

La profesionalización de las personas servidoras públicas: elemento indispensable para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción

Mario Alberto Fócil Ortega*
Gonzalo Alberto Vera Carmona**

Resumen: La operación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), aunado al inicio de funciones del gobierno federal para el periodo (2018-2024) han despertado expectativas en diferentes sectores de la sociedad, orientadas a la espera de soluciones inmediatas en el combate a la corrupción. Por ello, es posible afirmar que una buena parte de la efectividad del SNA dependerá de contar con voluntad política, pero también de nuevas competencias y aptitudes por parte de las personas servidoras públicas, el fortalecimiento de la ética y la cultura

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, con Maestría en Economía y Gobierno, y estudios doctorales en Administración Pública; cuenta con el Executive Certificate in Management and Leadership, de la Sloan School of Management del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Experiencia más de 30 años en el sector público en cargos directivos relacionados con el desarrollo de capital humano y la administración de recursos públicos. Es Titular de la Unidad de Administración del Instituto Federal de Telecomunicaciones, donde coordinó el diseño y la puesta en marcha del Sistema de Servicio Profesional, así como la implementación de mejores prácticas en materia de igualdad de género e inclusión, accesibilidad y gestión de recursos.

** Licenciado en Gobierno y Administración Pública, por el INAP. Cursó estudios de Maestría en Gestión Estratégica de Capital Humano, en la Universidad La Salle. Realizó un Diplomado en Calidad Gubernamental en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente colabora en el Instituto Federal de Telecomunicaciones, En 2016, fundó el Portal de Administración Pública del cual es columnista en temas de profesionalización del servicio público y gobierno y la administración pública.

de la rendición de cuentas, para lograr una modificación cualitativa en su relación con la ciudadanía. Sin embargo, esas nuevas actitudes y competencias sólo serán posibles mediante un adecuado proceso de profesionalización de los funcionarios públicos, por lo que llama la atención que el marco jurídico del Sistema no previó incorporar a la profesionalización como un elemento indispensable para el combate a la corrupción; lo que sin duda, deja un hueco en su diseño institucional. Por ello, a lo largo del texto, se intentará ofrecer información acerca de la importancia que tiene la profesionalización para ayudar con el éxito de esta importante tarea.

Palabras clave: Profesionalización, Combate a la corrupción, Sistema Nacional Anticorrupción, Servicio Profesional de Carrera, Meritocracia

The professionalization of public servants: an essential element for the operation of the National Anticorruption System

Abstract: The operation of the National Anti-Corruption System (SNA), in addition to the begging of federal government functions for the period (2018-2024), has awakened expectations in different sectors of society, aimed at waiting for immediate solutions in the fight against corruption. Therefore, it is possible to affirm that a good part of the effectiveness of the SNA will depend on having political will, but also on new competencies and aptitudes by the public servants, the strengthening of ethics and the culture of accountability, to achieve a qualitative modification in its relationship with citizens. However, these new attitudes and competencies will only be possible through an adequate process of professionalization of public servants, so it is striking that the legal framework of the System did not foresee incorporating professionalization as an indispensable element in the fight against corruption; which undoubtedly leaves a gap in its institutional design. Therefore, throughout the text, we will try to offer information about the importance of professionalization to help with the success of this important task.

Keywords: Professionalization, Fight against corruption, National Anticorruption System, Professional Career Service, Meritocracy

Fecha de recepción del artículo: 22-enero-2020
Fecha de aceptación: 10-febrero-2020

Introducción

El 27 de mayo de 2015 se publicaron las reformas constitucionales que crearon el Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante SNA o Sistema) y el 28 de julio de 2016, la legislación secundaria que soporta su operación.

Su objetivo es avanzar en la lucha contra la corrupción y la impunidad en México, mediante el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y la promoción de la legalidad en todos los órdenes y ámbitos de gobierno para recuperar la confianza de la ciudadanía en el quehacer gubernamental.

La puesta en marcha del SNA, aunado al inicio de funciones del gobierno federal para el periodo (2018-2024), han despertado expectativas en diferentes sectores de la sociedad, orientadas a la implementación de soluciones inmediatas en el combate a la corrupción, una disminución drástica del fenómeno y la eliminación de la impunidad en el mal uso de los recursos públicos.

Esta nueva etapa en el combate a la corrupción y la impunidad ha enfrentado diversos retos para su implementación; tales como: la conformación de los órganos e instancias establecidas por el nuevo marco jurídico para su operación, el necesario cambio de cultura organizacional, incentivos y comportamientos de los funcionarios públicos sujetos a estas nuevas disposiciones, e incluso las limitaciones presupuestarias por las que atraviesa el Sistema.

Para que el SNA sea efectivo, no basta únicamente la promulgación de las nuevas regulaciones, ni la conformación del andamiaje institucional necesario para su operación, la efectividad del Sistema dependerá, ineludiblemente, de un cambio de comportamiento por parte de los servidores públicos, de las empresas que tratan con el gobierno y la ciudadanía en general, así como de la adecuada y eficiente aplicación de las sanciones, que en su caso sean necesarias; a fin de que los cambios sean tanto evidentes como estructurales, y permitan crear un nuevo clima de confianza entre todos los actores de la vida pública.

En ese orden de ideas, es posible afirmar que una buena parte de la efectividad del SNA dependerá de contar con voluntad política, pero también de nuevas competencias y aptitudes por parte de las personas servidoras públicas, el fortalecimiento de la ética y la cultura de la rendición de cuentas, para lograr una modificación cualitativa en su relación con la ciudadanía.

Sin embargo, esas nuevas actitudes y competencias sólo serán posibles mediante un adecuado proceso de profesionalización¹ de los funcionarios públicos, por lo que llama la atención que el marco jurídico del Sistema no previó incorporar a la profesionalización como un elemento indispensable para el combate a la corrupción; lo que sin duda, deja un hueco en su diseño institucional. En este sentido, a lo largo del texto, se ofrece información acerca de la importancia que tiene la profesionalización para ayudar con el éxito de esta importante tarea.

Finalmente, se delinearán algunos de los retos que deberán afrontar los actores políticos y sociales para que se alcance la consolidación del Sistema, incorporando a la profesionalización como un elemento central para su operación.

Profesionalización: breves aspectos conceptuales

La profesionalización comprende de forma integral dos aspectos fundamentales: primero, los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, evaluación del desempeño, promoción, pago de remuneraciones y separación de las personas servidoras públicas; y segundo, como un proceso permanente que eleva la capacidad de respuesta, así como las competencias y conocimientos de las personas servidoras públicas. En este sentido, la profesionalización se convierte en un aspecto medular para reforzar la conducta ética, el apego a valores, los compor-

1 Para efectos de este artículo, se tomará el siguiente concepto de profesionalización: "...Sistema integral vinculado a un adecuado esquema de reclutamiento y selección, formación, promociones, ascensos, estímulos y retribuciones que reconoce y asegura la motivación del servidor público para especializarse y desempeñarse en términos de calidad, compromiso y eficiencia para conseguir los fines de la organización de la que forme parte." Martínez Puón, Rafael, "La Profesionalización de la Función Pública: Ideas para Latinoamérica", *Región y sociedad*, v. 27, n. 62, 2015, p. 32.

tamientos basados en códigos, la especialización y toma de decisiones con base en criterios técnicos, imparciales y objetivos para generar valor público. Asimismo, permite generar identidad y vocación de servicio público, modificar los entornos laborales y alinear los incentivos de todo el sistema hacia un comportamiento honesto, transparente y apagado a derecho por parte de los funcionarios.

La profesionalización es un asunto necesario para que las administraciones públicas den resultados, generen valor público a la sociedad y restablezcan la confianza ciudadana en los gobiernos. Sin servicios civiles o profesionales eficientes y sustentados en el mérito, resulta muy complejo dotar a la gestión pública de adecuados mecanismos de operación y orientación a resultados.

Por ello, la profesionalización es condición *sine qua non* para la efectividad del combate a la corrupción y la impunidad; pues dota al servicio público de un sistema meritocrático, que eleva en su conjunto la calidad, eficiencia, eficacia e integridad de todo el aparato gubernamental, al permitir la incorporación y el desarrollo de personas calificadas, con interés por desplegar sus trayectorias profesionales dentro de la función pública, con una adecuada escala de valores y principios éticos.

Profesionalizar a los funcionarios públicos, además de ser una herramienta que permite elevar la gestión pública, mediante la innovación permanente, la eficiencia y la mejora en los estándares de calidad, es una condición que contribuye al combate a la corrupción. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)² considera lo siguiente:

“La calidad de las políticas públicas y de los servicios prestados por cualquier gobierno está estrechamente vinculada a la calidad de su servicio civil. La forma en que se gestiona el servicio civil – es decir, las funciones cruciales en la gestión de los recursos humanos (GRH) como la planificación, el reclutamiento y la selección,

2 OCDE (2016), “Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017”, Éditions OCDE, Paris, 2017, p.104. Consultado en: <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2017>, el 10 de enero de 2020

el desarrollo profesional, y los incentivos para la profesionalización, entre otras– es crítica para la atracción, retención y motivación de personal idóneo.”

En la misma línea, diversos estudios han demostrado la relación existente entre el desarrollo de servicios civiles profesionalizados bajo esquemas de mérito, y su contribución a problemas como la reducción de la pobreza, el crecimiento económico, y el adecuado combate a la corrupción.

La Universidad de Nottingham publicó un estudio³ en el que determinó cuatro componentes para que los servicios civiles funcionen en los países en vías de desarrollo, a saber: el primero fue minimizar la influencia política en la gestión del servicio civil; segundo, frenar las prácticas de nepotismo en la gestión del empleo público; tercero, garantizar que el desempeño es importante en la gestión del servicio civil; y cuarto, promover una remuneración suficiente, como un factor de retención del talento.

Por su parte, Nicholas Charron, sugiere que los riesgos de que las personas servidoras públicas caigan en prácticas de corrupción, disminuyen cuando sus posiciones no dependen de conexiones políticas, y acceden y se desarrollan por la vía meritocrática.⁴

Es precisamente esta visión, la que hace de la profesionalización una tarea fundamental para el cumplimiento eficaz de las tareas del gobierno, dotando de capacidades a las personas servidoras públicas que laboran en él. Desde esta perspectiva, impulsar el desarrollo de personas servidoras públicas mediante sistemas que promuevan el mérito fortalecerá las capacidades de las instituciones públicas, incluyendo la promoción de un ejercicio apegado a principios éticos.

3 Meyer-Sahling, J-H., Schuster, C., & Mikkelsen, K. S, “Civil service management in developing countries: what works? Evidence from a survey with 23.000 civil servants in Africa, Asia, Eastern Europe, and Latin America.”, The University of Nottingham, 2018.

4 Nicholas Charron, Carl Dahlström, Mihaly Fazekas, and Victor Lapuente, “Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes,” *The Journal of Politics* 79, no. 1, 2017, pp. 89-104, consultado en: <https://doi.org/10.1086/687209>, el 10 de enero de 2020.

El Sistema Nacional Anticorrupción

En noviembre de 2012, Enrique Peña Nieto, entonces Presidente electo, presentó iniciativas de reforma constitucional administrativa y anticorrupción⁵ que contemplaban la desaparición de la Secretaría de la Función Pública (en adelante SFP) y su reemplazo por una Comisión Nacional Anticorrupción. En esta línea, el decreto que ordenaba la desaparición de la SFP entró en vigor en enero de 2013.⁶ Sin embargo, su desaparición quedó condicionada a la creación del órgano anticorrupción que la sustituiría, por lo que la SFP se mantendría en funciones hasta que se cumpliera esa condición. De igual manera, a finales de 2012 y principios de 2013, otros partidos políticos presentaron diversas iniciativas en materia de combate a la corrupción.⁷ En la discusión de la reforma constitucional se contempló la creación de un órgano autónomo para prevenir, investigar y sancionar las responsabilidades administrativas que derivaran de los hechos de corrupción cometidos por los servidores públicos de la Federación, así como por cualquier persona física o moral involucrada o beneficiada de los mismos.

- 5 Presentadas a través de los Legisladores Federales de su partido el 15 de noviembre de 2012 mediante la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las Senadoras y los Senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República, http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf
- 6 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013
- 7 El 20 de noviembre de 2012 se presenta Iniciativa con aval del grupo parlamentario del PRD, que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 21, 73, 76, 105, 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para combatir la corrupción; el 30 de enero de 2013 un senador del PAN presenta la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 16, 21, 76 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se expide la Ley Orgánica del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, para combatir la corrupción; el 4 de abril de 2013, diversos senadores del Grupo Parlamentario del PAN, presentaron la iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.

A principios de 2015, los coordinadores de los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Acción Nacional (PAN) en la Cámara de Diputados anunciaron que en febrero de ese año se llevaría a cabo la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), en torno a los ejes de: Fiscalía Especializada, Tribunal de Justicia Administrativa, SFP y Auditoría Superior de la Federación. De esta manera se eliminó la propuesta de una Comisión Anticorrupción, para centrarse en fortalecer y rediseñar el marco jurídico existente alrededor de estos cuatro órganos⁸.

Asimismo, en mayo de 2015 se publicaron las reformas a la Constitución para crear el SNA.⁹ El Título Cuarto de la Constitución se denomina a partir de entonces “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción y Patrimonial del Estado”, y da sustento al SNA como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

En mayo de 2016, se abrogó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en 2002, y se emitió la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública,¹⁰ con el objeto de proveer lo necesario para garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba

8 Romero Gudiño, Alejandro, “Visión integral del sistema nacional de combate a la corrupción”, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2015.

9 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

10 Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_abro_09may16.pdf.

y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En julio de 2016, se aprobaron las leyes complementarias necesarias para contar con la base para fortalecer los sistemas de control gubernamental¹¹, la transparencia, el combate a la corrupción¹² y la rendición de cuentas¹³, así como reformas en materia penal¹⁴.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece mecanismos de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno y bases mínimas para la prevención, detección, sanción a faltas administrativas y hechos de corrupción, fiscalización y control de recursos públicos, así como para la emisión de políticas públicas integrales en la materia.

Es importante destacar la complejidad en la integración del Sistema Nacional Anticorrupción, formado por: el Comité Coordinador; un Comité de Participación Ciudadana;

- 11 Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445044&fecha=18/07/2016. En este decreto se incluye de nueva cuenta a la Secretaría de la Función Pública como dependencia de la Administración Pública Federal, encargada de organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental, entre otras funciones señaladas en el artículo 37 de la LOAPF.
- 12 Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016.
- 13 Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445046&fecha=18/07/2016
- 14 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción y Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445043&fecha=18/07/2016 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445050&fecha=18/07/2016

el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, así como por los Sistemas Locales Anticorrupción a través de sus representantes.¹⁵ Destaca el papel del Comité Coordinador del SNA, el cual es el encargado del diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.

Al considerar la importancia que tiene la profesionalización para el combate a la corrupción, llama negativamente la atención el hecho de que para la conformación del SNA no se planteó ninguna reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, ni se mandató, como parte del sistema ningún tipo de armonización de las legislaciones locales de servicio civil o profesional con la federal.

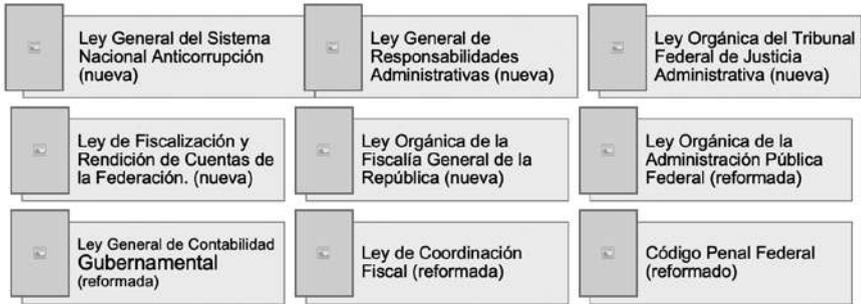
Es importante resaltar que la interiorización de valores y la práctica de conductas éticas por parte de los servidores públicos es condición necesaria más no suficiente en el combate a la corrupción, pues ello debe ser además el resultado de un proceso de profesionalización del servicio público que permita construir un sistema meritocrático que, con los incentivos, procesos y mecanismos adecuados, contribuya a la efectividad de la gestión gubernamental.

Por ello, es posible afirmar que los pilares sobre los que descansa el SNA deben sostenerse sobre consideraciones sólidas de ética pública y profesionalización de las personas servidoras públicas. En este contexto, es necesario tener clara la coyuntura en que se sitúan las reformas en la materia y el impacto que se ha provocado con su implementación ante la falta de elementos que permitan fortalecer las políticas en la materia.

En la siguiente figura se presenta el marco jurídico secundario que soporta al SNA.

15 Artículos 6 y 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Figura I
Marco jurídico secundario que soporta al SNA.



Fuente: Elaborada con información propia.

Como puede observarse, el diseño del Sistema carece de un elemento fundamental para su adecuada operación y, por lo tanto, para su efectividad; y es el que se refiere a la profesionalización de las personas servidoras públicas que habrán de ser sujetos relevantes de cada una de las disposiciones jurídicas ya señaladas; como se muestra a continuación:

Figura II
Propuesta de marco jurídico secundario de 2ª generación en el que debe operar el SNA



Fuente: Elaborada con información propia.

Combate a la corrupción y profesionalización del servicio público

El artículo que publicó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado: “Clientelismo veneno para las políticas públicas”¹⁶, relaciona la lucha contra la corrupción, con la captura de los cuerpos burocráticos. Uno de sus pasajes más claros, afirma:

“En la mayoría de América Latina, el clientelismo es tan generalizado en la administración pública que los burócratas a los que se les ha confiado aspectos críticos de la vida nacional, como salud, educación, y economía, a menudo son contratados más por su valor político que por su competencia profesional”.

En este contexto, el clientelismo, entendido como la captura de los puestos públicos, genera un clima propicio para prácticas corruptas, dado que las personas servidoras públicas tienen la posibilidad de encontrar incentivos para aceptar sobornos o hacer mal uso de los recursos públicos, sabiendo que cuentan con la protección de sus superiores que ocupan posiciones de naturaleza política. Del estudio, podemos determinar que el clientelismo se asocia con la corrupción, ya que puede llegar a crear un pacto tácito de complicidades e incentivos en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En conclusión, la inadecuada profesionalización del servicio público y la consecuente falta de transparencia en la asignación de puestos públicos son, sin duda, elementos contrarios al espíritu de la lucha contra la corrupción.

Para comprender de mejor forma cómo la corrupción y la captura de los puestos públicos se asocia con la ausencia de una adecuada profesionalización de las personas

16 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Clientelismo: veneno para las políticas públicas”, Ideas para el Desarrollo En las Américas, v.33, enero – abril, 2014, p.2, Consultado en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Ideas-para-el-Desarrollo-en-las-Am%C3%A9ricas-\(IDEA\)-Volumen-33-Enero-Abril-2014-Clientelismo-Veneno-para-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Ideas-para-el-Desarrollo-en-las-Am%C3%A9ricas-(IDEA)-Volumen-33-Enero-Abril-2014-Clientelismo-Veneno-para-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf), el 12 de enero de 2020.

servidoras públicas, es pertinente retomar a Mauricio Merino¹⁷, quien señala que:

“Pero la captura no sólo es la manipulación de las reglas del juego y de las instituciones para provecho de unos cuantos, sino que es también la negación de lo público, justificada a través de un cuerpo legal: la corrupción que genera y a la que obedece la captura, no alude a algo abstracto sino a las decisiones concretas que se toman desde los poderes para ensanchar el espacio público o para capturarlo, precisamente, a favor de unos cuantos. Las expresiones concretas de esa captura van desde la designación de los cercanos en los cargos principales hasta el uso abusivo de los presupuestos, pasando por la forma en que se genera y emplea la información y, en conjunto, por el uso discrecional de los medios disponibles para la gestión pública”.

Asimismo, es importante mencionar que una conducta ética es lo deseable y lo que se espera obtener de cualquier trabajador, pero dicha conducta ética cobra una mayor relevancia cuando el colaborador es un servidor público.

Esta relevancia mayor de la conducta ética en los servidores públicos radica en la orientación que le es propia y natural a la administración pública: la consecución del bien común. Esta característica obliga a revisar con mucho mayor escrutinio la actuación de quienes operan los recursos de la sociedad para lograr la consecución de los fines y objetivos de las tareas gubernamentales, con probidad, eficacia y transparencia.

La ética pública es un elemento que debe estar presente en el actuar cotidiano de la administración pública y sobre el cual aún es necesario reflexionar para lograr su adecuada incorporación al SNA.

La creación y actualización del marco jurídico para combatir a la corrupción es, sin lugar a dudas, una condición necesaria, pero no suficiente, para el efectivo

17 Merino, Mauricio, “La captura de los puestos públicos”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LVIII, Número, 219, 2013, p.140.

combate a dicho fenómeno, el cual debe tomar en cuenta aspectos centrales de la gestión del personal público, de los servidores públicos.

Los diversos esfuerzos que se han llevado a cabo en la materia no han considerado la integridad y la profesionalización e incluso podría decirse, **la dignificación** de los servidores públicos como elementos fundamentales en la consolidación de una cultura ética que resulte efectiva en la prevención de la corrupción.

El marco jurídico que regula el actuar profesional de los servidores públicos se ha enfocado en regular las cualidades técnicas, los métodos de selección, entre otros, sin que exista una verdadera preocupación por el sentido ético de la función pública, que haga compatibles dos ámbitos que deben ir de la mano: el de la ética y el de las normas jurídicas¹⁸.

Lo normativo define el deber ser en la vida de las instituciones y la ética proporciona los valores que sustentan la congruencia para que el mundo de lo administrativo sea regido por la honradez, la responsabilidad y la gestión transparente de los recursos públicos. De esta manera la Administración Pública tiene un compromiso con la ciudadanía, en la que los valores de la democracia como son la libertad, igualdad, equidad y bienestar sean referentes obligados no sólo para el Estado, sino para la administración pública en su conjunto. Al acercar la normatividad ética con acciones y resultados obtenidos, la Administración Pública se asume como una institución proactiva a favor del orden público.¹⁹

Una mala práctica en el ejercicio de la gestión pública empaña la percepción ciudadana sobre la buena actuación de la gran mayoría de los servidores públicos y establece una separación entre la sociedad y gobierno. Es así como la consecuencia inmediata de una actuación poco ética en

18 Irurzun, Montoro, Fernando, “Ética y responsabilidad en la Administración Pública”, INAP, Revista Documentación Administrativa, número 2867-287, enero – agosto, 2010, p.81.

19 Aguilera, Hintelholher, Rina Marissa, “¿La transparencia como antídoto de la corrupción?”, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), 2014, pp.3-4.

la administración pública tiene como consecuencia una percepción de frustración para los ciudadanos.

Los servidores públicos, por lo tanto, están obligados a asumir una conciencia ética y deben además de mejorar la calidad de los servicios que otorgan a la sociedad, ser en todo momento receptivos a la sensibilidad colectiva y respetar los derechos fundamentales de todos los ciudadanos.

Sobre este punto, permítame el lector hacer una cita fundamental de Rauch y Peters:²⁰

“Hacer que la entrada a la burocracia esté condicionada a pasar un servicio civil, un examen o la obtención de un título universitario; y el pago de salarios comparables a los puestos privados que requieren capacidades y responsabilidades similares, deberían producir un grupo de funcionarios competentes. La estabilidad proporcionada por la promoción interna permite la formación de lazos más fuertes entre ellos. Esto mejora la comunicación, y por lo tanto efectividad. También aumenta la preocupación de cada oficial por lo que sus colegas piensen de él, lo que lleva a una mayor adherencia a las normas de comportamiento. Ya que los funcionarios ingresaron a la burocracia sobre la base del mérito, el desempeño efectivo probablemente sea un atributo valioso entre ellos en lugar de, digamos, cuánto puede lograr cada uno por sí mismo. Las recompensas de carrera a largo plazo generadas por un sistema de promoción interna deberían reforzar el cumplimiento de las normas codificadas de comportamiento. Idealmente, un sentido de compromiso con los objetivos corporativos y el desarrollo de un espíritu de cuerpo.”

Lograr que la gran mayoría de las personas servidoras públicas sean reclutadas, seleccionadas, remuneradas, capacitadas, evaluadas, promovidas, y, en su caso, separadas del servicio público conforme a las mejores prácticas de gestión de personal, de manera profesional, objetiva, imparcial; es un elemento indisoluble en la

20 Rauch, James y Evans, Peter, “Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries”, *Journal of Public Economics*, California, 1999.

conformación de un cuerpo de profesionales de la función pública y, sin duda, un paso adelante en el combate a la corrupción como fenómeno social y en la necesaria y urgente dignificación del conjunto del servicio público.

Las personas en el servicio público están obligadas a conocer y practicar diariamente los valores propios del servicio público, así como los aspectos técnicos de la función que desempeñan cotidianamente y el marco jurídico que la regula; pero ello, debe ser la consecuencia de la adopción y puesta en marcha de una política pública de profesionalización.

Es indudable que, dado el momento histórico que vivimos, caracterizado por la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones públicas, promover la formulación de políticas públicas que fomenten el orden, la integridad y el desempeño ético de los servidores públicos, es de enorme relevancia.

Mediante políticas eficaces, las organizaciones públicas de nuestro país podrían no sólo dar orientación definida a su actuación e inhibir conductas irregulares, sino que también propiciarían la consecución efectiva de sus metas y darían mayores niveles de certeza tanto a sus integrantes, como a la sociedad mexicana que se encuentra cada vez más ávida de constatar resultados y de tener muestras palpables de que su gobierno trabaja con apego a los valores y principios democráticos²¹.

La efectividad gubernamental²², pasa por la conformación de servicios profesionales basados en el principio del mérito, de alta calidad técnica y compromiso ético, para lograr la obtención de resultados óptimos en la provisión de los servicios públicos a la ciudadanía y que no se conviertan en un factor que impida el eficaz funcionamiento de los entes gubernamentales; es justamente en la formación

21 Gutiérrez, Salazar, Miguel Ángel, "La importancia de las políticas de control interno y combate a la corrupción en las instituciones públicas de México", *Hechos y Derechos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 31, 2016. Consultado en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7382/9318#n1> , 9 de enero de 2020.

22 Como una de las seis dimensiones que toma en cuenta el Banco Mundial para medir la calidad de la gobernanza.

y puesta en marcha de dichos servicios profesionales en donde tienen su punto de convergencia el combate a la corrupción y la efectividad gubernamental, lo que sumado a la participación ciudadana, contribuye sin lugar a dudas a elevar la calidad de la gobernanza.

Tanto la legislación, de la que forma parte el SNA, como la participación ciudadana fueron pasos notables y de gran trascendencia para avanzar en el combate a la corrupción, no obstante, no dejan de ser factores exógenos. Por ello, un efectivo combate a la corrupción debe incorporar en la ecuación, la participación de los servidores públicos; no sólo con sus opiniones sobre cómo mejorar procesos, procedimientos, trámites, tiempos y estándares, sino también a través de un modelo de profesionalización que abarque los diferentes aspectos que necesitan para desarrollar mejor sus funciones; para generar una cultura organizacional pública o gubernamental basada en la gestión por valores; crear sentido de identidad, espíritu de cuerpo, orgullo de pertenencia y vocación de servicio público; en suma, para promover un cambio consciente en la conducta.

Desafortunadamente el diseño institucional del Sistema no consideró reformas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual de por sí adolece en diversas aristas, tanto de diseño como de implementación; y no incluyó tampoco, a las legislaciones estatales, y en su caso municipales, en materia de gestión de los recursos humanos y profesionalización de las personas servidoras públicas.

La profesionalización de la administración pública es considerada por la inmensa mayoría de los estudiosos y expertos como una fuerza central en el combate contra la corrupción, en particular la existencia de una función pública o servicio civil configurado como sistema de mérito, resultaría la variable decisiva de un nivel de profesionalidad capaz de garantizar la limpieza de los procedimientos y la reducción de la corrupción para el buen funcionamiento de las sociedades²³.

23 Longo, Francisco, "Servicio Civil y Ética Pública", IX Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y la Administración Pública. 2-5 Nov., Madrid, España, 2004.

Ante esta omisión en el diseño, la propia Secretaría de la Función Pública, en coordinación con la Red por la Rendición de Cuentas, organizó, durante el mes de marzo de 2017, el *Primer Encuentro Internacional Anticorrupción. Hacia una nueva Ley de Profesionalización para el Siglo XXI*, en el cual se presentó una propuesta de proyecto de Ley General de Profesionalización de la Administración Pública que fue elaborada por la propia SFP.

En el encuentro se llegó, entre otras, a las conclusiones siguientes:

- Se ha planteado la Ley General de Profesionalización como una herramienta que coadyuve al combate a la corrupción, en el marco de la creación del SNA y que impulse la transformación de la SFP para consolidar su papel estratégico en el sistema.
- El debate se está dando en un entorno de desconfianza y escepticismo hacia instituciones y servidores públicos por la falta de resultados visibles al bienestar de la población, que es para quienes se trabaja desde las instituciones públicas.
- El Servicio Profesional de Carrera (en adelante SPC) es un elemento indispensable para evitar la captura de los puestos públicos.
- Debe considerarse la generación de un espacio laboral que dé certezas al funcionario, en su ámbito de competencia para darle la garantía institucional que contribuya a inhibir el que se cometa un acto de corrupción.
- La estructura funcional del servicio profesional de carrera debe considerar un mapeo de las áreas susceptibles y de mayor riesgo de captura y de corrupción para garantizar que en esos espacios se introduzcan plazas de servicio de carrera.
- Se propuso la creación de una métrica que permita el monitoreo de funcionarios y dependencias, así como de los resultados de la propia ley.
- Para una adecuada implementación se requerirán recursos humanos, presupuestarios y tecnológicos que garanticen su operación.²⁴

24 Primer Encuentro Internacional Anticorrupción. Hacia una nueva Ley de Profesionalización para el Siglo XXI, Secretaría de la Función Pública, <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/conclusiones>, consultado el 14 de enero de 2020.

Como puede apreciarse en las conclusiones de dicho encuentro, la profesionalización se convierte en un factor clave de éxito del SNA, porque son las personas servidoras públicas las que con su trabajo profesional, ético y de calidad, obtienen los resultados que busca la gestión pública, aportan valor agregado y recuperan la confianza de la sociedad, pero también porque evitan ser susceptibles de corromperse por parte de otros actores, como pueden ser los propios ciudadanos, empresas, proveedores, agentes económicos regulados o supervisados; que son externos a la administración pública, pero que son instituciones organizadas que promueven y defienden sus intereses frente a ella.

En ese sentido, resulta desafortunado que la propuesta que planteó la creación de una Ley General de Profesionalización no prosperó, ya que se vio afectada debido a la cercanía con la conclusión de la administración federal de 2012-2018, y el inminente proceso electoral que vivió el país en 2018. Es decir, el momento político para impulsar una reforma institucional de este tipo, no fue el adecuado.

Con el inicio de funciones de la administración pública federal 2018-2024, y la llegada al gobierno de Andrés Manuel López Obrador, la SFP ha manifestado como una de sus prioridades el combate a la corrupción. En este marco, y en cumplimiento de las disposiciones normativas constitucionales y legales, el 30 de agosto de 2019, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública publicaron como Programa Especial, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública²⁵, que considera como un objetivo prioritario el de “*promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal*”. En dicho objetivo, se considera prioritaria la construcción de una nueva ética pública, y destaca la labor que deberá tener la SFP.

25 Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019 – 2029, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Secretaría de la Función Pública, consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509882/PNCCIMGP_2019-2024.pdf , 17 de enero de 2020.

En el documento, también se menciona que el Servicio Profesional de Carrera debe superar sus “inconsistencias y consolidar su operación integral”. En este sentido, la Estrategia prioritaria 4.2 contempla: *“Diseñar e implementar una política pública que promueva la profesionalización de los recursos humanos mediante la objetividad de sus procesos para la captación, distribución, retención y desarrollo de talento en el servicio público y el fortalecimiento de las capacidades y habilidades integrales de las personas servidoras públicas, a fin de elevar las capacidades institucionales contribuyendo al cumplimiento eficiente de los objetivos de gobierno”*; y para cumplir dicha estrategia se propone llevar a cabo la Acción puntual siguiente: *“4.2.1 Profesionalizar a las personas servidoras públicas con base en el mérito, la perspectiva de género y políticas de fomento a la diversidad e inclusión mediante la transformación del Servicio Profesional de Carrera.”*

El parámetro que permitirá valorar el cumplimiento de dicha acción específica, es el contenido en el elemento de meta de bienestar denominado: “Índice de profesionalización de la Administración Pública Federal”, el cual mide el cumplimiento de las acciones establecidas para promover la profesionalización meritoria de los recursos humanos, con el objetivo de captar, retener, formar y desarrollar el talento en el servicio público. Sin embargo, resulta cuestionable, al menos metodológicamente, que el valor de línea base y metas establecido para dicho parámetro contiene la siguiente nota: *“Al ser un proyecto que busca el relanzamiento de la política de profesionalización de los servidores públicos a partir de nuevas acciones en la materia, desde un enfoque diferente, se parte de la base establecida en ejercicios previos para construir a partir de ello, un nuevo paradigma de profesionalización, acorde a las necesidades actuales y prospectiva del servicio público mexicano. Al tratarse de una nueva política no hay mediciones previas y se considera como línea base 0 (cero).”*

Ello significa que los esfuerzos de profesionalización llevados a cabo desde la creación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, con la inversión de recursos que ha significado, no se estarían considerando como una plataforma que permita llevar a cabo las reformas, modificaciones y ajustes legales, procedimentales y operativos para la consolidación de esta política pública de gestión de personal.

Con estos elementos, es posible concluir que, aunque el diagnóstico es adecuado, el denominado “relanzamiento de la política de profesionalización de los servidores públicos” que pretende establecer un nuevo paradigma de profesionalización, no resuelve la falla de diseño institucional del SNA ya señalada, pues tampoco considera impulsar reformas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su marco jurídico secundario para mejorar los procesos de reclutamiento, promoción, capacitación e incluso separación de las personas servidoras públicas y avanzar en la construcción de elementos que dignifiquen el servicio público, reconstruyan su imagen ante la sociedad y restablezcan la necesaria relación de confianza entre ciudadanos y funcionarios públicos, para contribuir a la reparación del tejido social.

En el siguiente cuadro, se puede visualizar que uno de los problemas por los que atraviesa el Servicio Profesional de Carrera, es el número de servidores públicos que están sujetos a él, ya que de cada 10 personas servidoras públicas en la Administración Pública Federal –de las Secretarías que están sujetas al SPC–, sólo 3 forman parte del Servicio Profesional de Carrera²⁶. Con este panorama, resulta imprescindible reconfigurar y abrir el debate con la suficiente voluntad política para incorporar más plazas a esta política pública, y en su caso, explorar la posibilidad de que los puestos de la alta dirección gubernamental formen parte del Servicio.

Cuadro 1
Número de plazas ocupadas sujetas al SPC y porcentaje que representan respecto del total

Secretaría	Número de plazas ocupadas sujetas al SPC	Porcentaje que representan respecto al total
SEGOB	1,536	60.00%
Secretaría del Bienestar	620	19.87%

26 Sin contar con las personas servidoras públicas sindicalizadas, o también conocidas como de base, las cuales no se encuentran sujetas al SPC.

Secretaría	Número de plazas ocupadas sujetas al SPC	Porcentaje que representan respecto al total
SEMARNAT	1,067	32.00%
SENER	266	34.00%
Secretaría de Economía	785	30.00%
SEP	730	12.00%
SAGARPA	739	8.50%
SCT	1,488	48.99%
SFP	1,143	60.90%
Secretaría de Salud	765	9.36%
STPS	1,100	25.50%
SEDATU	286	18.00%
SECTUR	141	10.54%
Total ²⁷	10,666	28.44%

Fuente: Plataforma Nacional de Transparencia. Disponible en: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx>.

En este rubro, el desafío es mantener congruencia entre lo suscrito en planes y programas, con la realidad que viven las personas en el servicio público federal, bajo la premisa de que la atracción, capacitación, promoción, evaluación y separación del personal se realicen en el marco del SPC, sean la regla y no la excepción.

En otro orden de ideas, resulta indispensable avanzar de manera inmediata en el diseño y operación de un modelo de profesionalización del personal que integra los Órganos Internos de Control, pues juegan un papel muy relevante en el SNA y deben ser los primeros servidores públicos sujetos a

27 No se consideraron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a la Secretaría de Cultura, al no contar con información pública sobre el número de plazas sujetas al SPC. Mientras que las Secretarías de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, y la Secretaría de Seguridad Pública, no están sujetas al SPC.

mecanismos y procedimientos de: reclutamiento, selección, contratación, evaluación del desempeño, capacitación, desarrollo, remuneraciones y separación; imparciales, transparentes, y objetivos para garantizar su desempeño ético y apegado a las normas, promover la rendición de cuentas respecto de la integración y funcionamiento de dichos Órganos Internos y, sobretodo, evitar la captura y la negociación política de sus integrantes.

Sin un modelo de profesionalización, tanto de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno en lo general, como de quienes formarán parte de los Órganos Internos de Control en lo particular, el SNA adolece de un factor clave para su adecuada operación y, por lo tanto, para un efectivo combate a la corrupción.

Retos actuales

El Sistema Nacional Anticorrupción busca ser un nuevo paradigma en el combate a la corrupción, por lo que su consolidación institucional es fundamental. Con este panorama, se busca señalar algunos retos que se deben afrontar considerando a la profesionalización de las personas servidoras públicas como un elemento indispensable para su operación. Dichos retos son los siguientes:

- La profesionalización debe ser la piedra angular en la lucha contra la corrupción, por lo que impulsar su agenda e incorporación al SNA debe ser una prioridad en su búsqueda actual por consolidarse. La visión del Sistema no debe ser únicamente punitiva, sino que debe incluir aspectos preventivos, por lo que no sólo la capacitación de las personas servidoras públicas es importante; deben ajustarse todos los sistemas del empleo público, con el objetivo de que en el servicio público impere el mérito, el sentido de orgullo y pertenencia, así como la dignificación de las personas servidoras públicas.
- Es necesaria una reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, que comprenda varios aspectos: primero, alinear los principios y objetivos del SPC con los del Sistema Nacional Anticorrupción; segundo, realizar los cambios normativos e institucionales, con la suficiente

voluntad política para que un mayor número de servidores públicos sean atraídos, capacitados, desarrollados, evaluados, y separados vía el Servicio Profesional de Carrera; tercero, abrir un debate con un diagnóstico riguroso sobre la pertinencia de que la alta dirección se sume a los mecanismos del SPC, y cuarto, explorar un mecanismo de colaboración en el que se incluya a las personas servidoras públicas sindicalizadas o de base, en los procesos de profesionalización.

- Se requiere diseñar y operar un modelo específico de profesionalización para el personal que integra los Órganos Internos de Control, como una piedra angular que haga valer los objetivos del SNA, visualizándolo como un factor clave para su adecuada operación.
- Otro reto que enfrenta la profesionalización de las personas servidoras públicas en el contexto actual es mantener congruencia y alinear el marco jurídico, la elaboración de planes y programas, e incluso ciertos posicionamientos al interior de las instituciones en favor de la necesidad de profesionalizar el servicio público, con los hechos que viven las instituciones públicas. En este aspecto, se deben considerar las afectaciones que han sufrido: despidos de personas servidoras públicas, supresión de prestaciones laborales, reducción salarial y posicionamientos que consideran como prioritaria la confianza en la designación de cargos públicos, por encima del conocimiento, el nivel profesional, y la experiencia de los ocupantes de los puestos, que son la base de la profesionalización del servicio público y la conformación de un sistema meritocrático.

En suma, es ineludible darse a la tarea de posicionar a la profesionalización del servicio público como un elemento irrenunciable en favor de la lucha contra la corrupción. Además, es fundamental que, en un marco en el que se dignifique al servicio público, se mantenga congruencia entre los programas, planes, y el entramado jurídico e institucional con las acciones de gobierno, con el objetivo de que sea eficaz en el combate a la corrupción, en beneficio de la sociedad.

Bibliografía

- Aguilera, Hintelholher, Rina Marissa, “¿La transparencia como antídoto de la corrupción?”, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), 2014.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Clientelismo: veneno para las políticas públicas”, Ideas para el Desarrollo En las Américas, v.33, enero – abril, 2014.
- Gutiérrez, Salazar, Miguel Ángel, “La importancia de las políticas de control interno y combate a la corrupción en las instituciones públicas de México”, Hechos y Derechos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 31, 2016.
- Irurzun, Montoro, Fernando, “Ética y responsabilidad en la Administración Pública”, INAP, Revista Documentación Administrativa, número 2867-287, enero – agosto, 2010.
- Longo, Francisco, “Servicio Civil y Ética Pública”, IX Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y la Administración Pública. 2-5 Nov., Madrid, España, 2004.
- Martínez Puón, Rafael, “La Profesionalización de la Función Pública: Ideas para Latinoamérica”, Región y sociedad, v. 27, n. 62, 2015.
- Merino, Mauricio, “La captura de los puestos públicos”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LVIII, Número, 219, 2013, pp.135-156.
- Meyer-Sahling, J-H., Schuster, C., & Mikkelsen, K. S, “Civil service management in developing countries: what works? Evidence from a survey with 23.000 civil servants in Africa, Asia, Eastern Europe, and Latin America.”, The University of Nottingham, 2018.
- Nicholas Charron, Carl Dahlström, Mihaly Fazekas, and Victor Lapuente, “Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes,” The Journal of Politics 79, no. 1, 2017, pp. 89-104.
- OCDE (2016), “Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017”, Éditions OCDE, Paris, 2017.
- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019 – 2029, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Secretaría de la Función Pública.

Primer Encuentro Internacional Anticorrupción. Hacia una nueva Ley de Profesionalización para el Siglo XXI, Secretaría de la Función Pública.

Rauch, James y Evans Peter, "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries", *Journal of Public Economics*, California, 1999.

Romero Gudiño, Alejandro, "Visión integral del sistema nacional de combate a la corrupción", Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2015.