el Estado de México (OECD, 2015_[10]). Actualmente, la contratación pública no está reconocida como una actividad profesional en el estado.

En este capítulo se analizará la situación actual del sistema de profesionalización y desarrollo de capacidades del personal de contratación pública en el Estado de México, a la luz de la *Recomendación* de la OCDE y las mejores prácticas internacionales. Se evaluarán el marco normativo e institucional y las estrategias existentes en relación con la profesionalización del personal de contratación pública en el Estado de México. Posteriormente, se analizarán las áreas prioritarias clave para establecer un sistema eficaz de profesionalización y desarrollo de capacidades: (i) evaluar las capacidades del personal de contratación pública, (ii) desarrollar un marco de competencias y un marco de certificación, y (iii) crear un sistema para el desarrollo de capacidades.

Gráfica 6.2. Áreas prioritarias clave para establecer un sistema efectivo de profesionalización y desarrollo de capacidades en el Estado de México



Cabe recalcar que llevar a cabo una encuesta para identificar necesidades y evaluar capacidades del personal de contratación pública sería un primer paso y la base para establecer, no solo una estrategia de profesionalización, sino también un marco de competencias y un marco de certificación, al igual que un sistema para el desarrollo de capacidades.

6.1. Panorama del marco normativo, la estrategia y el marco institucional en relación con el personal de contratación pública

6.1.1. El Estado de México se beneficiaría del establecimiento de un marco normativo y una estrategia hecha a la medida para la profesionalización del personal de contratación pública

Establecer un marco normativo robusto y una estrategia a la medida representa un paso clave cuando los países intentan promover la agenda de profesionalización del personal de contratación pública.

El Estado de México tiene una larga historia respecto a su marco normativo y su estrategia para fomentar la profesionalización y el desarrollo de capacidades de sus servidores públicos. En 1998, en el Estado de México entró en vigor la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Dicha ley prevé el establecimiento de programas de desarrollo de capacidades (Artículo 101) y un servicio de carrera (Artículo 99) como parte del sistema de profesionalización de servidores públicos en el Estado de México. (Gobierno del Estado de México, 1998^[16]).

El Reglamento de Profesionalización para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México estipula algunos aspectos del sistema de desarrollo de capacidades, como por ejemplo (Gobierno del Estado de México, 2015^[17]):

- derechos y obligaciones de servidores públicos en términos de formación (Artículos 41-48);
- detección de necesidades de profesionalización (Artículos 60-68);
- inducción de servidores públicos de nuevo ingreso (Artículos 90-92);
- modalidades de formación, tales como talleres o educación a distancia (Artículos 93-96);
- convenios con otras entidades, incluyendo universidades (Artículos 112-122).

Los servidores públicos del Estado de México tienen derecho a acceder a oportunidades de desarrollo de capacidades y solicitar capacitación, además de completar cursos obligatorios (Artículos 86 y 88 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios).

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, un documento de prioridades de política pública y estrategia publicado por el Gobernador a principios de su mandato, también hace referencia a la necesidad de establecer mejoras en la profesionalización y el desarrollo de capacidades de los servidores públicos en: programas de capacidades y profesionalización para servidores públicos municipales y desarrollo de capacidades para funcionarios en las oficinas de control/auditoría. (Gobierno del Estado de México, 2018^[18]).

Sin embargo, estos marcos normativos y estrategias se refieren a los servidores públicos en general, y podrían orientarse más hacia la profesionalización del personal de contratación pública en particular. Por lo tanto, el Estado de México podría beneficiarse de mejorar los marcos normativos y establecer estrategias especialmente enfocadas a la profesionalización en materia de contratación pública.

Reconociendo su fuerte impacto sobre el sistema de contratación pública, algunos países han desarrollado una estrategia nacional específica para mejorar las capacidades de su personal de contratación. Por ejemplo, Nueva Zelanda implementó iniciativas para desarrollar el conocimiento y las aptitudes de su personal de contratación (véase el Recuadro 6.2). Petróleos Mexicanos (PEMEX), empresa petrolera de participación estatal en México, también creó una estrategia relacionada con el desarrollo de las capacidades de su personal de contratación pública: Profesionalizar para Transformar.

Recuadro 6.2. Iniciativas clave para profesionalizar y empoderar al personal de contratación pública en Nueva Zelanda y PEMEX

Nueva Zelanda

Nueva Zelanda definió las siguientes iniciativas clave para profesionalizar y empoderar a su personal de contratación pública:

- desarrollar un Índice de Capacidades en Contratación (*Procurement Capacity Index*, PCI, por sus siglas en inglés), un instrumento de autoevaluación que mide las capacidades de contratación de las agencias;
- evaluar la capacidad de contratación de la agencia *in situ* y proporcionar planes de acción para su desarrollo;
- desarrollar requisitos estándar de competencia para funciones de contratación e implementarlos en las agencias;
- comparar el desempeño en la contratación y en precios en agencias clave respecto al sector privado;
- incrementar la migración de funcionarios de contratación capacitados y calificados para cerrar brechas de aptitudes;
- asegurar que los salarios de los funcionarios de contratación del gobierno reflejen los estándares del mercado;

- dedicar recursos para llevar a cabo reformas en las prácticas de contratación de las agencias;
- identificar oportunidades para centros compartidos de servicio de contratación;
- incluir profesionales de contratación en equipos de proyectos de obras;
- establecer un pequeño equipo de expertos en contratación estratégica (base comercial) en apoyo a los proyectos de alto riesgo/valor de todo el gobierno;
- establecer recursos para apoyar proyectos de alianzas público-privadas;
- determinar las necesidades de capacitación respecto a la contratación y proveedores fuente;
- asegurar que el personal de contratación esté capacitado para cerrar brechas de aptitudes;
- proporcionar formación en línea para apoyar a los compradores a obtener un certificado profesional;
- captar al personal clave de contratación en agencias para acelerar su formación profesional en contratación;
- desarrollar y lanzar planes de desarrollo profesional para personal de contratación;
- establecer una academia de contratación de Nueva Zelanda;
- fomentar y subsidiar a los profesionales de contratación del sector público para que obtengan certificados reconocidos en materia de contratación;
- lanzar un programa de posgrado en contratación para incrementar las capacidades en Nueva Zelanda;
- facilitar estancias profesionales y planeación de carrera entre agencias para practicantes de contratación;
- establecer y facilitar un Grupo de Líderes de Contratación (con edad máxima de 35 años) conformado por futuros líderes de contratación;
- desarrollar el curso “desmitificando la contratación” en forma de taller de dos días de introducción a la contratación en un contexto del sector público, o como método de educación en línea.

PEMEX

En el contexto de su transición hacia una nueva misión enfocada a crear valor, PEMEX, la empresa petrolera mexicana de participación estatal, tenía que contar con la cantidad adecuada de funcionarios de contratación con aptitudes y competencias específicas. Por lo tanto, PEMEX estableció la estrategia “Profesionalizar para Transformar”, su primer esfuerzo intensivo por establecer una plataforma básica de conocimientos estandarizados relacionados con la contratación pública. Como parte de esta estrategia, se desarrollaron siete cursos en línea para su personal de contratación, enfocados en los conceptos, metodologías y estrategias básicas de contratación (Véase Recuadro 6.8 para los detalles de los cursos).

Fuente: adaptado de OECD, 2016^[15] y OECD, 2017^[54].

6.1.2. El Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Estado de México es un actor clave en la promoción de la agenda de profesionalización

Es indispensable establecer un marco institucional que indique claramente qué institución es responsable de implementar una estrategia de profesionalización del personal de contratación pública. Efectivamente, la profesionalización y el desarrollo de capacidades se consideran como funciones principales del marco institucional del sistema de contratación pública (OCDE-SIGMA, 2016^[19]).

En el Estado de México, el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México IPSP está a cargo de la profesionalización y del desarrollo de capacidades de los servidores públicos, de conformidad con el Artículo 35 Bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas. Por lo tanto, el IPSP contribuye a fortalecer a la administración pública y mejorar la calidad de la provisión de servicios públicos. Se trata de una entidad desconcentrada de la Secretaría de Finanzas establecida el 25 de junio de 2003 (Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de México, 2020).

El IPSP está conformado por dos unidades técnicas: la Dirección de Profesionalización y la Dirección de Investigación y Estrategias de Profesionalización (Artículo 7, Fracción XXVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, 2019).

Gráfica 6.3. Organigrama del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Estado de México



Fuente: (Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo, n.d.[21]).

Recuadro 6.3. Mandatos de las Direcciones del IPSP

El Reglamento Interior del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México define los mandatos de las siguientes direcciones y subdirección:

ARTÍCULO 10. Corresponden a la Dirección de Investigación y Estrategias de Profesionalización, las atribuciones siguientes:

I. Vigilar y proponer a la Directora General o al Director General, el cumplimiento de lineamientos, políticas, normas generales y demás instrumentos que regulen la organización, operación y desarrollo del Sistema de Profesionalización del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.

II. Validar y someter a consideración de la Directora General o del Director General, los reglamentos, manuales administrativos y demás disposiciones que rijan el funcionamiento del Instituto, con la finalidad de hacer que se cumplan las disposiciones en materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, en términos de la normatividad aplicable.

III. Diseñar y actualizar la metodología para la detección de necesidades de profesionalización de las personas servidoras públicas del Poder Ejecutivo, con el objeto de alinear los programas a las necesidades del puesto y de las funciones sustantivas de las unidades administrativas.

IV. Definir un modelo educativo institucional que considere el perfil de las personas servidoras públicas, la estructura curricular, las estrategias didáctico-pedagógicas y las estrategias de evaluación del aprendizaje.

V. Diseñar y proponer a la Directora General o al Director General, estudios, investigaciones y desarrollo de instrumentos técnicos, normativos, teórico-metodológicos y administrativos que den sustento a la ejecución del Programa General de Profesionalización.

VI. Formular y proponer a la Directora General o al Director General investigaciones, procedimientos y estrategias que permitan determinar la viabilidad, conformación y operación del Servicio Profesional de Carrera en el Poder Ejecutivo del Estado de México.

VII. Instrumentar y proponer a la Directora General o al Director General estrategias teórico-metodológicas para la certificación de competencias laborales del personal del servicio público del Poder Ejecutivo Estatal.

VIII. Realizar y participar en la integración de estudios e investigaciones relacionadas con la profesionalización del servicio público, propiciando la colaboración de instituciones educativas, públicas y privadas inmersas en la materia, y a partir de estas experiencias generar acciones de mejora conforme a las atribuciones del Instituto.

IX. Definir los lineamientos que promuevan la participación del personal del servicio público como facilitadoras o facilitadores, desarrolladoras o desarrolladores y validadoras o validadores.

X. Articular acciones para la implementación de propuestas de profesionalización que atiendan necesidades actuales del personal del servicio público y participar, en su caso, de manera conjunta con las dependencias y organismos auxiliares en el diseño de contenidos temáticos de los eventos de formación y desarrollo que imparta el Instituto, a fin de mejorar la profesionalización del servicio público.

XI. Incorporar un esquema moderno de gestión educativa a través de procesos coherentes y toma de decisiones colegiadas para garantizar la efectividad, transparencia y calidad de la profesionalización.

XII. Coordinar acciones con la Dirección General de Personal para fortalecer y operar el Sistema de Profesionalización del Poder Ejecutivo conforme las atribuciones que corresponda a cada Dirección General.

XIII. Coordinar acciones para modernizar la profesionalización a través de la inserción de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

XIV. Proponer programas de profesionalización que promuevan la interculturalidad, la inclusión laboral, la equidad de género, el respeto a los derechos humanos, y la anticorrupción.

XV. Gestionar el desarrollo de foros, coloquios, seminarios y otros eventos relacionados con la profesionalización del personal del servicio público del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.

ARTÍCULO 11. Corresponden a la Subdirección de Desarrollo Curricular las atribuciones siguientes:

I. Desarrollar los perfiles de las y los servidores públicos a partir de los criterios de desempeño, de los conocimientos esenciales requeridos y de los atributos de las competencias que demanda el puesto.

II. Desarrollar contenidos formativos e informativos basados en los conocimientos y habilidades que requiere el perfil del personal del servicio público.

III. Operar sistemas de evaluación y certificación de las competencias laborales básicas de los servidores públicos del Poder Ejecutivo.

IV. Determinar los objetivos, temario, recursos didácticos, contenidos, modalidades de enseñanza, evaluación y bibliografía de las acciones de formación y desarrollo para integrar y mantener actualizado el catálogo de profesionalización.

V. Diseñar y evaluar propuestas para la formación y actualización para mandos medios y superiores.

VI. Seleccionar, elaborar y aplicar, instrumentos de evaluación (de los contenidos, de la metodología instruccional y del aprendizaje).

VII. Generar mecanismos para integrar una plantilla de facilitadoras y facilitadores con servidores públicos que muestren interés en la academia y conocimiento de su área de competencia.

VIII. Dar seguimiento y evaluar el desempeño de las y los facilitadores que participen en las acciones de profesionalización que promueva el Instituto.

IX. Promover, seleccionar y coordinar la participación de las y los servidores públicos en el desarrollo y validación de contenidos temáticos a través de los Comités Técnicos Académicos.

X. Las demás que le confieran otras disposiciones legales y aquellas que le encomiende la o el Director General y la o el Director de Investigación y Estrategias de Profesionalización.

ARTÍCULO 12. Corresponden a la Dirección de Profesionalización las atribuciones siguientes:

I. Vigilar el cumplimiento de los lineamientos, políticas, normas generales y demás instrumentos que regulen la organización, operación y desarrollo del Sistema de Profesionalización del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.

II. Proponer la Directora General o al Director General, el diseño, instrumentación y ejecución del Programa General de Profesionalización, el cual deberá estar sustentado en la Detección de Necesidades de Profesionalización y contemplar las diferentes modalidades de enseñanza, con la finalidad de fortalecer y desarrollar las competencias laborales del personal del servicio público.

III. Coordinar y participar en la evaluación de los eventos que integran el Programa General de Profesionalización, así como proponer acciones para el cumplimiento de sus objetivos de conformidad con el artículo 94 del Reglamento del Profesionalización para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México.

IV. Presentar periódicamente a la Directora General o al Director General, los avances del Programa General de Profesionalización en sus tres modalidades: presencial, en línea y mixta.

V. Proponer estrategias de educación abierta para grados escolares básico y de nivel medio y medio superior, sistemas de educación cerrada como especialidades de posgrado, o aquellos vinculados con la profesionalización del servicio público.

VI. Promover la colaboración de instituciones públicas, sociales y privadas en la ejecución de programas de profesionalización del personal del servicio público, vigilando el cumplimiento de los objetivos del Instituto.

VII. Organizar y coordinar la entrega de los documentos que acrediten la participación, aprovechamiento o desempeño del personal del servicio público en los programas de profesionalización a cargo del instituto.

VIII. Coordinar las actividades que se desprendan del otorgamiento de reconocimientos por desempeño sobresaliente al personal del servicio público que se haga acreedor a los mismos.

IX. Identificar y generar los vínculos de comunicación con la o el renlace de profesionalización de cada unidad administrativa, que le permitan cumplir con sus atribuciones.

X. Solicitar autorización a la Directora General o al Director General para la gestión de proyectos y acciones que se deriven del Programa General de Profesionalización.

XI. Las demás que le confieran otras disposiciones legales y aquéllas que le encomiende el Director General.

Fuente: (Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de México, 2020).

6.2. Evaluar la capacidad y las necesidades de profesionalización para establecer una estrategia efectiva de profesionalización

La evaluación de las capacidades y las necesidades de profesionalización del personal de contratación pública es un elemento crucial para establecer una estrategia de profesionalización efectiva. Lo anterior contribuiría a la detección de brechas de conocimiento y aptitudes. Las capacidades del personal de contratación pública tienen dos aspectos: el número de servidores públicos que trabajan en la contratación pública y sus capacidades (refiriéndose a la habilidad de un individuo, grupo u organización para cumplir con obligaciones y objetivos), (OECD, 2019^[22]).

6.2.1. El Estado de México podría establecer una base de datos sencilla de perfiles del personal de contratación pública

Los funcionarios de contratación pública tienen el estatus de servidores públicos en el Estado de México. En 2019, existían 108 autoridades contratantes (18 secretarías y 90 organismos auxiliares) con 2 970 funcionarios de contratación pública registrados en el Sistema Informático de Registro de Servidores Públicos del Estado de México (SIRESPM), la base de datos administrada por la Secretaría de la Contraloría y que está en proceso de interconexión con la Plataforma Digital (PD) del SAEMM.

Tabla 6.1. Personal de contratación pública en el Estado de México

Institución	Número de funcionarios de contratación pública
1. Secretarías (18 en total)	1 408
Secretaría de Finanzas	375
Secretaría de la Contraloría	32
Secretaría de Obras Públicas	118
Otras Secretarías	883
2. Organismos auxiliares	1 562

SEIEM	19
ISEM	121
ISSEMYM	110
CAEM	78
IMIFE	91
JCEM	84
SAASCAEM	18
SITRAMYTEM	20
Otros	1 021
TOTAL	2 970

Nota: SEIEM: (*Servicios Educativos Integrados al Estado de México*), ISEM (*Instituto de Salud del Estado de México*), ISSEMYM (*Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios*), CAEM (*Comisión del Agua del Estado de México*), IMIFE (*Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa*), JCEM (*Junta de Caminos del Estado de México*), SAASCAEM (*Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México*) y SITRAMYTEM (*Sistema de Transporte Masivo y Teleférico del Estado de México*).

Fuente: Información proporcionada por el Estado de México con base en el SIRESPPEM.

Además de conocer el número de funcionarios de contratación pública, es útil identificar los perfiles básicos de cada uno, tales como antecedentes académicos, años de experiencia profesional y área de responsabilidad en relación con la contratación (preparación de licitaciones, evaluación de licitaciones, gestión de contratos, control, etcétera). Sin embargo, en el Estado de México no existe un sistema de base de datos unificado que incluya esta información. De acuerdo con una pequeña encuesta llevada a cabo en diez instituciones públicas, incluyendo secretarías y organismos auxiliares, solamente tres de diez cuentan con esa información.

La Secretaría de Finanzas solicitó a la Dirección General de Personal que desarrollara una base de datos de funcionarios de contratación pública. Sin embargo, no existen avances respecto a esta iniciativa. Esta situación también implica que la contratación pública no se ha reconocido como una actividad profesional en el Estado de México. Además, el SAEMM requiere el desarrollo de una plataforma para identificar a los funcionarios de contratación pública y otros puestos de alto riesgo, la cual deberá integrarse a la PD del SAEMM. De hecho, el Comité Coordinador del SAEMM es la institución facultada para dictar lineamientos para el funcionamiento de la PD y, como tal, podría contribuir con la integración de una base de datos más robusta requiriendo la información sobre los funcionarios de contratación que se sugiere en el párrafo anterior.

El Estado de México se beneficiaría del establecimiento de una base de datos que incluya no solo el número de funcionarios de contratación, sino también sus perfiles básicos para la planeación de estrategias de profesionalización y desarrollo de capacidades.

6.2.2. El Estado de México podría hacer una encuesta para evaluar las capacidades y las necesidades del personal de contratación pública con el propósito de establecer una estrategia eficaz de profesionalización

La evaluación de las capacidades y las necesidades del personal de contratación pública es otro elemento crucial para establecer una estrategia eficaz de profesionalización. El resultado de la evaluación puede utilizarse como base para el desarrollo de sistemas prioritarios clave respecto a la profesionalización del personal de contratación pública: un marco de competencias que incluya perfiles de puestos específicos, un marco de certificación y un programa de desarrollo de capacidades. Considerando estos beneficios, el Estado de México podría llevar a cabo la evaluación de las capacidades de su personal de contratación pública en el futuro.

El Estado de México tiene algunas ventajas en este tema. La Secretaría de la Contraloría ya cuenta con la información del SIRESPPEM sobre la cantidad de personal de contratación pública. Además, el IPSP

cuenta con amplia experiencia en llevar a cabo encuestas a gran escala. Por ejemplo, el aplicó instituto una encuesta en línea a 11 998 servidores públicos en 2019 con el propósito de detectar las necesidades de profesionalización. Por lo tanto, también sería factible llevar a cabo una encuesta en línea a los 2 970 funcionarios de contratación pública para identificar sus perfiles básicos y evaluar sus capacidades.

Existen muchas buenas prácticas internacionales sobre identificación de perfiles básicos del personal de contratación pública y evaluación de sus capacidades. Por ejemplo, Perú llevó a cabo una encuesta a funcionarios de contratación pública de manera individual mediante exámenes (véase el Recuadro 6.4).

Recuadro 6.4. Evaluación de capacidades del personal de contratación pública en Perú

La SERVIR (la Autoridad Nacional del Servicio Civil) llevó a cabo dos diagnósticos de brechas de capacidades y conocimientos en el área de contratación pública en 2010 y 2014. En 2014, SERVIR identificó 6 158 practicantes de contratación pública, de los cuales 78% participó en las evaluaciones.

El diagnóstico se basó en la puntuación obtenida en un examen de 30 preguntas. Posteriormente, se utilizó el porcentaje de aciertos en las respuestas para clasificar al personal de contratación pública dentro de cuatro categorías:

- De 0% a 50%: se requiere desarrollo de capacidades en temas generales y específicos, con base en las funciones del personal de contratación pública (categoría 1).
- De 51% a 70%: se requiere de fortalecimiento de conocimientos específicos para desempeñar funciones propias del personal de contratación pública (categoría 2).
- De 71% a 85%: se requiere de fortalecimiento de conocimientos específicos para mejorar las capacidades del personal de contratación pública (categoría 3).
- De 86% a 100%: nivel óptimo de conocimientos para desempeñar funciones propias del personal de contratación pública (categoría 4).

El resultado indica que la mayoría del personal (casi 40% de los 4 793 funcionarios de contratación pública evaluados) requerían del fortalecimiento de conocimientos específicos para el desempeño de sus funciones (categoría 2). Efectivamente, únicamente 9.62% contaba con el conocimiento suficiente para un desempeño óptimo de sus funciones (categoría 4). Además, los resultados indicaron que las capacidades eran más fuertes a nivel nacional que a nivel subnacional. Esta evaluación también mostró que la profesionalización del personal de contratación pública en Perú se requería sobre todo al principio de la carrera: casi 50% del personal de contratación pública con menos de un año de experiencia no estaba cumpliendo con los criterios. Los resultados de la evaluación de capacidades serán de gran utilidad para diseñar una estrategia de profesionalización y desarrollo de capacidades.

Además de este diagnóstico hecho por la SERVIR, el OSCE (Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado) ha ido implementando la evaluación de profesionalización y capacidades del personal de contratación pública en Perú mediante la aplicación de la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública (*Methodology for Assessing Procurement Systems*, MAPS, por sus siglas en inglés) de la OCDE.

Fuente: (OECD, 2017^[23]).

Asimismo, la OCDE trabajó en conjunto con la República de Eslovaquia para ayudar en el desarrollo de un plan de acción en capacitación para coadyuvar en la estrategia de mejora del desempeño de la contratación. Para tal propósito, se elaboró un cuestionario para una evaluación estructurada de la oferta

existente de capacitación, su contenido y estructura, y las perspectivas tanto de capacitadores como de capacitados (véase el Recuadro 6.5), (OECD, 2017^[24]).

Recuadro 6.5. Análisis de brechas de necesidades de capacitación en Eslovaquia

La OCDE llevó a cabo un ejercicio dirigido de análisis de brechas de capacitación que incluyó discusiones detalladas con personas clave en Eslovaquia. El análisis no se limitó a las brechas de capacidades del personal, sino que también abordó la eficacia del programa completo de capacitación de la institución, incluyendo al personal al que iba dirigido, los métodos de capacitación utilizados y qué tan aplicable era el contenido de capacitación para las áreas que más desarrollo necesitaban. Se llevó a cabo un análisis de brechas mediante el uso de un cuestionario con el propósito de diagnosticar la situación actual de capacitación. El cuestionario se enfocó en tres dimensiones, cada una identificada como importante en la determinación de capacidades del personal de contratación. Se han proporcionado, para cada una de las tres dimensiones, ejemplos de preguntas que pueden leerse a continuación:

- Características del personal de contratación:
 - ¿El personal de contratación está claramente identificado?
 - ¿Cómo está integrado el personal?
 - ¿Cuál es la tipología del personal de contratación pública en términos de experiencia profesional?
- El desempeño del sistema de contratación:
 - ¿Cuál es el porcentaje de operaciones de contratación sujetas a licitación pública?
 - ¿Cuántas instancias existen de irregularidades conducentes a errores financieros?
 - ¿Cuáles son los principales fundamentos de impugnaciones y quejas?
 - ¿Qué objetivos complementarios de política pública son los que se implementan con mayor frecuencia (compras verdes, innovación, apoyo a pymes, etcétera)?
- El sistema de capacitación establecido:
 - ¿Existen criterios de elegibilidad para participantes en capacitación?
 - ¿Qué tan visibles son las oportunidades de capacitación para los miembros del personal?
 - ¿Los cursos de capacitación están estructurados con base en antigüedad o con base en los diferentes roles en el ciclo de vida de la contratación?
 - ¿Cuáles son los temas que están actualmente incluidos en el programa de capacitación?
 - ¿Qué tipos de modelos de impartición están disponibles (presencial, en línea, a distancia); las clases mezclan teoría y práctica?
 - ¿Cuál es la frecuencia de las capacitaciones; existen horas/eventos obligatorios a los que deba asistir el personal?
 - ¿Se obtiene retroalimentación de los participantes en las capacitaciones?

Este análisis dio pie a una evaluación profunda de las capacitaciones existentes, su contenido y estructura, y las percepciones tanto de los capacitadores como de los capacitados. Se juntaron 50

respuestas de parte de capacitadores y capacitados, lo que permitió la detección de las áreas con mayor prioridad. Se entrevistó a 35 individuos de 20 entidades diferentes para discutir las respuestas con mayor detalle y seguir investigando las necesidades de capacitación.

Fuente: (OECD, 2017^[34]).

La sección 6.4 *Fortalecer el sistema para desarrollar capacidades* mostrará brevemente los resultados de la pequeña encuesta, hecha para identificar las actividades de contratación de mayor complejidad, que la OCDE llevó a cabo con diez autoridades contratantes en el Estado de México.

6.3. Desarrollar un marco de competencias y un marco de certificación

La contratación pública es un proceso multidisciplinario que requiere aptitudes y competencias específicas; no solo se refiere a aptitudes técnicas (análisis de mercado, preparación de licitaciones y documentos de licitación, evaluación de licitaciones, gestión de contratos, etcétera), sino también a habilidades sociales (comunicación, negociación, gestión de proyectos, etcétera). Estas aptitudes y competencias deben quedar claramente definidas para asegurar el funcionamiento robusto y eficaz del sistema de contratación pública. El Estado de México podría considerar la posibilidad de establecer un marco de competencias y un marco de certificación para el personal de contratación pública, basado en los resultados de la evaluación de capacidades.

6.3.1. El Estado de México podría establecer un modelo de competencias para el personal de contratación pública

Un modelo de competencias mapea las aptitudes esenciales y los niveles de capacidad requeridos para la dirección general estratégica de una organización. Ayuda a los funcionarios de contratación a detectar sus brechas de aptitudes y puede utilizarse para diferentes propósitos de gestión de recursos humanos: reclutamiento, ascenso y capacitación. En 2018, 30% de los países miembros de la OCDE, tales como el Reino Unido (véase el Recuadro 6.6) habían desarrollado un marco de competencias para funcionarios de contratación pública (OECD, 2019^[14]). La Comisión Europea también ha venido desarrollando un marco europeo de competencias para la contratación pública. Este tiene la intención de ser un apoyo a las políticas de profesionalización a nivel nacional, para que los funcionarios de contratación pública tengan las aptitudes, los conocimientos y la integridad necesarios, así como la oportunidad de atender las necesidades de capacitación y de gestión de carrera (OECD 2019^[14]).

El IPSP estableció un modelo de competencias de desempeño para servidores públicos del Estado de México en 2011; está compuesto por cinco áreas de competencias (Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo, n.d.^[26]):

- Conocimiento del servicio público
- Procesos de la administración pública
- Gestión pública
- Propias de la especialidad del puesto
- Desarrollo humano y social

Sin embargo, el Estado de México no cuenta con un marco de competencias adaptado a los funcionarios de contratación pública, a pesar de que podrían corresponderle las competencias “propias de la especialidad del puesto”. Además, no existen perfiles de puestos específicos para funcionarios de contratación pública.

Los ejemplos de los marcos de competencias en el Reino Unido y en Escocia serían ilustrativos para considerar el establecimiento de un modelo específico para el personal de contratación pública en el Estado de México (véase el Recuadro 6.6).

Recuadro 6.6. Marco de competencias de contratación en el Reino Unido y Escocia

Reino Unido

Las aptitudes y comportamientos comerciales fueron identificados como una de las cuatro áreas prioritarias del Plan de Capacidades del Servicio Público de 2014. Estas cubren la fase pre-licitatoria (cuando es clave la habilidad de crear mercados, involucrarse con los proveedores y gestionar riesgos financieros y de inversión) y la gestión eficaz de contratos y proveedores después de que se haya acordado el contrato.

El Marco de Aptitudes y Competencias Comerciales para los niveles en desarrollo y practicante (de aquí en adelante, el Marco) establece aptitudes, comportamientos y competencias actuales que los servidores públicos, al momento de llevar a cabo actividades de contratación pública, deben demostrar en la ejecución de roles de contratación altamente eficaces, dinámicos y profesionales que generen valor por el dinero. El Marco cubre los tres componentes clave del ciclo comercial: pre-mercado, abastecimiento, y gestión de contratos y proveedores.

- Pre-Mercado: el proceso y las aptitudes para comprender el mercado establecido en el desarrollo y ejecución de una estrategia comercial.
- Abastecimiento: proceso, acuerdos y aptitudes comerciales necesarias para adquirir bienes y contratar obras y servicios que generarán resultados de negocios, específicamente la maximización de la legalidad y el valor por el dinero de los acuerdos comerciales existentes.
- Gestión de contratos y proveedores (adjudicación post-contrato): proceso y aptitudes utilizadas para gestionar la ejecución exitosa de resultados de negocios y buscar maximizar el valor por toda la duración del contrato.

También incorpora dos niveles de aptitudes y competencias comerciales integradas: en desarrollo y practicante.

- En desarrollo: demuestra que una persona es capaz de comprender los asuntos clave y sus implicaciones, así como hacer preguntas pertinentes y constructivas sobre el tema. Pueden encontrarse al inicio de su carrera o ser practicantes de otra profesión con cierto involucramiento en actividades comerciales, más allá de su conocimiento básico. El individuo en desarrollo demuestra comportamientos y resultados más allá de un nivel básico de consciencia, pero no ha tenido oportunidad o experiencia suficiente para poner las aptitudes en práctica para merecer el nivel de practicante.
- Practicante: demuestra conocimiento detallado sobre el tema y es capaz de brindar orientación y consejo a otros, así como de llevar a cabo actividades comerciales, con base en experiencia y competencias comerciales significativas.

Los Niveles de Habilidades de Profesión Comercial del Gobierno incluyen aquellos especialistas que han desarrollado su conocimiento y experiencia comercial más allá del nivel de practicante, llegando al estatus de Profesional Comercial del Gobierno. Este estatus se divide en cuatro subniveles: Líder Comercial, Sub-Especialista Comercial, Especialista Comercial y Especialista Comercial Senior. Los niveles dentro de este grupo corresponden al nivel experto, incluido en la versión anterior del Marco de Aptitudes y Competencias Comerciales.

Se puede utilizar para detectar requisitos de habilidades o conocimientos para diferentes roles, desarrollar un plan de carrera y como referencia consistente de aprendizaje y desarrollo. Se espera que todos los departamentos adopten este marco de capacidades de contratación para asegurar un enfoque común en la contratación pública.

Escocia

El marco de competencias de contratación en Escocia identifica los niveles de aptitudes y competencias requeridos para todo el personal en el proceso de contratación. Ayuda a los practicantes de contratación a adueñarse de su desarrollo personal mediante una evaluación de habilidades, identificando necesidades de capacitación y desarrollo y apoyando la planeación de carrera. Cada competencia corresponde a una lista de habilidades con la descripción que identifica el nivel de competencia: Nivel 1 (Base/Concientización), Nivel 2 (En Desarrollo/Conocimiento laboral), Nivel 3 (Practicante), Nivel 4 (Experto) y Nivel 5 (Maestro/Líder). El marco se actualizó en 2016 para reflejar el contexto cambiante de la contratación en Escocia y para alinearse con los estándares globales del Instituto Colegiado de Contratación y Suministro (*Chartered Institute of Procurement & Supply*, CIPS por sus siglas en inglés).

Tabla 6.2. Marco de competencias de contratación en Escocia

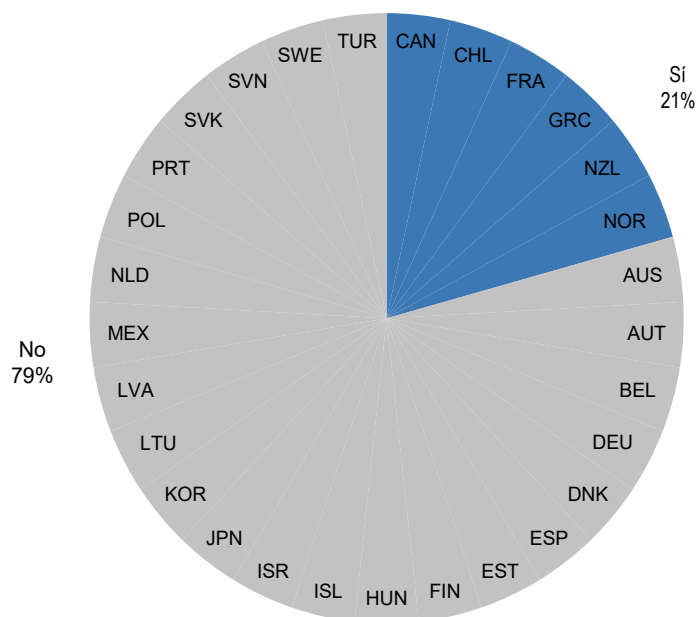
Marco de competencias de contratación (alineado con los propósitos del Gobierno y los estándares globales CIPS)					
Bases de infraestructura (por qué)	Proceso (Cómo)			Desempeño	Individuos
Estrategia Corporativa	Planeación	Implementación	Entrega	Gestión y medición de desempeño	Auto-desarrollo
Estrategia y Política de Contratación	Involucramiento pre-mercado	Licitación	Post-contrato	Mejoras continuas	Gestión de equipos de alto desempeño
Legislación	<ul style="list-style-type: none"> Perfilamiento de productos, proveedores y cadenas de suministro Análisis de gastos Análisis de mercado y cadenas de suministro Desarrollo de especificaciones Elaboración de documentos de licitación 	<ul style="list-style-type: none"> Derecho Contractual y Términos & Condiciones Proceso de licitación de UE y regulado Evaluación de licitaciones Adjudicación y reunión informativa Negociación Rutas alternativas al mercado 	<ul style="list-style-type: none"> Administración de contratos Gestión de proveedores Gestión de cadenas de suministro Administración de inventario Flotilla y logística de distribución 		Liderar e influir
Gobernanza y Cumplimiento					Relaciones con partes interesadas
Tecnología					Comunicaciones
Estándares y Conducta					
Involucramiento temprano y papel del cliente inteligente (genera mejores resultados)	Concientización comercial y financiera (Competencia comercial y astucia de negocios; Modelos comerciales; Desarrollo de casos de negocios; Gestión financiera; Presupuestación)				
	Planeación y gestión de riesgos (Gestión de proyecto y programa; Gestión de riesgos)				
	Sustentabilidad e innovación (Contratación sustentable)				

Fuente: (Función Comercial del Gobierno, 2015_[27]) y (Gobierno de Escocia, 2016_[28]).

6.3.2. El Estado de México también podría establecer un marco de certificación para el personal de contratación pública

Un marco de certificación representa otra herramienta estratégica para promover la profesionalización del personal de contratación pública, además de contribuir a proporcionar capacitación regular y específica sobre las habilidades pertinentes al personal de contratación (OECD, 2019_[11]). Por lo tanto, está estrechamente ligado a un marco de competencias que mapea habilidades para asegurar el buen y eficaz funcionamiento del sistema de contratación. El establecimiento de un marco de certificación es una buena práctica emergente de los países miembros de la OCDE para mejorar la cultura de profesionalización del personal de contratación pública. En 2018, el 21% de estos países habían establecido ya un marco de certificación.

Gráfica 6.4. Proceso de certificación para funcionarios de contratación pública



Nota: Los datos para República Checa, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos no están disponibles. En Noruega existe una certificación para contratantes de nivel básico, Innkjøpskortet, pero no se utiliza ampliamente.

Fuente: (OECD, 2019^[11]).

Actualmente, el Estado de México no cuenta con un marco de certificación para el personal de contratación pública. Sin embargo, el IPSP cuenta con experiencia en establecer marcos de certificación para temas específicos. Efectivamente, ha establecido doce programas de certificación.

Tabla 6.3. Programas de certificación establecidos en el Estado de México

Institución requirente	Programa de certificación
COPLADEM	Estrategia de planeación y evaluación de la gestión pública
Secretaría de la Contraloría	Evaluación del desempeño institucional
Secretaría de la Contraloría	Responsabilidades en el servicio público
Secretaría de Finanzas (Subsecretaría de Administración)	Gestión administrativa
Comisión Estatal de Mejora Regulatoria	Mejora regulatoria
Instituto de Profesionalización	Gestión de la profesionalización
DGSEI	Gestión estratégica de tecnologías de la información
Secretaría de Educación	Profesionalización de docentes de preparatoria del Estado de México
Secretaría de Educación	Profesionalización de docentes que utilizan tecnologías de la información y comunicación
Secretaría de Finanzas (Evaluación y Desempeño)	Gestión de resultados
ISSEMyM	Diplomado en enfermería
ISSEMyM	Diplomado en trabajo social y relaciones públicas

Nota: COPLADEM: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, DGSEI: Dirección General del Sistema Estatal de Informática, ISSEMyM.

Fuente: (Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo, n.d.^[26]).

Estos programas de certificación fueron desarrollados con la participación de servidores públicos familiarizados con los temas, con base en las necesidades específicas para la especialización de las instituciones públicas, así como en el Modelo de Competencias de Desempeño.

Por lo tanto, el IPSP debería ser considerado como un actor clave cuando el Estado de México planea establecer un marco de certificación para el personal de contratación pública. Por supuesto, esta iniciativa debe ser solicitada por las instituciones relacionadas con la contratación pública, incluyendo la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Obras Públicas y otras autoridades contratantes.

Durante la misión de investigación y de acuerdo con la pequeña encuesta que se llevó a cabo a diez grandes instituciones públicas, incluyendo secretarías y organismos auxiliares, todas las partes involucradas, incluyendo la Secretaría de Finanzas, el IPSP y los organismos auxiliares, expresaron puntos de vista positivos respecto al establecimiento de un marco de certificación para el personal de contratación pública con el propósito de promover la agenda de profesionalización.

El ejemplo del marco de certificación de Croacia (véase el Recuadro 6.7) podría ser ilustrativo al momento de considerar el establecimiento de un sistema de certificación para el personal de contratación pública en el Estado de México. Además, debe reiterarse que llevar a cabo una encuesta de evaluación de capacidades del personal de contratación pública sería el primer paso importante hacia el establecimiento de un marco de competencias y uno de certificación.

Recuadro 6.7. Marcos de certificación en Croacia

Croacia cuenta con un sistema integral de capacitación para funcionarios de contratación. La Dirección para el Sistema de Contrataciones Públicas del Ministerio de Economía, Innovación, Emprendimiento y Oficios está a cargo de la implementación de la política de contratación pública mediante los siguientes mecanismos:

- Desarrollar, mejorar y coordinar la totalidad del sistema de contratación pública; propuestas, preparación y coordinación del desarrollo de propuestas de ley y otras normas sobre contratación pública.
- Operar un servicio de mesa de ayuda y una línea directa.
- Publicar opiniones y errores más frecuentes.
- Asegurar la capacitación en el ámbito de la contratación pública.

La Dirección para el Sistema de Contrataciones Públicas lanzó un esquema nacional de certificación para funcionarios de contratación pública para atender retos respecto a capacidades limitadas. Para lograr la obtención del certificado, los candidatos del programa de certificación deben aprobar un examen después de haber tomado cursos de 52 horas de duración sobre contratación pública. Sin embargo, completar las 52 horas de curso no es un prerrequisito para tomar el examen. Los candidatos necesitan acertar un 70% de las 50 preguntas para aprobar el examen: el porcentaje de aprobación es de 75%. El certificado tiene una validez de tres años después de los cuales se debe completar un programa de 32 horas para su renovación. La certificación principal tiene un costo de EUR 500, mientras que el curso de renovación tiene un costo de EUR 150. Este certificado se ha otorgado a más de 5 000 personas.

Fuente: (OECD, 2019^[29]).

6.4. Fortalecer el sistema para el desarrollo de capacidades

El apoyo a una cultura de aprendizaje en el servicio público asegurará que las habilidades se están reforzando y actualizando de manera regular. Esto permite que el personal siga el ritmo cambiante de su trabajo; significa invertir en oportunidades de aprendizaje para los servidores públicos (OECD, 2017^[23]).

En esta sección se analiza la situación actual del sistema de desarrollo de capacidades del personal de contratación pública en el Estado de México: capacitación y asistencia metodológica (lineamientos y manuales, formatos estandarizados y mesa de ayuda).

6.4.1. El Estado de México podría fortalecer la calidad y la cobertura de las capacitaciones sobre contratación pública

El refuerzo de las capacidades del personal de contratación pública requiere del desarrollo de un sistema adecuado de capacitación. En el Estado de México, el IPSP está a cargo del desarrollo de las capacidades de los servidores públicos, de conformidad con lo estipulado en el Artículo 35 Bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas. El IPSP puede proponer programas específicos de capacitación con base en la detección de necesidades de profesionalización o en la petición de instituciones públicas, de conformidad con el Artículo 74 del Reglamento de Profesionalización para los Servidores Públicos del Estado de México.

El IPSP es un proveedor clave de capacitación en el Estado de México. Entre 2013 y 2016, capacitó 132 772 servidores públicos a través de 4 220 capacitaciones presenciales. En 2015, 6 867 servidores públicos se capacitaron mediante cursos en línea.

Tabla 6.4. Capacitaciones organizadas por el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos

	2013	2014	2015	2016	2013-2016
Número de servidores públicos capacitados	27 135	25 633	30 655	39 092	132 772
Número de capacitaciones	1 046	831	1 091	1 252	4 220
Promedio de servidores públicos por capacitación	26	31	28	31	31

Fuente: (Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo, n.d.^[26]).

El IPSP cuenta con un modelo de Gestión del Talento Humano y ofrece actividades académicas en línea y presenciales, tales como cursos, talleres, conferencias, diplomados y certificaciones. Asimismo, pone a disposición del poder ejecutivo, un programa general compuesto por temas genéricos y técnicos. Por un lado, dentro de los temas genéricos, cuenta con cuatro categorías: cultura institucional, clima laboral, organización y, procesos y desarrollo humano. Por otro lado, los temas técnicos refieren a las categorías: Nivel y función, así como Normatividad y lineamientos.

Cada actividad académica tiene una duración variable, con base en las necesidades de las dependencias; sin embargo, los cursos presenciales tienen una duración de 20 horas.

Asimismo, el personal del servicio público cuenta con una plataforma digital para los siguientes 16 cursos en línea:

- Actuación responsable en el servicio público.
- Conducta Ética y Profesional en el Servicio Público.
- Gestión del servicio.
- Comunicación interpersonal

- Comunicación social e institucional.
- Negociación en el marco de actuación de los servidores públicos.
- Innovación, organización y métodos.
- Planeación estratégica.
- Análisis y solución de problemas.
- Administración de proyectos públicos.
- Alta dirección gubernamental.
- Análisis y diseño de políticas públicas.
- Control de gestión.
- Presupuesto Basado en Resultado (PBR) y Sistema Integral de Evaluación de Desempeño (SIED).
- Sistemas de organización y control de la información digital.
- Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios y su Reglamento.

El Reglamento Interior del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México prevé otorgar un reconocimiento a servidores públicos por desempeño sobresaliente (Artículos 49-52). Este reconocimiento se otorga a servidores públicos que participan, por lo menos 20 horas al año, de manera presencial en cursos de capacitación, tengan el mejor desempeño (calificación de 10 en una escala del 0 al 10) y mantengan una asistencia de 100% durante el año. El Instituto de Profesionalización otorgó reconocimientos a 410 servidores públicos en 2018.

Sin embargo, el IPSP proporciona limitada de capacitación en temas de contratación pública. Ha proporcionado dos cursos de capacitación: (i) un curso de 20 horas de duración sobre el marco jurídico de la contratación pública (Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios) y (ii) un curso de 20 horas de duración sobre procedimientos de contrato pedido (adjudicación directa debido a montos reducidos), con base en las entrevistas llevadas a cabo durante la misión de investigación de la OCDE. Además, el instituto no cuenta con sus propios capacitadores en temas de contratación pública. Este invita a expertos de instituciones públicas y privadas para que den las capacitaciones en este rubro.

Para cerrar esta brecha, algunas autoridades contratantes han desarrollado sus propias iniciativas para capacitar a sus funcionarios de contratación pública. De hecho, según las respuestas otorgadas, dos de diez autoridades contratantes encuestadas por la OCDE organizaron capacitaciones presenciales sobre contratación pública en 2018. Por ejemplo, algunas autoridades contratantes organizaron dos cursos sobre contratación pública bajo la normatividad del gobierno federal.

Asimismo, dos autoridades contratantes proporcionaron cursos de capacitación en línea. La Secretaría de Finanzas proporcionó un curso en línea de 25 horas sobre la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios y su Reglamento a 63 funcionarios de contratación. Una de las autoridades contratantes ofreció un módulo de capacitación en línea sobre habilidades sociales tales como trabajo en equipo, liderazgo y comunicación efectiva.

Estas iniciativas de autoridades contratantes se consideran un primer paso positivo hacia la mejora de las capacidades del personal de contratación pública. Sin embargo, estas capacitaciones solo se enfocan en la perspectiva del marco jurídico, como en el caso de las capacitaciones sobre contratación pública otorgadas por el IPSP. También, cabe recalcar que la capacitación sobre contratación pública no está disponible para los operadores económicos interesados en participar en la misma. Por tanto, dependencias como la Secretaría de Finanzas podrían considerar la posibilidad de ofrecer tal capacitación para los operadores económicos, dado que el mandato del IPSP se limita solo a servidores públicos.

Con cada vez mayor complejidad y características multidisciplinarias de la función de contratación pública, los funcionarios de la especialidad necesitan capacitarse para ir más allá del desempeño de tareas

administrativas. La Tabla 6.5 contiene una lista de temas técnicos potenciales sobre contratación pública y su disponibilidad en el Estado de México.

Tabla 6.5. Disponibilidad de capacitación sobre contratación pública en el Estado de México

Tema	Disponibilidad de capacitación en el Estado de México	
	Instituto de Profesionalización	Otras instituciones
Ley de contratación pública	x	x
Análisis de mercado		
Cálculo de precios de referencia		
Criterios de selección (criterios de pre-calificación)		
Especificaciones técnicas		
Criterios de adjudicación		
Evaluación de licitaciones & adjudicación de contratos		
Gestión de contratos		
Control <i>Ex ante</i> & <i>Ex post</i> / Gestión de riesgos		
Integridad en la contratación pública		
Contratación electrónica		
Contratación centralizada		
Contratación pública estratégica / Contratación pública verde		
Contratación pública estratégica / pymes		
Contratación pública estratégica / Innovación		
Contratación pública socialmente responsable		
Habilidades sociales (negociación, etcetera)		x

Fuente: Información proporcionada por el Estado de México.

Como primer paso, es esencial la comprensión del marco normativo de contratación pública para que los funcionarios de tales instancias implementen procedimientos eficaces de contratación. Esto permite que estos servidores públicos comprendan sus roles y eviten problemas que puedan resultar en impugnaciones o controversias contractuales.

Posteriormente, los funcionarios de contratación pública deben comprender e implementar los procesos requeridos de contratación pública para generar valor por el dinero. Los procedimientos estándar de contratación pública consisten en las siguientes tres etapas: (i) fase pre-licitatoria, (ii) fase licitatoria y (iii) gestión de contratos. La fase pre-licitatoria incluye procedimientos específicos tales como la planeación y preparación de licitación (análisis de mercado, redacción de especificaciones técnicas, establecimiento de criterios de adjudicación/selección, preparación de documentos de licitación y cálculo del precio de referencia), así como la convocatoria de licitación. La fase licitatoria está compuesta por la apertura, la evaluación, las aclaraciones /negociaciones con el licitante ganador, la adjudicación y la suscripción de contrato. La fase de gestión de contrato incluye procedimientos como la supervisión de avances, modificaciones de contrato, informes regulares de avances y pagos. Estos procedimientos de cada ciclo de contratación requieren de aptitudes y conocimiento técnicos adecuados (OECD, 2019^[29]).

Es indispensable incrementar el nivel de integridad y ética en la contratación pública, dado que esta es una de las actividades gubernamentales más vulnerables ante la corrupción. Los mecanismos eficaces de control mediante el control *ex ante* y *ex post* son fundamentales para promover la rendición de cuentas y la integridad en el proceso de contratación pública. También generan evidencia de gran valor sobre el desempeño y la eficiencia del ciclo de contratación (OECD, 2016^[31]).

Los funcionarios de contratación pública deben estar familiarizados con el uso de la plataforma de contratación electrónica; esta brinda varios beneficios, tales como aumento del nivel de transparencia, facilitación del acceso electrónico a la contratación pública, reducción de la interacción directa entre funcionarios de contratación y empresas en momentos de altos riesgos de integridad, incremento de la participación y la competencia, pero también permite una detección más fácil de irregularidades. El desarrollo de capacidades respecto a la contratación electrónica también es crucial en el contexto del Estado de México: se ha identificado la adopción de la contratación electrónica como uno de los retos principales, como ya se abordó en el capítulo de contratación electrónica.

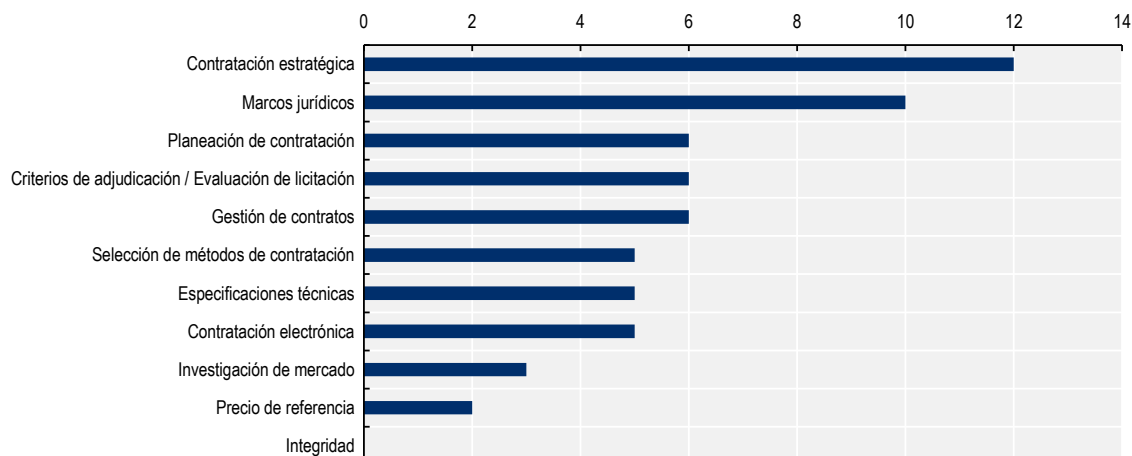
La contratación estratégica es un área emergente de la contratación pública; esta se utiliza para lograr objetivos complementarios de política pública, mientras se logra el objetivo primario de entregar bienes y servicios a tiempo, y de manera económica y eficiente. Estos objetivos de política pública incluyen el desarrollo de pymes, preocupaciones medioambientales (contratación pública verde), innovación y responsabilidad social.

Finalmente, los funcionarios de contratación pública deben contar con el nivel adecuado de habilidades sociales, incluyendo, mas no limitadas a, negociación, trabajo en equipo, comunicación, liderazgo, gestión de proyectos y tecnologías de la información.

Otro problema adicional se debe a que las capacitaciones proporcionadas por el IPSP y las autoridades contratantes no están organizadas de manera regular y sistemática. No es obligatorio para los funcionarios de contratación tomar estas capacitaciones. Además, no se proporciona información sobre la evaluación de dichos cursos.

La creación del sistema de desarrollo de capacidades tiene mayor eficacia cuando refleja las verdaderas necesidades de formación. La Gráfica 6.5 muestra las áreas de contratación más complejas en términos del desarrollo de capacidades para las autoridades contratantes encuestadas por la OCDE.

Gráfica 6.5. Áreas de contratación más complejas en términos del fortalecimiento del desarrollo de capacidades



Nota: Se pidió a cada autoridad contratante escoger y clasificar los cinco temas de contratación de mayor complejidad en términos del fortalecimiento de capacidades. Posteriormente, se hizo la suma del resultado después de la conversión con base en la siguiente regla de puntuación: 1er tema complejo = 5 puntos, 2o tema complejo = 4 puntos, 3er tema complejo = 3 puntos, 4o tema complejo = 2 puntos, 5o tema complejo = 1 punto.

Fuente: Con base en las respuestas proporcionadas en el cuestionario aplicado a diez autoridades contratantes en el Estado de México.

La contratación estratégica fue identificada como el tema de contratación más complejo en términos de reforzar las capacidades del personal de contratación pública. Los marcos jurídicos son considerados

como el segundo mayor reto, independientemente de la disponibilidad de formación proporcionada por el IPSP y las autoridades contratantes. Estos resultados implican que el Estado de México necesita mejorar la calidad de las capacitaciones sobre los marcos jurídicos para la contratación pública. Mientras que el marco jurídico es uno de los temas más comunes de capacitación relacionada con la contratación pública en muchos países, es un tema en que la teoría tiende a prevalecer por encima de la práctica. Por ejemplo, es común que los capacitadores expliquen únicamente los textos de artículos normativos sin proporcionar ejemplos prácticos o llevar a cabo ejercicios.

A estos dos retos los acompaña la planeación de la contratación, los criterios de adjudicación y la gestión de contratos. El taller de mejores prácticas de contratación organizado por la OCDE en enero de 2019 incluyó un módulo acerca de criterios de adjudicación de contratos, particularmente para incrementar la aplicación de los criterios de adjudicación por puntos y porcentajes con la finalidad de maximizar la competencia en los procesos de contratación pública. Este taller confirmó que existe mucha oportunidad y deseo de mejorar las capacidades sobre el modo de utilización del criterio por puntos y porcentajes.

Es fundamental establecer capacitaciones basadas en la evaluación de conocimientos y brechas de aptitudes para reflejar la necesidad específica del personal de contratación pública. Además, la aplicación de la formación existente, como la relacionada con el marco jurídico, debe ser mejorada. Estas capacitaciones deben proporcionarse de manera regular, y no *ad hoc*. También deben estar alineadas con un marco de competencias y de certificación.

Existen muchos ejemplos que el Estado de México podría considerar para desarrollar capacitaciones relacionadas con la contratación pública. En México, PEMEX desarrolló programas de desarrollo de capacidades para sus funcionarios de contratación pública. Los temas cubiertos no solo incluyen el marco normativo de la contratación pública, sino también varios temas como contratación electrónica, evaluación de licitaciones y contratos marco (véase el Recuadro 6.8).

Recuadro 6.8. Módulos de capacitación de PEMEX y Canadá

PEMEX

PEMEX desarrolló módulos de capacitación en línea para todos los miembros del personal que lleven a cabo el proceso de contratación como parte de la estrategia Profesionalizar para Transformar, en junio de 2014. Estos cuatro módulos son: 1) Contexto de la contratación de PEMEX: estructura y procedimientos conforme a la Ley de PEMEX, 2) Abastecimiento estratégico, 3) Contratos marco y contratos preparatorios, y 4) Metodologías para evaluar las propuestas, compuestos de siete cursos en línea descritos a continuación.

Estos cursos proporcionan conocimiento armonizado para incorporar buenas prácticas y estandarizar la función de contratación.

Tabla 6.6 Módulos de aprendizaje en línea de PEMEX

Título de la capacitación	Duración (horas)	Contenido
Módulo 1. Contexto de la contratación de PEMEX		
Estructura y procedimientos conforme a la Ley de PEMEX	9	Identificar el marco regulatorio aplicable a la contratación de PEMEX en actividades sustantivas.
Procura conforme a la Ley de PEMEX	4	Identificar las áreas de PEMEX implicadas en la procura, conforme a su régimen especial de contratación. De igual manera, proporcionar información general y práctica para apoyar la elaboración de los documentos necesarios para llevar a cabo los procedimientos de contratación.
Módulo 2. Abastecimiento estratégico		
Introducción al abastecimiento estratégico	2	Identificar los conceptos y etapas de la metodología de abastecimiento estratégico para entender su importancia para crear valor en la empresa, así como indicar la relevancia del análisis de gastos.
Análisis de gastos en abastecimiento estratégico	1.5	
Implementación de la metodología de abastecimiento estratégico	2	
Módulo 3. Contratos preparatorios		
Contratos preparatorios	5	Definir los contratos preparatorios, identificar los diferentes tipos y sus ventajas. De igual forma, analizar el acuerdo, gestión e instrumentación de contratos preparatorios.
Módulo 4. Metodologías para evaluar las propuestas		
Metodologías para evaluar las propuestas	9	Analizar las diferentes metodologías para evaluar las propuestas con el fin de facilitar un análisis integral, identificar criterios óptimos y permitir la selección de la propuesta que incluya las mejores condiciones.

Fuente: (OECD, 2017^[54]).

La Dirección Corporativa de Procura y Abastecimiento también ofrece a su personal tres cursos adicionales sobre materias relacionadas con el abastecimiento estratégico: Análisis de gastos (14 horas), Prioridad y selección de categorías, Etapas de la metodología (15.5 horas), y Negociación.

Canadá

El plan de estudios en Canadá consiste en cinco cursos:

- Para quién trabajamos (C218):

Este curso desarrolla una comprensión profunda de la manera en que los funcionarios públicos federales apartidistas de Canadá sirven al gobierno democráticamente electo en funciones.

- Ambiente Jurídico y de Políticas Públicas para la Gestión Material de la Contratación y de Bienes Inmuebles (M714):

Este curso brinda un panorama de las leyes, normas y políticas públicas, directrices, acuerdos comerciales a nivel nacional e internacional, y otros instrumentos relacionados con las comunidades de contratación, recursos materiales y bienes inmuebles.

- Introducción a la contratación (M718):

Este curso introductorio aborda las responsabilidades básicas en todas las fases del proceso de contratación.

- Perspectiva general de la gestión material (C233):

Este curso proporciona un panorama de la gestión de recursos materiales dentro del contexto del gobierno federal.

- Perspectiva de la gestión de bienes inmuebles (C234):

Este curso proporciona un panorama de la gestión de bienes inmuebles dentro del contexto del gobierno federal.

El plan de estudios se actualiza periódicamente para reflejar nuevos y cambiantes requisitos. Por ejemplo, una actualización reciente refleja las competencias técnicas de contratación gubernamental recientemente definidas.

Fuente: (OECD, 2017^[54] y OECD, 2019^[6]).

La OCDE colaboró con el gobierno de Lituania para proponer un marco de certificación y desarrollar programas de “capacitación a capacitadores”, con el fin de crear capacidades para practicantes de contratación pública que a su vez proporcionen capacitaciones requeridas bajo el marco de certificación propuesto (Véase el Recuadro 6.9).

Recuadro 6.9. Estableciendo un marco de certificación y programas de capacitación en Lituania

La OCDE trabajó en conjunto con el gobierno de Lituania bajo la Reforma Estructural y Servicios de Apoyo (*Structural Reform and Support Services*, SRSS, por sus siglas en inglés) de la Comisión Europea. En este proyecto, la OCDE propuso una descripción detallada del marco de certificación y herramientas de la estrategia de profesionalización, con base en una evaluación integral de los retos con los actores principales y bajo estrecha comunicación con el Ministerio de Economía e Innovación y la Oficina de Contratación Pública de Lituania.

El marco de certificación está conformado por dos niveles: básico y avanzado. Los candidatos deberán completar cursos de 60 horas en total (42 horas y 18 horas por nivel) sobre 19 temas de contratación, tales como ley de contratación pública, análisis de mercado, especificaciones técnicas, criterios de adjudicación, integridad en la contratación pública y contratación estratégica (contratación pública verde, pymes, innovación, y contratación pública socialmente responsable). La OCDE también propuso herramientas para promover la estrategia de profesionalización. Estas incluyen formación en línea, programas de grado académico, herramientas de autoayuda (manuales, lineamientos y formatos estandarizados), una ventanilla única en línea de contratación para la comunidad de práctica, un sistema de reconocimiento exclusivamente para profesionales de contratación pública y capacitaciones prácticas (capacitación en el trabajo, intercambio de puestos, programas de mentoría y de pasantía).

Como parte de la entrega clave de este proyecto, la OCDE ofreció un programa de “capacitación a capacitadores” de dos semanas con el propósito de desarrollar capacidades para los futuros

capacitadores que impartirán las sesiones de formación que se requieran en el marco de certificación. Para poder llevar a cabo estos programas, la OCDE elaboró materiales didácticos que cubren 11 cursos sobre contratación de los 19 requeridos en el marco de certificación. Esto corresponde a 31 horas, es decir, aproximadamente la mitad de las 60 horas necesarias para completar ambos niveles.

Fuente: (OECD, 2019^[29]).

6.4.2. El Estado de México podría desarrollar mecanismos de asistencia metodológica sobre contratación pública que sean amigables con el usuario

La asistencia metodológica constituye un pilar clave para el fortalecimiento del sistema de desarrollo de capacidades del personal de contratación pública. Es una herramienta útil para apoyar a los servidores públicos de esta área a desempeñar sus misiones de manera eficaz.

Los países OCDE desarrollaron instrumentos tales como manuales y lineamientos, formatos estandarizados y mesas de ayuda. Por ejemplo, Irlanda elaboró lineamientos y formatos estandarizados amigables con el usuario para facilitar las tareas diarias de los funcionarios de contratación pública. Francia y Lituania operan una mesa de ayuda para atender las dudas sobre contratación pública de autoridades contratantes y operadores económicos.

En esta sección se analiza el sistema actual de asistencia metodológica disponible en el Estado de México: lineamientos y manuales, formatos estandarizados y servicio de mesa de ayuda.

Lineamientos y manuales

Los lineamientos y los manuales ofrecen información práctica sobre procedimientos y temas específicos. Las experiencias internacionales indican que existe una gran variedad de temas para estos documentos metodológicos: lineamientos para el establecimiento de criterios de adjudicación de contratos, cómo evaluar ofertas, uso de plataformas de contratación electrónica, cómo implementar la contratación estratégica y cómo prevenir corrupción y colusión (Comisión Europea, n.d.^[32]).

Actualmente, el Estado de México cuenta con un número limitado de lineamientos y manuales. Como ya se ha mencionado, el gobierno del Estado de México elaboró en 2013 un lineamiento específico para el proceso de contratación pública, los POBALINES; estos describen las reglas de contratación, como los criterios de evaluación de licitaciones (POBALINES-064) y la aprobación previa de especificaciones técnicas para categorías específicas de bienes y servicios por parte de la Secretaría de Finanzas (POBALINES-059). El Estado de México también elaboró lineamientos sobre los procedimientos de análisis de mercado (Procedimientos de autorización y alta de estudios de mercado en el SICAPEM) en 2017. En efecto, estos lineamientos contribuyen a reducir la interpretación discrecional de la ley y, por lo tanto, complementan el marco jurídico existente mediante la identificación de responsabilidades claras durante el proceso de contratación (OECD, 2015^[10]).

Sin embargo, cabe recalcar que existen retos respecto al alcance y la calidad de estos lineamientos. Actualmente, el Estado de México cuenta con solo dos (los POBALINES y los de análisis de mercado). Es importante desarrollar lineamientos amigables con el usuario tanto de contratación estratégica como de aplicación de criterios de adjudicación por puntos y porcentajes. Estos temas fueron identificados como retos clave en la breve encuesta llevada a cabo por la OCDE. Además, los lineamientos existentes se consideran una extensión del marco regulatorio que contienen una lista de artículos mas no ejemplos prácticos, en lugar de un lineamiento y un manual amigables con el usuario para explicar el contenido con ejemplos y elementos visuales.

Recuadro 6.10. Lineamientos y manuales sobre contratación estratégica en Costa Rica

En Costa Rica, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) del Ministerio de Hacienda desarrolló lineamientos y manuales amigables con el usuario para promover el uso estratégico de la contratación y alinearlos con la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables.

En 2015, la DGABCA publicó la Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras Públicas y la normativa para su implementación con el apoyo de la Comisión Europea y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Estos lineamientos técnicos cubren dimensiones de contratación estratégica tales como contratación pública verde, desarrollo de pymes, innovación y responsabilidad social.

Para asegurar la implementación eficaz de sus normativas técnicas, la DGABCA también elaboró los siguientes manuales:

- Guía de Compras Públicas Sustentables:

Esta guía explica cómo incorporar consideraciones ambientales en cada paso del ciclo de contratación y ofrece ejemplos específicos para cada categoría de producto o servicio de contratación verde.

- Guía de Criterios Sociales en los Procesos de la Contratación Pública en Costa Rica:

Esta guía explica cómo incorporar consideraciones sociales en cada paso del ciclo de contratación y proporciona los formatos de las cláusulas que deben incorporarse en los documentos de licitación / contratos.

Fuente: (Ministerio de Hacienda, n.d.^[33]).

El Estado de México podría beneficiarse de la elaboración de lineamientos para una variedad de temas de contratación y mejorar la calidad de los existentes para que sean más amigables con el usuario, proporcionando ejemplos prácticos y apoyo visual, como en el caso de Costa Rica (véase el Recuadro 6.10).

Formatos estandarizados

Los formatos estandarizados son modelos de documentos listos para utilizarse y que pueden usar las autoridades contratantes para facilitar su trabajo. Estos formatos generalmente incluyen, mas no se limitan a, convocatorias de licitación, documentos de licitación, documentos de contrato y formatos de evaluación de licitación. El propósito de estos formatos es ayudar a que las autoridades contratantes ahorren tiempo y eviten potenciales errores. También contribuyen a garantizar la calidad de los procedimientos de contratación y a reducir las cargas administrativas de los operadores económicos que preparan las propuestas de licitación.

Actualmente, el Estado de México cuenta con los siguientes formatos estandarizados:

- Documentos de licitación.
- Documentos de contrato.
- Lista de verificación para la presentación de documentos requeridos para propuestas de licitación.
- Matriz para evaluar propuestas técnicas y financieras.

Además, la Secretaría de Finanzas ha intentado desarrollar la plataforma para preparar documentos de licitación mediante un llenado de información necesaria. Sin embargo, existen algunos retos. En primer lugar, estos formatos deberían divulgarse ampliamente; la iniciativa para desarrollarlos, así como las listas de verificación, surgió de cada autoridad contratante y, por lo tanto, no comparten tales herramientas de gran utilidad con todas las autoridades contratantes. A pesar de que algunas autoridades contratantes

indicaron que utilizaban formatos de documentación de licitación y documentos de contratos que la Secretaría de Finanzas había desarrollado, es importante considerar la posibilidad de unificar los formatos para todas las autoridades contratantes del Estado de México. Los formatos deberán estar alineados con la información requerida por el marco regulatorio.

Asimismo, aunque el Estado de México cuenta con formatos útiles, no cuenta con lineamientos para dar indicaciones a los funcionarios de contratación sobre cómo usarlos. El ejemplo de Irlanda es ilustrativo en cuanto al desarrollo de lineamientos claros sobre el uso de formatos estandarizados (véase el Recuadro 6.11).

Recuadro 6.11. Lineamientos y formatos estandarizados en Irlanda

Irlanda desarrolló los Lineamientos de Contratación Pública para Bienes y Servicios y los Lineamientos de Contratación Pública para la Construcción para ayudar mediante gráficas visuales a los funcionarios de contratación a implementar sus tareas diarias de conformidad con el Marco Nacional de Política de Contratación Pública.

Irlanda también desarrolló formatos estandarizados de documentos de licitación y contratos para bienes, servicios y obras públicas. Los formatos de documentos de licitación para bienes y servicios también vienen acompañados de guías para el usuario sobre el uso de los formatos. Existen diez formatos de documentos estandarizados de contrato para obras públicas, cada uno de los cuales es adecuado para circunstancias diferentes, tales como el *Contrato de Obras Públicas para Obras de Edificación diseñadas por el Empleador* y el *Contrato de Obras Públicas para Trabajos de Ingeniería Civil diseñados por el Contratista*.

Estos documentos proporcionan mayores oportunidades para ayudar a profesionalizar, simplificar y estandarizar la función de compras de las autoridades contratantes en Irlanda. También son útiles para los operadores económicos al permitirles comprender mejor el sistema de contratación pública de Irlanda.

Fuente: (Oficina de Contrataciones de Gobierno, n.d.^[34]).

Orientación mediante servicios de mesa de ayuda

Un servicio de mesa de ayuda es un centro que proporciona un punto de contacto para apoyar a autoridades contratantes y/o operadores económicos al aclarar dudas relacionadas con la contratación pública. Representa una herramienta eficiente para brindar información de manera rápida y personalizada. Esta función es esencial puesto que la normatividad de contratación pública se puede modificar con frecuencia y puede llegar a ser compleja. Un servicio de mesa de ayuda puede contribuir a garantizar el cumplimiento legal y a resolver problemas recurrentes de tareas diarias de contratación, como la selección de procedimientos y de criterios de adjudicación. En general, las preguntas se hacen mediante servicio de atención telefónica y/o vía buzón (Comisión Europea, n.d.^[35]).

Actualmente, el Estado de México no cuenta con un servicio de mesa de ayuda para responder preguntas de funcionarios de contratación pública y operadores económicos. Sin embargo, de acuerdo con el Artículo 16 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, la Unidad de Políticas de Contratación Pública de la Secretaría de la Contraloría está a cargo de orientar a las autoridades contratantes en relación con el proceso de contratación (Gobierno del Estado de México, 2018^[36]). La Unidad recibe entre 20 y 30 consultas al año. Además, la Dirección de Políticas en Contrataciones Públicas recibe consultas de las unidades contratantes sobre el marco regulatorio de la contratación pública. No obstante, se enfoca en orientar respecto al marco jurídico, por ejemplo, sobre la aplicación de excepciones a procedimientos ordinarios de licitación competitiva, y no atiende preguntas técnicas tales como aquellas relacionadas con la evaluación de una licitación.

El Estado de México podría beneficiarse de considerar la posibilidad de establecer una mesa de ayuda que pudiera responder preguntas tanto de funcionarios de contratación como de operadores económicos, de manera más sistemática. Los ejemplos de Francia y Lituania brindan perspectiva sobre el desarrollo de una mesa de ayuda (véase el Recuadro 6.12).

Recuadro 6.12. Mesas de ayuda en Francia y Lituania

Francia

El Ministerio de Finanzas (Minefi) opera un centro de atención mediante llamadas y buzón de correo electrónico (CIJAP) con diez miembros del personal que atienden dudas de autoridades contratantes, particularmente de nivel local. En 2014, 86% de las dudas fueron atendidas de manera inmediata. La mayoría de las dudas no aclaradas en el momento se responden por escrito dentro de las primeras 48 horas. En caso de que surja una duda que requiera de una interpretación jurídica más detallada, esta se reenvía a una unidad especializada Orientación a compradores de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Minefi. Esta unidad produce, generalmente, una respuesta por escrito dentro de los siguientes 45 días. El centro de atención telefónica ha tenido una alta demanda, atendiendo unas 35 000 dudas al año.

Lituania

La Oficina de Contratación Pública estableció una mesa de ayuda para atender preguntas. Esta mesa de ayuda está abierta, no solo a las autoridades contratantes, sino también a los operadores económicos. Actualmente, recibe dudas únicamente por correo electrónico para poder asegurar consistencia y precisión en la calidad de las respuestas. A pesar de la gran cantidad de dudas que se reciben mediante correo electrónico (2 000 solicitudes al mes, en promedio), la Oficina mantiene la rapidez en sus respuestas: 33% de las dudas se aclaran dentro de la primera hora, 17% en un lapso de 1 a 8 horas, 11% de 8 a 24 horas, y 39% restante en más de 24 horas.

Fuente: (OECD, 2019^[29]) y (Comisión Europea y PWC, 2016^[37]).

6.4.3. El Estado de México podría promover enfoques colaborativos con centros de conocimiento para crear su sistema de desarrollo de capacidades

La colaboración con centros de conocimiento tales como universidades, es un elemento fundamental para mejorar las aptitudes y competencias del personal de contratación (OECD, 2015^[11]).

El Reglamento de Profesionalización para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México establece que el IPSP podrá celebrar convenios de coordinación con instituciones académicas y especializadas en administración pública cuando se determine que las necesidades de formación de los servidores públicos pueden satisfacerse con su participación (Artículo 112, Gobierno del Estado de México, 2015^[17]). Los convenios de colaboración podrán celebrarse para llevar a cabo cursos de capacitación, estudios de posgrado y programas de investigación en materia de profesionalización (Artículo 113).

El IPSP suscribió acuerdos de colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Estos acuerdos prevén acciones colaborativas en relación con la profesionalización del personal de contratación pública. Sin embargo, aún no se han confirmado acciones específicas. Tal y como lo prevé el Reglamento de Profesionalización para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México, el estado podría buscar la posibilidad de colaborar con estas universidades a través de: (i) establecer un programa de grado académico en

contratación pública, (ii) proporcionar cursos introductorios de contratación pública para estudiantes de programas de licenciatura, y (iii) organizar investigaciones y estudios conjuntos sobre la profesionalización del personal de contratación pública. El Estado de México se beneficiaría de promover enfoques colaborativos con centros de conocimiento con el fin de fortalecer su sistema de desarrollo de capacidades.

Propuestas de acción

El Estado de México no cuenta con una estrategia específica de profesionalización para el personal de contratación pública que cubra los puntos señalados previamente. Esto implica que la contratación pública no es reconocida como una actividad profesional en el Estado de México. Los avances en la profesionalización del personal de contratación pública son muy limitados, aún con la voluntad de promover dicha agenda y el deseo de los practicantes de contratación.

La Tabla 6.7 proporciona un resumen de los avances en relación con la profesionalización del personal de contratación pública en el Estado de México.

Tabla 6.7. Mecanismos de profesionalización del personal de contratación pública en el Estado de México

Asunto	Disponible	No disponible	Nota
Evaluación de las capacidades del personal de CP en el pasado		x	
Estrategia para desarrollar las capacidades del personal de CP		x	
Modelo de competencias (perfiles de puesto) del personal de CP		x	El IPSP desarrolló un modelo de competencias para servidores públicos, pero no está adaptado para el personal de contratación pública
Marco de certificación para el personal de CP		x	
Capacitación de funcionarios de CP	x		El IPSP y autoridades contratantes ofrecen algunas capacitaciones, pero los temas se limitan al marco jurídico.
Capacitación a proveedores		x	
Mesa de ayuda		x	Actualmente, la Unidad de Políticas de Contratación Pública de la Secretaría de la Contraloría atiende dudas relacionadas con el marco jurídico, mas no con temas técnicos.
Manual / lineamientos	x		Únicamente los POBALINES y los lineamientos sobre análisis de mercado; podrían ser más amigables con el usuario.
Documentos / formatos estandarizados	x		Documentos de licitación, documentos de contratos, lista de verificación de propuestas de licitación y matriz de evaluación de licitación. Sin embargo, no se comparten ampliamente entre las autoridades contratantes.
Colaboración con centros de conocimiento (universidades, etcétera)	x		Acuerdos de colaboración con dos universidades. Sin embargo, no se han llevado a cabo acciones específicas.

Fuente: Preparado con base en el análisis efectuado en este capítulo.

El Estado de México se beneficiaría al considerar las siguientes propuestas de acción para promover la estrategia de profesionalización del personal de contratación pública:

Marco normativo, estratégico e institucional

El Estado de México podría establecer un marco normativo, estratégico e institucional adaptado a la profesionalización del personal de contratación pública.

Identificación del perfil básico y evaluación de capacidades

El Estado de México debería establecer una base de datos de funcionarios de contratación pública, aprovechando el requerimiento del Sistema Nacional Anticorrupción. Esta base de datos debería incluir los perfiles básicos del personal de contratación pública: número de servidores públicos, antecedentes académicos, años de experiencia profesional y área de responsabilidades.

Además, el Estado de México podría beneficiarse de llevar a cabo una encuesta para evaluar las capacidades del personal de contratación pública. Esta evaluación sería la base para identificar fortalezas y debilidades de dicho personal y será un primer paso importante hacia el establecimiento de una estrategia de profesionalización, un marco de competencias, un marco de certificación y un sistema para el desarrollo de capacidades eficaces.

Marco de competencias y marco de certificación

El Estado de México debería desarrollar un marco de competencias y un marco de certificación para promover la agenda de profesionalización mediante el reconocimiento de la contratación pública como una actividad profesional. Estos marcos se podrían utilizar para planear y diseñar capacitaciones personalizadas y específicas para funcionarios de contratación pública.

Sistema para el desarrollo de capacidades (capacitación y asistencia metodológica)

El Estado de México debería establecer sistemas de formación que no solo reflejen las necesidades específicas del personal de contratación, sino que también estén alineados con un marco de competencias y un marco de certificación. Actualmente, los temas de capacitación se limitan a los marcos jurídicos. Se debe ofrecer formación de manera regular y sistemática. La capacitación también debe estar disponible para operadores económicos.

El Estado de México debería mejorar su sistema de asistencia metodológica aumentando el alcance y la calidad de los lineamientos, manuales y formatos estandarizados, así como por medio del establecimiento de una mesa de ayuda.

Para crear un sistema de desarrollo de capacidades bien organizado, el Estado de México podría aprovechar los actuales acuerdos de colaboración con la UNAM y la UAEM para implementar acciones colaborativas en pro de la profesionalización del personal de contratación pública.

Referencias

- European Commission (n.d.), *Helpdesk for contracting authorities*, [26]
<http://djn.mju.dov.si/narocniki/svetovanje> (accessed on 5 December 2019).
- European Commission (n.d.), *Targeted thematic guidance materials*, [23]
<https://www.gov.uk/government/organisations/crown-> (accessed on 5 December 2019).
- Gobierno del Estado de México (1998), *Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios*. [7]

- Gobierno del Estado de Mexico (2018), *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023*, [9]
http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/plan_desarrollo_2017-2023 (accessed on
 29 November 2019).
- Gobierno del Estado de México (2015), *Reglamento de Profesionalización para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México*. [8]
- Government Commercial Function, T. (2015), *Commercial Skills and Competency Framework for Developing and Practitioner Levels*, [19]
<https://civilservicelearning.civilservice.gov.uk/commercial> (accessed on 6 March 2019).
- Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de México (2020), *Reglamento Interior del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México*. [13]
- Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo (n.d.), *Línea del Tiempo*, <http://profesionalizacion.edomex.gob.mx/acerca-de/linea-del-tiempo> (accessed on
 29 November 2019). [18]
- Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo (n.d.), *Organigrama*, <http://profesionalizacion.edomex.gob.mx/organigrama> (accessed on
 27 November 2019). [14]
- Ministerio de Hacienda, R. (n.d.), *Compras Públicas Sustentables*, [24]
<https://www.hacienda.go.cr/contenido/13023-compras-publicas-sustentables> (accessed on
 2 December 2019).
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, [2]
<https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.
- OECD (2019), *Improving Lithuania's Public Procurement System - Component 1: Implementation of Professionalisation and Certification Frameworks*, [21]
<https://www.oecd.org/governance/public-procurement/publications/C1-improving-lithuania-public-procurement-system.pdf> (accessed on 24 September 2019).
- OECD (2019), *Public Procurement in Kazakhstan: Reforming for Efficiency*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c11183ae-en>. [15]
- OECD (2019), *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1de41738-en>. [4]
- OECD (2017), *Developing Administrative Capacity for Public Procurement in the Slovak Republic: A Training Action Plan for 2016-2019*, OECD, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/capacity-public-procurement-slovak-republic-training.pdf> (accessed
 on 4 February 2019). [17]
- OECD (2017), *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278905-en>. [16]
- OECD (2017), *Public Procurement Review of Mexico's PEMEX: Adapting to Change in the Oil Industry*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268555-en>. [11]

- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [1]
- OECD (2016), *Preventing Corruption in Public Procurement*. [22]
- OECD (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>. [10]
- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 28 May 2018). [3]
- OECD (2015), *Review of Practices of Local Public Procurement in Five Mexican States*. [6]
- OECD (2013), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264201385-en>. [5]
- OECD-SIGMA (2016), "Breif 26- Organising Central Public Procurement Functions," <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-26-200117.pdf> (accessed on 19 September 2019). [12]
- Office of Government Procurement, I. (n.d.), *Guidelines and Templates*, <https://ogp.gov.ie/> (accessed on 5 December 2019). [25]
- Scottish Government (2016), *Scottish procurement competency framework*, <http://www.gov.scot/Topics/Government/Procurement/Capability/proccompfw> (accessed on 28 June 2018). [20]

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Contratación Pública en el Estado de México

MEJORANDO LA EFICIENCIA Y LA COMPETENCIA

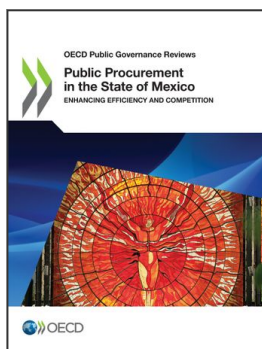
Este estudio analiza el sistema, los procesos y las herramientas de contratación pública aplicados en el Estado de México, la entidad federativa más grande del país en cuanto a población. Evalúa los alcances de la centralización de la función de contratación, sus implicaciones y las áreas de oportunidad para lograr los beneficios de dicha estrategia. Al analizar el grado de competencia en las licitaciones públicas, el estudio sugiere alternativas para incrementar las presiones competitivas con el fin de maximizar la eficiencia y el valor por el dinero. De igual forma, evalúa la plataforma de contratación electrónica COMPRAMEX y su potencial de incorporar nuevas funciones transaccionales. Finalmente, el estudio pondera las medidas implementadas para promover la integridad en las contrataciones públicas y la profesionalización de la fuerza de trabajo dedicada a esta actividad. Proporciona propuestas concretas que abordan cada etapa del ciclo de la contratación, desde la planeación y el análisis de mercados hasta la gestión de contratos.



IMPRESA ISBN 978-92-64-74094-5
PDF ISBN 978-92-64-77676-0



9 789264 740945



From:
Public Procurement in the State of Mexico
Enhancing Efficiency and Competition

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/cc1da607-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2021), “Maximizar las capacidades del personal de contratación pública a través de la profesionalización”, in *Public Procurement in the State of Mexico: Enhancing Efficiency and Competition*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9abef71f-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.