

MÉXICO

Revista de Administración Pública

Profesionalización como instrumento para combatir la corrupción en la Administración Pública Federal

Emilio Zacarías Gálvez*
Nielsen Hernández Mayorga**

Introducción

En las últimas décadas, la profesionalización de las y los servidores públicos ha sido uno de los debates más recurrentes en la administración pública, tanto en el ámbito académico como al interior de las instituciones públicas¹. En América Latina, diversos estudios² demuestran que la profesionalización ha avanzado significativamente en la mayoría de los países de la región, incluso en México; sin embargo, se debe reconocer que todavía existen retos importantes por enfrentar y desafíos complejos por solventar.

En nuestro país, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) se promulgó en 2003, como resultado de un fuerte impulso que le dieron al tema algunos funcionarios de alto nivel, así como una red importante de académicos, expertos internacionales³ y legisladores⁴.

* Director General de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción de la Secretaría de la Función Pública.

** Subdirector de Difusión de la Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción de la Secretaría de la Función Pública.

¹ Los autores agradecen los comentarios del Mtro. Alfredo Muñoz García, Director de Evaluación del Desempeño y Desarrollo de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública. Las opiniones en este artículo son responsabilidad únicamente de los autores.

² El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha elaborado distintos diagnósticos sobre el desempeño de los servicios civiles en países de América Latina.

³ Dussauge, Mauricio, "Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos" en Méndez, José Luis, *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, p. 207-252.

⁴ Méndez, José Luis "La gestión del personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada" en *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*. El Colegio de México, 2016, p. 185-224.

A casi 15 años de la publicación y entrada en vigor de dicha Ley, varios autores⁵ han analizado los resultados en la implementación de este marco jurídico. La mayoría de los académicos coinciden en que el Servicio Profesional de Carrera (SPC) en México aún puede mejorarse, puesto que tiene importantes áreas de oportunidad. En su momento, buscaba convertirse en una pieza relevante en la estructura del gobierno, para impactar positivamente en dos puntos clave: el desempeño gubernamental y el combate a la corrupción.

En el contexto latinoamericano, Pablo Sanabria y Laura Langbein⁶ han demostrado que las naciones de la región que cuentan con burocracias más profesionales y que son políticamente más independientes, son países con menores índices de corrupción de “nivel de calle” (*street-level bribery*).

Por ello, el propósito de este artículo es discutir cómo los servicios profesionales de carrera o la profesionalización, en general, pueden contribuir al combate a la corrupción en las instituciones públicas. Para ello, se tomará la experiencia mexicana como caso de estudio.

La hipótesis que está detrás de este artículo no es nueva, puesto que distintos trabajos académicos han considerado el supuesto de que la profesionalización es una condición necesaria más no suficiente en el combate a la corrupción en el sector público; sin embargo, la finalidad de este texto es aportar evidencia para reforzar esta idea y dejar en claro que ambos enfoques están estrechamente relacionados y persiguen objetivos comunes.

El presente artículo está dividido en seis secciones. La primera contiene una revisión acotada de la literatura académica existente a nivel local e internacional sobre el vínculo entre corrupción y profesionalización. En la segunda parte se ofrece una conceptualización de corrupción y profesionalización, con la intención de tener mayor claridad metodológica respecto a ambos enfoques y así tomar una postura teórica.

La tercera sección brinda un contexto general sobre la situación actual del Sistema del Servicio Profesional de Carrera; para ello se utilizan datos de la Secretaría de la Función Pública (SFP), los cuales son

⁵ María del Carmen Pardo, “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, en *Foro Internacional*, 2005, 45, 4, (182), 2005, p. 599-634.

⁶ Langbein, Laura y Pablo Sanabria. “Independent Professional Bureaucracies and Street-Level Bribery: Comparing Changes in Civil Service Law and Implementation in Latin America” en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19, 5, 2017, p. 435-451.

de acceso público, así como un análisis que elaboró la Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF de la SFP, sobre las áreas de oportunidad que tiene el Sistema.

En la cuarta sección se describen los principales consensos a los que se llegaron en el “Primer Encuentro Internacional Anticorrupción: Hacia una nueva ley de profesionalización para el Siglo XXI”, en donde se analizó, entre otras cosas, el vínculo entre la corrupción y los esfuerzos de profesionalización en la APF.

En la quinta sección se analizarán algunos beneficios administrativos señalados por Dussauge (2005), con respecto a la implementación del SPC en 2003, extrapolando los beneficios administrativos que menciona este investigador a beneficios concretos para combatir la corrupción. Por último, en la sexta sección se comparten algunas reflexiones finales.

Revisión de la literatura académica

El primer paso para discutir sobre el objeto de estudio es hacer una revisión de la literatura académica existente sobre el tema central del artículo, en este caso de la profesionalización y el combate a la corrupción. Esta exploración abarca tanto el ámbito local como internacional, con el propósito de tener un panorama general sobre cuáles son los principales debates de ambos temas y eventualmente seleccionar las discusiones más relevantes en la materia.

Desde hace varios años, Méndez⁷, Pardo⁸, Herrera⁹, Arellano Gault¹⁰, Dussauge¹¹, entre otros académicos, han estudiado el origen y la implementación del Sistema Profesional de Carrera en México, así como sus características, retos y áreas de oportunidad. La mayoría de estos autores brindan información de primera mano o de fuentes primarias,

⁷ Méndez, José Luis, “El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, en Méndez, José Luis, coordinador, *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, p. 179-205.

⁸ Pardo, María del Carmen “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, en *Foro Internacional*, 45, 4, (182), 2005, p. 599-634.

⁹ Herrera Macías, Alejandro, “Hacia un balance del Servicio Profesional de Carrera en México a cinco años de la publicación de la Ley”, en *Servicio Profesional de Carrera*, 9, 2005, p. 25-32.

¹⁰ Arellano Gault, David, “Profesionalización de la Administración Pública en México: ¿de un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido? en Egaña, Rodrigo, Arellano Gault, David, Oszlak, Oscar y Pacheco, Regina, *Retos de la profesionalización de la función pública*, CLAD, 2003, p. 161-212.

¹¹ Dussauge, Mauricio “Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México”, en *Foro Internacional*, 44, 4, 2005, p. 761-794.

porque algunos de ellos fueron parte del grupo de académicos¹² que impulsaron la Ley para establecer el SPC en 2003.

Otra perspectiva sobre la profesionalización la ha desarrollado Mauricio Merino¹³ hacia el ámbito subnacional¹⁴, específicamente en los municipios, evidenciando las limitaciones que aún prevalecen en estos órdenes de gobierno en cuanto a este tipo de capacidades. Por su parte, Enrique Cabrero¹⁵ define la profesionalización como una capacidad institucional necesaria para los gobiernos locales, con el supuesto de que una mejor profesionalización mejoraría el desempeño gubernamental de los entes públicos.

En el contexto internacional, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) señala que el Servicio Profesional de Carrera de México se planteó ser “un catalizador de prácticas democráticas y un elemento que podría abonar a que se fortaleciera o se recobrarla la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas”¹⁶. En el último año, la misma OCDE (2017) desarrolló un marco para evaluar las habilidades en los sistemas civiles alrededor del mundo y propuso que “los sistemas de profesionalización debían ser innovadores”¹⁷.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) se han encargado de elaborar periódicamente diagnósticos y propuestas para promover e incentivar la profesionalización en los países latinoamericanos, argumentando una correlación significativa entre el desarrollo de servicios civiles y un mejor control de la corrupción, como menciona uno de los informes del propio Banco Interamericano de Desarrollo, publicado en 2014, así como en otros tantos artículos académicos, entre ellos el de Mariana Chudnovsky (2017).

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción de 2004 incluyó como una medida preventiva para hacer frente a la corrupción, la adopción de “sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos con base en los

¹² José Luis Méndez fue Jefe de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos, de la Secretaría de la Función Pública durante el periodo 2003–2004.

¹³ Mauricio Merino fue presidente de la Comisión del Servicio Profesional Electoral, en su periodo como consejero electoral del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral.

¹⁴ Merino, Mauricio, “La profesionalización municipal en México”, Ciudad de México CIDE, 2006

¹⁵ Cabrero, Enrique, “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México” en *Gestión y Política Pública* 13,3, 2004, p. 753-784

¹⁶ OCDE, “Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México”, (2011), OECD Publishing.

¹⁷ OCDE, “Skills for a High Performing Civil Service”, (2017). OECD Publishing, p. 9.

principios de eficiencia, transparencia, mérito, equidad, aptitud, rotación, remuneración adecuada, formación y capacitación”¹⁸.

Otras instituciones internacionales, por su parte, recomiendan fortalecer los servicios civiles, así como los de empleo y/o los de carrera, “mediante una planeación estratégica que permita responder a las dinámicas del servicio público y los contextos de cada país”¹⁹.

Respecto a estudios de caso, existen decenas de artículos que han documentado los avances y las limitaciones que han tenido ciertas naciones en cuanto a sus políticas de profesionalización. Por ejemplo, en China, donde aparentemente tienen sistemas políticos y un gobierno muy particular, dicho país se ha abierto a reformas administrativas como la implementación de servicios civiles gubernamentales; sin embargo, a pesar del avance que esto representa, algunos artículos académicos demuestran que los esquemas no “han podido desarrollarse debido a la corrupción y a la falta de ética administrativa”²⁰.

El caso de Ucrania también es significativo en la literatura académica, puesto que ha sido otra de las naciones postcomunistas que se ha abierto a los servicios civiles para fortalecer su burocracia y evitar posibles casos de corrupción²¹. No obstante, los resultados hasta ahora han sido graduales.

De la misma forma, países africanos han sido estudiados en cuanto al fortalecimiento de sus cuerpos burocráticos, desde la perspectiva de cómo la profesionalización podría “introducir una serie de principios estratégicos que se adapten a una estrategia de combate a la corrupción”²².

En este sentido, se puede señalar que, como los casos anteriores, existen decenas de países que han transitado a programas de capacitación de sus servidores públicos con distintos propósitos, desde los que han implementado mecanismos de profesionalización

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas, “Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción”, 2004, p 11.

¹⁹ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, “Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México”, OECD Publishing, París, 2011, p 265

²⁰ Zhu, Qiawei “The process of professionalization and the rebuilding of administrative ethics in post-Mao China”, en *International Journal of Public Administration* 23.11, 2000, p. 1943-1965.

²¹ Herron, Erik, Boyko, Nazary Thunberg, Michael, “Serving Two Masters: Professionalization versus Corruption in Ukraine’s Election Administration” en *Governance* 30, 4, 2017, p. 601-619.

²² Kauzya, John- Mary “Reflections on Promoting Professionalism and the Fight against Corruption in Africa’s Public Sector”, Presentación elaborada para el Foro de Naciones Unidas y Servicio Público en África, 2011.

con una visión estrictamente gerencial, como la competencia abierta por ocupar los puestos en la administración pública y los incentivos vinculados al desempeño, así como los resultados de los funcionarios públicos, hasta naciones que han adoptado mecanismos más medidos e incrementales, pensando en cambios no radicales en sus organizaciones públicas. Así, el tipo de profesionalización dependerá en gran medida de las necesidades institucionales de cada uno de los gobiernos.

Como se ha dicho, la profesionalización es un tema constante en la literatura de administración pública no de ahora, sino de hace varias décadas. Basta con consultar algunas de las revistas académicas más importantes del mundo para encontrar decenas de artículos que ponen este debate en el centro.

Dicho lo anterior, en la siguiente sección se hará una revisión conceptual sumamente acotada de corrupción y profesionalización, con el propósito de tener un panorama en torno a los dos enfoques que se desarrollan en este artículo.

Los dilemas conceptuales de la corrupción y la profesionalización

En principio, es pertinente señalar que como ya se ha dicho, la profesionalización y la corrupción son conceptos discutidos ampliamente por varios autores y, en consecuencia, difíciles de abordar y encasillar en una definición universal. Sin embargo, no podemos evadir que, para fines metodológicos, debemos asumir una definición que más convenga con el enfoque desarrollado en este artículo.

De acuerdo con el proyecto de Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal, la profesionalización es:

“El proceso de gestión administrativa orientada al desarrollo del recurso o capital humano que, desde una dimensión organizativa, metodológica, conceptual y operativa busca que los servidores públicos del Sistema Profesional cuenten con un perfil calificado y competente, éticamente responsable y, que a través de la permanente formación se potencialicen las capacidades requeridas para el desempeño de sus funciones y, cuando corresponde, de otras de mayor responsabilidad, con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio social”²³.

²³ Véase la fracción XIX, del artículo 3 de la Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal.

Así que, por profesionalización entenderemos una serie de esfuerzos y mecanismos que permiten establecer objetivos y principios como “el mérito y la igualdad de oportunidades en los procesos de reclutamiento, retención y promoción de los servidores públicos”²⁴. Se reconoce que pueden existir otras definiciones sobre el concepto de profesionalización administrativa; sin embargo, para efectos de este artículo, ésta será la definición que se tomará.

La corrupción, por su parte, es un fenómeno multicausal, del cual tampoco existe una sola definición. Una de las referencias más citadas en los reportes internacionales es la que elaboró Transparencia Internacional (2009), que delimita a este fenómeno como “el abuso del poder en beneficio propio”²⁵.

Otra institución que ha elaborado documentos relevantes sobre esta temática es la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2013), que describe a la corrupción como el “el abuso activo o pasivo de los poderes de los funcionarios públicos para obtener beneficios financieros privados u otros beneficios”²⁶.

No obstante, para efectos de este artículo, la referencia que se tomará es la que ofrece David Arellano Gault y Jesús Hernández Galicia (2016), quienes argumentan que la corrupción “es el abuso o uso indebido, que efectúa un o unos sujetos, de un poder otorgado para adquirir un beneficio o ganancia privada, para sí mismo o para terceros”²⁷.

Dicho lo anterior y con los conceptos de profesionalización y corrupción señalados, en la siguiente sección se hará una breve descripción del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera

El Servicio Profesional de Carrera ha sido una de las reformas administrativas más relevantes en las últimas décadas en México²⁸. La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF considera al SPC como “un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades

²⁴ Dussauge (2010), p. 224.

²⁵ Transparencia Internacional (2009) “The Anti-Corruption Plain Language Guide”. Berlín

²⁶ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2013). Glossary of Statistical Terms, <https://goo.gl/dKfaZq>.

²⁷ Arellano Gault, David y Hernández Galicia, Jesús. “Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos”, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Ciudad de México, *Auditoría Superior de la Federación*, 2016, p. 112.

²⁸ Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo (ed.), “Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones”. México: Colegio de México, 2016, pp. 530.

en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad²⁹. Como es sabido, el SPC es dirigido por el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de la Función Pública³⁰.

El actual Servicio Profesional de Carrera se basa en una serie de principios. Algunos de ellos son: “la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad, la competencia por el mérito y la equidad de género” (DOF, 2003). Por su parte, la Ley de Profesionalización de la APF considera como principios “el profesionalismo y competencia por mérito”³¹, en congruencia con las disposiciones del artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

El mérito, entonces, es uno de los pilares del modelo de profesionalización en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, pero ¿qué es y cómo se mide?

En el proyecto de Ley de Profesionalización de la AFP, se define el mérito como:

“Conjunto de elementos que componen la currícula profesional de un servidor público. Comprende su experiencia, sus estudios y actividades de formación y, en su caso, difusión, sus capacidades, aptitudes, competencias, resultados de desempeño en el cumplimiento de sus programas de trabajo y las contribuciones a la dependencia para cumplir con los objetivos de la misma, y en general aquellos elementos, resultados o merecimientos que permitan acreditar o reconocer objetivamente la calidad profesional de un servidor público”³².

Por lo anterior, el mérito es un componente relevante en la nueva Ley de Profesionalización de la APF, debido a que esta característica ha estado presente en los esquemas de profesionalización en casi todo el mundo, siendo considerado como el núcleo de esta política. En consecuencia, se puede señalar que el mérito posibilita generar procesos competitivos y basados en las capacidades de los servidores públicos, elimina la sospecha de “favoritismos” y de posibles conflictos de interés. Sin embargo, a pesar de ello, algunos autores cuestionan

²⁹ Véase el artículo 2 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

³⁰ *Ibidem*

³¹ Véase el artículo 1 de la Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal.

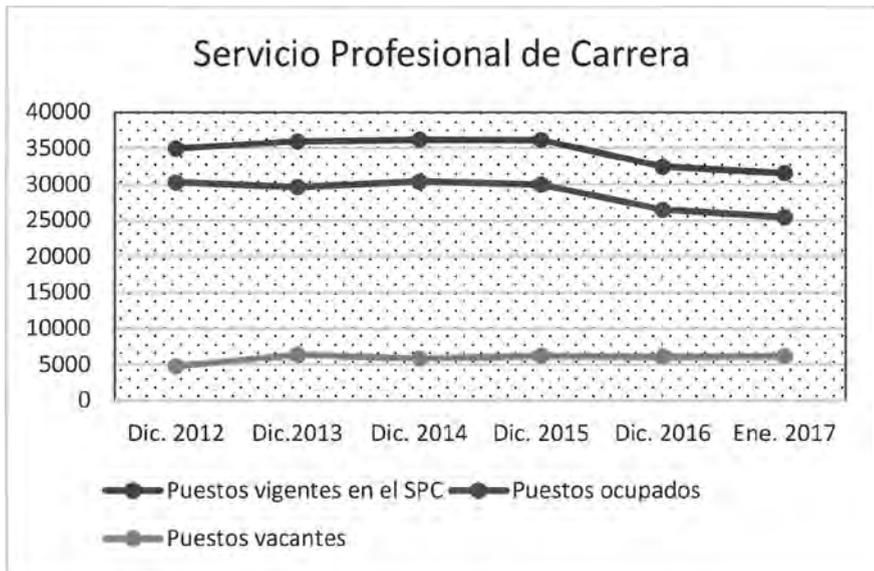
³² Véase proyecto de Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal.

el grado de independencia que tienen los servicios profesionales de carrera a nivel global, particularmente el de México, si se compara con otros modelos/tipos de servicios civiles descritos en la literatura académica.

Ahora, con base en cifras de la Secretaría de la Función Pública, el Servicio Profesional de Carrera estaba integrado, hasta junio de 2017, por 31 mil 574 puestos. Sin embargo, es interesante señalar que, en los últimos años, el número de puestos comprendidos dentro del SPC tuvo variaciones año con año, como también la cantidad de instituciones pertenecientes al Sistema (véase Gráfica 1).

Los 31 mil 574 puestos que integraban el SPC estaban distribuidos en 78 instituciones; los puestos/cargos del personal que pertenecía al SPC iban desde fungir como enlaces hasta directores generales. En cuanto a temas de género, al corte de enero de 2017, el SPC estaba conformado por 62.2 % de hombres y el 37.7 por mujeres.

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SFP.

Otro dato relevante del Sistema del Servicio Profesional de Carrera fue la cantidad de concursos que se quedaron desiertos en los últimos seis años, con un porcentaje que oscilaba entre el 28% y 43%, entre el 2012 y 2016.

Una posible explicación a esta situación que los aspirantes posiblemente no cumplieran con los perfiles o las necesidades requeridas en las vacantes ofertadas por el Servicio Profesional de Carrera (véase Gráfica 2).

Por otro lado, de acuerdo con datos de la SFP, al corte realizado en 2017, un total de 1,634 puestos estaban ocupados temporalmente bajo el amparo del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, normativa que contempla que los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor³³ puede nombrar a una persona que, de manera temporal, ocupe un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, sin la necesidad de sujetarse al procedimiento de selección establecidos en la LSPCAPF.

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la SFP.

Es claro que el Sistema del Servicio Profesional de Carrera tiene áreas de oportunidad. La Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, la cual depende de la SFP, ha identificado algunas de estas limitaciones del SPC, que se centran básicamente en los siguientes puntos:

- a) La fuga de talento por falta de promociones.
- b) Crecimiento laboral rígido, a pesar de buen desempeño.

³³ Este artículo señala que esta situación puede ocurrir en casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes.

- c) Es necesario mejorar la distribución de la capacitación.
- d) Falta de cuadros jóvenes para el futuro.
- e) Evaluación del desempeño sin consecuencias de corto plazo.
- f) Dudoso rigor técnico en la evaluación del desempeño.
- g) Procesos rígidos de ingreso, evaluación y separación.
- h) Falta de incentivos.
- i) ausencia de estructuras salariales más competitivas³⁴.

Los puntos anteriores son los argumentos que presentó la Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF para justificar la transición hacia una nueva legislación, materializada en el proyecto de la Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal³⁵.

Siguiendo la evidencia de los servicios profesionales alrededor del mundo, la mayoría de éstos se enfocan en el fortalecimiento de los principios meritocráticos de sus procesos; en la flexibilidad de los mecanismos que los integran, así como en garantizar reglas claras y poner énfasis en una formación integral de las y los servidores públicos. Esto representaría generar mejores condiciones para el crecimiento profesional y personal de los cuerpos burocráticos.

El reto planteado no es nada sencillo. En principio porque además de la capacitación de las y los servidores públicos en temas relacionados con las actividades que desempeñan cotidianamente en la Administración Pública Federal, se deben (re)diseñar mecanismos que permitan establecer programas transversales de integridad y ética en las dependencias gubernamentales.

Autores como Rafael Martínez Puón (2006) han insistido, desde hace varios años, que el Servicio Profesional de Carrera se ha enfrentado, a lo largo de su implementación, a diferentes obstáculos institucionales y administrativos. Por ello, la urgencia de las reformas es evidente para que “impacten no sólo en el sistema administrativo, sino en los comportamientos, creencias y hábitos de la sociedad en su conjunto. El éxito del Sistema [Profesional de Carrera] dependerá de la capacidad de armonizar todos estos elementos”³⁶

³⁴ Véase la presentación de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF, titulada “Hacia una nueva Ley de Profesionalización para el Siglo XXI: mérito, inclusión e integridad en el servicio público como ejes de la profesionalización de los servidores públicos”, marzo de 2017 https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/224314/Flacso_Hacia_nueva_Ley_Profesionalizaci_n_Siglo_XXI_marzo_2017.pdf

³⁵ En marzo de 2017, la Secretaría de la Función Pública organizó el 1er Encuentro Internacional Anticorrupción en la sede de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) México.

³⁶ Martínez Puón, Rafael “Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación” en *Gestión y política pública*, 15(2), 2006, p. 457-483.

Por tal razón, un elemento relevante que se debe incluir dentro de estos cambios y que no se había tocado hasta ahora, es la ética pública. Mauricio Merino (2010) argumenta que la ética pública ayuda a “sitúa[r] y precisa[r] los valores y las condiciones necesarias para estudiar las decisiones de quienes dicen actuar por los demás de la esfera pública y convierten esta actividad en su profesión”³⁷.

Al hablar de ética pública, Merino señala que se debe diferenciar el actuar de los servidores públicos en la esfera privada y en la pública³⁸. Sin embargo, desde una visión integral, lo ideal sería que el servidor público promueva y ejerza principios de integridad y de ética en ambos escenarios.

De acuerdo con Eber Betanzos (2017), en México:

“Se ha avanzado en la precisión de las conductas que deben observar las y los servidores públicos, estableciendo un sistema que orienta a su atención una postura ética con mayor transparencia en la actuación pública y que la misma legislación del Servicio Profesional de Carrera enuncia para los correspondientes ascensos, promociones, ingreso y salida del mismo”³⁹

En ese sentido, desde la Secretaría de la Función Pública se ha impulsado un proyecto que contiene distintas voces, tanto de servidores públicos como de especialistas en la materia y representantes de organizaciones de la sociedad civil, para perfeccionar y modificar el sistema de profesionalización del país, así como sus marcos normativos. Este impulso está reflejado en el proyecto de Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, en la siguiente sección se muestran las principales coincidencias que se dieron en el foro organizado por la Red por la Rendición de Cuentas, la Secretaría de la Función Pública, entes civiles y académicos, para dialogar sobre los retos de la profesionalización en la Administración Pública Federal y en específico del proyecto de Ley de Profesionalización de la APF.

³⁷ Merino, Mauricio, “Ética pública”. Biblioteca Básica de Administración Pública. Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI, 2010, pp. 187.

³⁸ *Ibidem*

³⁹ Betanzos Torres, Eber Omar “Notas en torno a la ética en el Servicio Público Mexicano”, en *Revista de Administración Pública*, 144, volumen 52, número 3, 2017, p. 15-32.

Esfuerzos para profesionalizar a la Administración Pública Federal

En marzo del 2017, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en México fue sede del “Primer Encuentro Internacional Anticorrupción: Hacia una nueva ley de profesionalización para el Siglo XXI”. En este seminario participaron académicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), representantes de Transparencia Mexicana, de Fundar Centro de Análisis e Investigación, de Gestión Social y Cooperación (Gesoc), de McKinsey’s México, investigadores de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del ITESM, del Colegio de México y de la Escuela Nacional de Administración de Francia.

En esta reunión se presentaron, entre otras cosas, algunos consensos respecto de la Ley de Profesionalización, el primero de ellos es que dicha normativa debía ser “una herramienta que coadyuve al combate a la corrupción [...] que impulse la transformación institucional que requiere la SFP para consolidar su papel estratégico en el Sistema” (véase SFP <https://goo.gl/WAEK56>).

Sobre este punto en específico, es claro que esta iniciativa no solamente busca atender el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de profesionalización, sino también insistir en que la profesionalización debe ser un tema nodal en la construcción de políticas anticorrupción en México.

En ese sentido, uno de los efectos que dejó este seminario fue establecer de nueva cuenta en la agenda pública el tema de la profesionalización. Si bien es cierto, nunca ha estado relegado ni desplazado en el ámbito académico, la aprobación de las reformas anticorrupción representa un momento coyuntural para retomar las discusiones y los debates sobre esta temática.

La profesionalización debe ser vista como un insumo primordial que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción podría retomar, en virtud de que tiene la responsabilidad de “aprobar, diseñar y promover la política nacional [anticorrupción] en la materia, así como su evolución periódica”⁴⁰.

Ante ello, el país está frente a la posibilidad de sentar las bases sólidas y suficientes para que los programas y planes anticorrupción que se propongan en adelante, emanados del Sistema Nacional Anticorrupción

⁴⁰ Véase el artículo 9, fracción III de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

o de cualquier otra institución pública, contemple el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la adecuada profesionalización en la administración pública, tanto a nivel federal como en el ámbito subnacional.

Otro de los temas que surgieron en el “Primer Encuentro Internacional Anticorrupción” y que el grupo de especialistas consensó, fue la propuesta de desarrollar esquemas que estén enfocados en la creación de centros de formación o mecanismos de certificación [...] para garantizar un piso mínimo de formación en la APF” (véase SFP <https://goo.gl/WAEK56>).

Sobre este punto, el artículo 42 de la Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal contempla la posibilidad de que las dependencias “celebren convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos y privados, para apoyar la formación de los servidores públicos”⁴¹.

Además de la capacitación en temas relacionados las funciones directivas, el reto es introducir un mecanismo dentro del Servicio Profesional de Carrera que permita dignificar la labor de las y los servidores públicos en el desempeño de sus actividades, así como brindarles confianza⁴², para que realicen sus actividades y funciones de manera eficaz, eficiente y transparente. Lo anterior permitirá promover la estabilidad, la identidad y el compromiso de los servidores públicos con sus instituciones gubernamentales.

La profesionalización, entonces, debe ser una herramienta integral que no sólo se interprete como procesos de reclutamiento, promoción y separación, sino también como capacitaciones de funcionarios públicos con los mínimos indispensables para mejorar el desempeño gubernamental y consolidar así, cuerpos burocráticos con sentido de pertenencia a las entidades gubernamentales, que reduzcan las posibilidades de que los servidores públicos cometan actos de corrupción.

Otro aspecto importante que contempla la Ley de Profesionalización de la APF es la transformación del padrón de servidores públicos, al pasar de un Registro Único del Servicio Profesional de Carrera a un Registro Único de Servidores Públicos del Gobierno Federal, el cual tendrá la posibilidad de “sistematizar y vincular la información

⁴¹ Véase la Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal.

⁴² Fierro, Ana Elena “Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza”, Ciudad de México, *Fondo de Cultura Económica*, 2017, pp. 149.

relativa al Sistema, así como el resto de información que se requiera en materia de recursos humanos, de la Administración Pública”⁴³

Lo anterior representa una estrategia mucho más ambiciosa que lo que en su momento se contempló en la actual Ley del SPC. Esto porque el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP) del Gobierno Federal⁴⁴ de la nueva ley tiene la posibilidad de no ser un padrón estático, sino un instrumento dinámico que concentre información relevante de los funcionarios del Servicio Profesional de Carrera. Y, al mismo tiempo, ser una base de datos útil, incluso, para centralizar información relacionada con el desempeño y evaluaciones de todos los servidores públicos de la APF.

Hasta aquí, se han planteado una serie de aspectos que contiene la Ley de Profesionalización de la Administración Pública; sin embargo, el modelo actual del Sistema Profesional de Carrera (SPC) tiene elementos importantes que se pueden recuperar. En 2003, cuando se creó el SPC, se pensó en que el Sistema podría generar cambios administrativos y paralelamente ayudar a combatir la corrupción.

En el siguiente apartado, se retoman los beneficios esperados al momento de la implementación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

Los efectos de la profesionalización

A nivel mundial, los procesos de implementación de los servicios profesionales se han enfrentado a distintos obstáculos políticos y organizacionales. En algunos países, los servicios civiles no han sido la solución a los problemas identificados. Es por ello que la profesionalización no debe ser vista como una panacea a todos los problemas de la burocracia y los sistemas políticos, sino como una alternativa que puede ser efectiva para algunos gobiernos y para otros tantos no.

Dussauge⁴⁵, en uno de sus artículos (2005) sobre el Sistema Profesional de Carrera, argumentó que el SPC planteaba distintos “beneficios

⁴³ Véase el artículo 18 de la Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal.

⁴⁴ El RUSP es “un sistema informático de registro de información del personal civil adscrito a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como personal con obligación a presentar declaración patrimonial. Concentra la información referente a: a) datos de la institución; b) Información de puestos ocupados o vacantes; c) información de la persona/puesto; d) información de su historial laboral”. Véase <http://www.usp.funcionpublica.gob.mx/RUSP/>

⁴⁵ Véase el artículo de Dussauge, Mauricio, “Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México”, en *Foro Internacional*, 35, 4, 2005, p. 761-794.

administrativos” para el gobierno mexicano, con su creación en 2003. El primero de estos beneficios es que el SPC “podría convertirse en un mecanismo eficaz para limitar la profunda politización bajo la cual han funcionado (y funcionan) las instituciones administrativas del gobierno federal mexicano”⁴⁶.

En referencia a este punto, es claro que la profesionalización de los cargos públicos debe entenderse como una apuesta a mediano y largo plazo, con el objetivo de tener la mayor cantidad de servidores públicos altamente capacitados para desempeñar adecuadamente sus funciones y actividades.

Una de las estrategias que se han impulsado a partir de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, es reducir la politización en los Órganos Internos de Control y Unidades de Responsabilidades a través de una política pública integral que promueva “un mejor proceso de designaciones de titulares de Órganos Internos de Control (OIC) y Unidades de Responsabilidades (UR) transparente, abierto, con mecanismos de participación ciudadana, que permita contar con las y los mejores perfiles para ocupar estos puestos en las dependencias públicas”⁴⁷.

El antecedente de esta estrategia es que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en su segunda sesión ordinaria realizada el 3 de julio de 2017⁴⁸, acordó llevar a cabo mesas de diálogo para que académicos, autoridades de los tres órdenes de gobierno y representantes de organizaciones de la sociedad civil, discutieran y pudieran llegar a consensos sobre la problemática que existe en este sector de la Administración Pública Federal.

Si bien es cierto que los titulares de los Órganos Internos de Control y las Unidades de Responsabilidades no están dentro del esquema del Servicio Profesional de Carrera, esta perspectiva de política pretende ser un mecanismo que pueda promover la transparencia y objetividad en cualquier proceso de nombramiento de la APF, buscando así reducir la politización en estos contextos⁴⁹.

⁴⁶ *Ibidem* p. 768.

⁴⁷ Secretaría de la Función Pública “Reporte de los trabajos del grupo técnico para el diseño de una política pública de designación de titulares de Órganos Internos de Control y Unidades de Responsabilidades”, 2018, p.3, véase en <https://goo.gl/ZfCwpA>.

⁴⁸ *Ibidem* p. 5.

⁴⁹ *Ibidem* p.3

El segundo beneficio que menciona Dussauge (2005) es “la transición de las lealtades personales a las lealtades institucionales”⁵⁰ con la implementación del SPC. En su momento, el Servicio Profesional de Carrera no se diseñó solamente como un instrumento para generar capacidades en los cuerpos burocráticos y brindar habilidades a los servidores públicos, sino también para incentivar a que las y los servidores públicos se identificaran y se comprometieran con su desempeño en sus respectivas instituciones públicas.

Existe evidencia en la literatura académica que refuerza el argumento anterior. Algunos autores señalan que tener mayor estabilidad laboral permite que las y los servidores públicos realicen de una mejor manera sus tareas y se genere lealtad hacia las instituciones donde laboran.

Sobre este punto en específico, organizaciones de la sociedad civil, como la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), se han pronunciado por mejorar los mecanismos de profesionalización en la Administración Pública Federal. Si bien el objetivo principal del proyecto de la Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal no es combatir la corrupción de forma directa, la RRC asegura que este marco normativo permitirá “tener un espacio laboral que otorgue certezas al servidor público, en su ámbito de competencia, para darle la garantía institucional que contribuya a inhibir el que se cometa un acto de corrupción”⁵¹.

Lo anterior se convierte en argumento válido porque el fortalecimiento del Servicio Profesional de Carrera brindaría estabilidad laboral, lo que supondría que las y los servidores públicos que hayan ingresado a través del SPC, tendrían la confianza de que ni los cambios de administración ni el clientelismo político podrían desplazarlos de su empleo. Esto reduciría, según la evidencia en otros países, la posibilidad de que un funcionario público cometa un acto de corrupción.

En ese sentido, la Ley de Profesionalización de la APF contempla un apartado referente a casos como la reestructuración de la APF, al señalar que “[cuando] desaparezcan cargos del Catálogo de Puestos y Servidores Públicos del Sistema Profesional cesen en sus funciones, la dependencia procurará reubicarlos al interior de la misma o en cualquiera de las otras dependencias o entidades con quienes mantenga convenios, otorgándoles prioridad en un proceso de ingreso

⁵⁰ Dussauge (2005), p 769.

⁵¹ Véase el artículo de la RRC <https://goo.gl/XCb6qK>.

o selección”⁵². Esto representa que las y los servidores públicos tendrán la certeza de que serán reubicados en una eventual reestructuración administrativa.

Un tercer beneficio que traería el SPC con su implementación, de acuerdo con Dussauge (2005), era la “introducción de criterios objetivos”⁵³. Esto se traduce en reglas claras en el proceso de reclutamiento, selección, promoción y separación. Lo anterior también significaría que en cada una de las etapas que conforman el Servicio Profesional, debía haber marcos normativos eficientes que podrían redundar en la disminución de opacidad y discrecionalidad en el reclutamiento y designación de los cargos a concursar, así como en la etapa de promoción y separación eventual de un servidor público de la Administración Pública Federal. Situación que todavía no se ha podido solventar de manera exitosa.

Es evidente que existen otros tantos beneficios administrativos; sin embargo, con los tres descritos por Dussauge (2005), se puede reflexionar respecto a qué tanto se ha avanzado en la profesionalización en los últimos 15 años y si realmente estos cambios lograron reducir gradual o significativamente los hechos de corrupción en la Administración Pública Federal.

Como conclusión a este apartado, cualquiera que sea el esfuerzo por profesionalizar a los servidores públicos, éste debe darse de manera coordinada, por distintas instituciones y niveles de gobierno, replicando el espíritu y esencia de lo que se pretende con el Sistema Nacional Anticorrupción, privilegiando la suma de voluntades y mecanismos para alcanza objetivos comunes.

Reflexiones finales

Es indudable que la profesionalización y el combate a la corrupción son temas que se vinculan y que persiguen objetivos comunes. Al estudiarlas distintas experiencias internacionales, queda claro que la profesionalización debe ser un elemento imprescindible en el diseño de cualquier política pública anticorrupción.

⁵² Véase el artículo 30 del proyecto de Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal. La reubicación podrá efectuarse en un puesto del mismo rango, aún si esto implica un cambio de grado y nivel, siempre y cuando el Servidor Público del Sistema Profesional cumpla con los requisitos del perfil del puesto al que se pretenda reubicar. En caso de que su puesto haya sido suprimido por motivo de una reestructura y no fuese posible su reubicación, tendrá derecho a una compensación económica de 3 meses de sueldo y veinte días por año.

⁵³ Véase el artículo de Dussauge, Mauricio, “Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México”, en *Foro Internacional*, 35, 4, 2005, p. 761-794

La profesionalización permite, entre otras cosas, definir reglas claras en los procesos de selección, promoción y separación de cargos públicos. Pero al mismo tiempo, debe incentivar la conformación de cuerpos burocráticos íntegros y éticos en el desempeño de sus funciones.

Al revisar la propuesta de Dussauge (2005) sobre los beneficios administrativos que traería el Servicio Profesional de Carrera en México con su implementación, nos permite reflexionar sobre qué tanto se han cumplido estos aspectos en el país, a casi 15 años de la puesta en marcha del marco normativo.

Con la entrada en vigor del SNA, una de las obligaciones que tendrá el Comité Coordinador de este Sistema será diseñar y promover una Política Nacional Anticorrupción⁵⁴. En ella, uno de los puntos nodales deberá ser, sin duda, la profesionalización de las y los servidores públicos, no sólo en el aspecto de capacitación y formación adecuada, sino también en la generación de mecanismos de integridad y ética, que sean transversales a todas las dependencias de la Administración Pública Federal.

Desde hace tiempo, la Secretaría de la Función Pública ha impulsado nuevos modelos, como el proyecto de Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal, que busca incorporar “buenas prácticas” internacionales y las opiniones de distintos sectores sociales para tener mejores esquemas de profesionalización, que brinden un equilibrio entre el ámbito profesional y el privado de los servidores públicos, así como formación integral y capacitación.

Ante ello, es claro que los esfuerzos deberán ser incrementales y coordinados, con la intención de no generar riesgos organizacionales. Por tal razón, se puede decir que estamos frente al surgimiento de “grandes sistemas nacionales” como el SNA, que articulados debidamente deberán construir un sistema nacional de integridad, el cual podría convertirse en el instrumento principal para combatir la corrupción en México.

Bibliografía

Arellano Gault, David y Hernández Galicia, Jesús (2016). “Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos”, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Ciudad de México, Auditoría Superior de la Federación, pp. 112.

⁵⁴ Véase la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

- Arellano Gault, David (2003). "Profesionalización de la Administración Pública en México: ¿de un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?", en Egaña, Rodrigo, Arellano Gault, David, Oszlak, Oscar y Pacheco Regina, Retos de la profesionalización de la función pública, CLAD, p. 161-212.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2014). "Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)" editores Cortázar, Juan Carlos; Lafuente, Mariano y Sanginés, Mario. Washington D.C.
- Betanzos Torres, Eber Omar (2017). "Notas en torno a la ética en el Servicio Público Mexicano", en *Revista de Administración Pública*, 144, volumen 52, número 3, p. 15-32.
- Cabrero, Enrique (2004). "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México" en *Gestión y Política Pública*, 13, 3, p. 753-784.
- Chudnovsky, Mariana (2017). "Profesionalización de los servicios civiles en América Latina: ¿Quién capacita, en qué y para qué?" en *Revista Buen Gobierno*, 23, p. 130-157.
- Dussauge, Mauricio (2005). "Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México" en *Foro Internacional*, 45, 4, p. 761-794.
- (2010). "Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos" en Méndez, José Luis, *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*, El Colegio de México, p. 207-252.
- Fierro, Ana Elena (2017). *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 149.
- Herrera Macías, Alejandro (2005). "Hacia un balance del Servicio Profesional de Carrera en México a cinco años de la publicación de la Ley", en *Servicio Profesional de Carrera*, 9, p. 25-32.
- Herron, Erik, Boyko, Nazar y Thunberg, Michael (2017). "Serving Two Masters: Professionalization versus Corruption in Ukraine's Election Administration" en *Governance*, 30, 4, p. 601-619.
- Kauzya, John-Mary (2011). "Reflections on Promoting Professionalism and the Fight against Corruption in Africa's Public Sector" Ponencia presentada en el Foro de Naciones Unidas del Servicio Público de África.
- Langbein, Laura y Pablo Sanabria (2017). "Independent Professional Bureaucracies and Street-Level Bribery: Comparing Changes in Civil Service Law and Implementation in Latin America", en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2017, p. 435-451

- Martínez Puón, Rafael (2006). "Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación" en *Gestión y política pública*, (2006), 15(2), p. 457-483.
- Méndez, José Luis (2010). "El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", en Méndez, José Luis coordinador, *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*, El Colegio de México, 179-205.
- Merino, Mauricio (2006). "La profesionalización municipal en México", México, CIDE.
- (2010). "Ética pública". Biblioteca Básica de Administración Pública. Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI, 2010, pp. 187.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2011). "Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México", OECD Publishing, París.
- (2013). Glossary of Statistical Terms, <https://goo.gl/dKfaZq>.
- (2017). "Skills for a High Performing Civil Service", OECD Publishing. París. pp. 1-135.
- Organización de las Naciones Unidas (2004). "Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción". Viena.
- Pardo, María del Carmen (2005). "El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio" en *Foro Internacional*, 45, 4, 2005, pp. 599-634.
- Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo (2016). *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones*. México: Colegio de Mexico, pp. 530.
- Transparencia Internacional (2009). *The Anti-Corruption Plain Language Guide*,. Berlín.
- Zhu, Qianwei (2000). "The process of professionalization and the rebuilding of administrative ethics in post-Mao China", en *International Journal of Public Administration* 23, 11, pp. 1943-1965.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Diario Oficial de la Federación (2003). *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Ciudad de México.

CONSULTAS ELECTRÓNICAS

Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal <https://goo.gl/t6uEoS> [consultado el 24 de enero de 2018].

Secretaría de la Función Pública (2018). “Reporte de los trabajos del grupo técnico para el diseño de una política pública de designación de titulares de Órganos Internos de Control y Unidades de Responsabilidades”, pp. 36, véase en <https://goo.gl/ZfCwpA> [consultado el 22 de enero de 2018].