

La profesionalización de la función pública en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción

The professionalization of the public function within the framework of the National Anticorruption System

Rafael Martínez Puón

Resumen

El propósito del artículo es destacar el papel de la profesionalización en el combate a la corrupción en México. El texto describe algunos elementos que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción, se revisa y demuestra la importancia de la profesionalización en la lucha contra de la corrupción, se analiza el estado actual de la profesionalización en México y se propone crear una Ley General e instancias formales que alienten la profesionalización de la función pública en todo el país en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción.

Palabras clave: sistema nacional anticorrupción, corrupción, profesionalización, servicios civiles de carrera, burocracia profesional

Abstract

The propose of the article is highlight the paper from the professionalization in the combat to the corruption in Mexico. The text describes some elements that make up the National Anticorruption System, analyzes the importance of professionalization in the fight against corruption, examines the current state of professionalization in Mexico and proposes to create a General Law and formal instances that encourage the professionalization of the public function throughout the country within the framework of the National Anticorruption System.

Key words: national anticorruption system, corruption, professionalization, civil career services, professional bureaucracy

Introducción

Los escándalos sobre corrupción y conflicto de interés en el gobierno en 2014¹ desencadenaron un movimiento social inédito que bajo la propuesta de una nueva Ley de Responsabilidades Administrativas y una plataforma ciudadana de apertura de información de los ingresos e intereses de los servidores públicos conocidas en conjunto como la iniciativa “3 de 3”, lograron impulsar un debate nacional y un conjunto de acciones de gobierno, de reformas constitucionales y legales de amplio alcance y profundidad Hill Mayoral (2017). Entre las propuestas más importantes, sino es que la más, está la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

En 2015 el Congreso de la Unión aprueba la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que establece mecanismos de coordinación para generar una estrategia anticorrupción unificada en los tres poderes y en los tres niveles administrativos de gobierno, siendo el 27 de mayo de 2015 cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política en Materia de Combate a la Corrupción”. Entre estas reformas, destacan cuatro: La primera, es la creación del SNA en el artículo 113 constitucional, la segunda, es el reconocimiento de la facultad que tiene el Congreso para expedir las leyes que establezcan las bases del SNA; la tercera, establece las responsabilidades de los servidores públicos y los particulares que incurran en actos de corrupción; y por último, la cuarta reforma amplía y fortalece las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.

En el marco de este sistema hay muchos temas imbricados: persecución de delitos y faltas administrativas, fiscalización, justicia administrativa, control, la autonomía en la procuración de justicia, prevención, participación ciudadana como

¹ <http://sna.org.mx/nosotros.html>

elemento de vigilancia, el fortalecimiento de la función de auditoría, la creación de sistemas estatales anticorrupción, la rendición de cuentas etc. Sin embargo, nos parece que hay también elementos de gran relevancia que no se les ha dado el impulso y la fuerza necesarios, en este caso es la profesionalización de la función pública. La ponencia se centra en este asunto y, por lo tanto, se proponen algunas líneas que podrían ser útiles y de interés.

En ese sentido, por principio se describen algunos elementos que conforman el SNA para luego pasar a analizar a la profesionalización también como elemento de enorme importancia en la lucha en contra de la corrupción. Entre lo más sobresaliente, qué es lo que se propone, crear una Ley General e instancias formales y serias que den lugar a su implementación en todo el país.

Composición del Sistema Nacional Anticorrupción

1. El SNA está compuesto por cuatro instituciones: tres ya existentes (pero reformadas y fortalecidas) y una nueva. La Secretaría de la Función Pública se fortalece y se conforma como el órgano responsable del control interno y de la innovación administrativa en la Administración Pública Federal. Está facultada para coordinar un sistema nacional de control interno que involucra a los órganos autónomos del Estado y a los gobiernos de los estados y los municipios. Contará con un sistema profesional de carrera para los auditores internos de todo el gobierno federal. El titular de la Secretaría seguirá siendo designado por el Titular del Ejecutivo Federal, pero tendrá que ser ratificado por el Senado de la República.
2. La Auditoría Superior de la Federación tiene autonomía constitucional, pues antes era un órgano dependiente de la Cámara de Diputados. Coordina el Sistema Nacional de Fiscalización, que incluye a los órganos superiores de fiscalización de los estados.
3. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa inicia procedimientos de sanción sobre casos de corrupción graves que inicien la Auditoría Superior de la Federación o la Secretaría de la Función Pública.
4. La Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción es la instancia de nueva creación, aunque hasta la fecha, el Senado de la República ha incumplido con su responsabilidad de nombrar al Fiscal, también puede iniciar procedimientos de sanción cuando se trate de la comisión de delitos. Tiene la responsabilidad de investigar, integrar los expedientes y representar a la sociedad ante el Poder Judicial de la Federación, en los casos donde se presuma un delito de corrupción.

Marco Normativo del Sistema Nacional Anticorrupción

Con la creación del SNA, se publican en el Diario Oficial de la Federación -el 18 de Julio de 2016- una serie de leyes secundarias, de las cuales cuatro son leyes de nueva creación y tres reformadas.

Las leyes de nueva creación son:

1. *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, tiene por objeto establecer las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a nivel federal y local, así como las características del Sistema Nacional de Fiscalización y de la Plataforma Digital Nacional.

2. *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, tiene por finalidad detallar las responsabilidades administrativas y la obligación de los servidores públicos de presentar declaraciones patrimoniales, de conflictos de intereses y fiscal.

3. *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, su objetivo principal es fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación para el combate a la corrupción.

4. *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, una de las principales reformas es que se crea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.

Las leyes reformadas son:

5. *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, cuya reforma crea la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, como un órgano autónomo para investigar y perseguir actos de corrupción.

6. *Código Penal Federal*, en términos generales establece las sanciones que serán acreditables a quienes cometan actos de corrupción: servidores públicos y particulares.

7. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, las reformas aplicables a esta Ley consisten en fortalecer a la Secretaría de la Función Pública para la prevención y el combate a la corrupción (Hill, 2017:72-73).

Integración del Sistema Nacional Anticorrupción

El SNA es una instancia de coordinación entre distintas autoridades federales y locales que busca combatir eficazmente a la corrupción², en la que no se crean nuevas instancias, sino lo que se pretende es -que a través de las reformas anticorrupción- darle autonomía, aclarar y ordenar las responsabilidades de las distintas instancias ya existentes en el combate a la corrupción, establecer mecanismos para una mejor coordinación y dejar en manos de un Comité de Participación Ciudadana la orientación del rumbo de la política anticorrupción. El propósito es que un grupo de ciudadanos independientes y sin compromisos políticos puedan garantizar el diseño e implementación de una política anticorrupción sin interferencia política (Hill, 2017:75).

El SNA está integrado por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción. También cuenta con una Secretaría Ejecutiva y una Comisión Ejecutiva.

- *El Comité Coordinador* es el órgano máximo del sistema, que en todo momento será encabezado por el Presidente del Comité de Participación Ciudadana. El Comité Coordinador es el responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y de diseñar, promocionar y evaluar las políticas públicas de combate a la corrupción.

Este comité se integra por las y los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, de la Secretaría de la Función Pública, del Consejo de la Judicatura Federal, así como, por los presidentes del Comité de Participación Ciudadana, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

- *El Comité de Participación Ciudadana*³ es, esencialmente, la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del SNA y, además, coadyuva al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador. Este comité se integra por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, los cuales son seleccionados por representantes de la academia y de organizaciones sociales.
- *El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización* tiene la tarea de establecer acciones y mecanismos de coordinación para promover el intercambio de información, ideas y experiencias con el objetivo de avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Este comité está conformado por las personas titulares de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública; así como, siete miembros rotatorios de entre las entidades de fiscalización superior locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.
- *Los Sistemas Locales Anticorrupción* deben integrarse y funcionar de manera similar al Sistema Nacional Anticorrupción. Es decir, las leyes estatales anticorrupción deben seguir los lineamientos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para conformar los sistemas locales⁴.

Los Sistemas Locales Anticorrupción en las Entidades Federativas

Para que funcionen los Sistemas Locales Anticorrupción a nivel local en las entidades federativas, estas requieren de un andamiaje normativo y uno operativo conformado por cinco instituciones básicas: una Comisión de Selección, un Comité de Participación Ciudadana, un Comité Coordinador, una Secretaría Ejecutiva y un Fiscal Anticorrupción. Con base en la última información actualizada al 16 de marzo del 2018 por la Secretaría Ejecutiva del SNA, se muestra a continuación cuál ha sido el avance en la adecuación al marco normativo de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA)

2 <http://sna.org.mx/nosotros.html>

3 Dice Benjamín Hill que el Comité Ciudadano solo está facultado para proponer recomendaciones no vinculantes al Comité Coordinador, el cual podrá en votación rechazar las propuestas de recomendación de dicho Comité, por lo que cuenta con facultades limitadas frente a otras instituciones con mandato político. Hill Mayoral Benjamín (2017). "Los dilemas del Sistema Nacional Anticorrupción". *Revista Buen Gobierno* núm. 23, semestral, julio-diciembre 2017, México, pág. 77.

4 <http://sna.org.mx/nosotros.html>

Tabla 1. Adecuación del marco normativo de los SLA: avance por instrumento jurídico

Instrumento Jurídico	Entidades Federativas			
	Actualizadas		Faltantes	
Reforma a la Constitución Local	32	100%	0	0%
Ley Estatal Anticorrupción	31	97%	1	3%
Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa	29	91%	3	9%
Ley de Responsabilidades Administrativas	25	78%	7	22%
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas	26	81%	6	19%
Ley Orgánica de la Fiscalía General	26	81%	6	19%
Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal	24	72%	8	28%
Código Penal	18	56%	14	44%

Fuente: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/313584/Avance_Marco_Normativo.pdf

En cuanto al avance en la conformación operativa de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA), de acuerdo con la información actualizada al 1º de abril de 2018 por la Secretaría Ejecutiva del SNA, se muestra lo siguiente

Tabla 2. Conformación de la estructura operativa de los SLA: avance por organismo

Órgano/Organismo	Entidades Federativas			
	Constituidas		Faltantes	
Comisión de Selección	27	84%	5	16%
Comité de Participación Ciudadana	21	66%	11	34%
Comité Coordinador	17	53%	15	47%
Secretaría Ejecutiva	15	47%	17	53%
Fiscal Anticorrupción	23	72%	9	28%

Fuente: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/313578/Avance_Estructura_Operativa.pdf

Como se observa, la conformación de los 32 Sistemas Locales Anticorrupción lleva un paso lento, ya que desde el 18 de julio de 2017 debieron de haber sido implementados y son pocas las entidades federativas que han cumplido con el andamiaje legal y operativo para su funcionamiento. Incluso pareciera que ante el inminente cambio de gobierno en la primera magistratura hay una especie de parálisis con relación al avance del sistema tanto a nivel federal como a nivel de las entidades. Lo cual es preocupante por la incertidumbre que se ha generado en torno a su construcción. Y enfatizar la ausencia de un tema tan relevante como lo es la profesionalización de la función pública.

53

La importancia de la profesionalización en la lucha contra la corrupción.

Hoy día, hablar de la existencia de burocracias profesionales vía la existencia un servicio civil o profesional de carrera⁵, pareciera ser que es un elemento connatural de países que cuentan con economías desarrolladas y con sistemas democráticos consolidados. Las burocracias profesionales, como las maquinarias más importantes para el funcionamiento adecuado de los Estados Modernos de Derecho⁶. En el marco del estudio comparado, los ejemplos abundan⁷, existen países con legislaciones en materia de servicio civil desde el siglo XIX hasta nuestros días. Muchos de estos países han consolidado un esquema de función pública profesional meritocrática que ha sido útil para tres aspectos sustanciales: el combate a la corrupción, el aumento de la competitividad y crecimiento económico sostenible y el incremento de la eficacia gubernamental⁸.

5 Entiéndase como un sistema de empleo público en el que las personas ingresan por sus méritos y reciben por parte de la organización una serie de beneficios tendientes a su desarrollo individual, pero con el propósito de que estos beneficios tengan una contribución en alcanzar los fines de la misma.

6 Véase Weber, Max (1979) *Economía y Sociedad*. Ed. F.C.E. México.

7 Véase Martínez Puón, Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué? (2015) Ed. Porrúa,

8 Véase Rauch, J.E. y Evans, P.B. (2000) "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Development Countries", *Journal of Public Economics* 75, Ed. Elsevier, USA; Kaufmann, Daniel et.al (2003) *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. Ed Banco Mundial, Washington D.C.; Carlson, Ingrid y J. Mark Pane (2003) *Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe*. Ed. BID, Diálogo Regional de Política, Washington D.C.; World Economic Forum's (WEF) (2016) *Global Competitiveness*. Index which covers over 150 countries. Survey data. (GCI) Ed. Foro Económico Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Ginebra, Suiza.

¿Qué pasa en el caso de México? Al respecto, se tiene que decir que la profesionalización de la función pública todavía es un tema en desarrollo que ha venido funcionando más como una excepción que como una regla, y por lo que se observa se llevarán muchos años más para que este asunto de gran relevancia adquiera mayoría de edad y se posicione en la agenda política-administrativa de los tres órdenes de gobierno de todo el país.

Por principio, se tiene que partir que el término profesionalización es un término genérico o “paraguas” que incluye varias modalidades (servicio profesional o civil de carrera/gestión estratégica de recursos humanos). Una primera aproximación sería “la capacidad que tienen las organizaciones de dotar a su personal de las condiciones necesarias para que éstas puedan contar con desarrollo profesional propio y que a la vez contribuya a alcanzar los objetivos definidos y propuestos por aquéllas”. Una segunda aproximación, es ver la profesionalización: “Como sistema integral vinculado a un adecuado esquema de reclutamiento y selección, formación, promociones, estímulos y retribuciones que 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 forma parte”. Por último, bien se puede señalar que la profesionalización significa “la contratación de personal con componentes de consistencia en conocimientos, experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico, conciencia y compromiso ético”⁹.

Una vez expuestas estas definiciones, y partiendo de la afirmación de que este es un término genérico, sí señalar que una de las modalidades adoptadas por las instituciones del Estado son los servicios profesionales o servicios civiles de carrera, entiéndanse como sistemas de empleo en el que las personas ingresan con base en sus méritos e igualdad de oportunidades. Autores como Becke, Perry y Toonen (1996) definen a los servicios civiles: “Instituciones intermediarias que movilizan recursos humanos en el servicio de asuntos del Estado dentro de un determinado territorio. Esta definición infiere que los sistemas de servicio civil son estructuras, esto es, una combinación de reglas y relaciones de autoridad que actúan como puentes entre las políticas del Estado y las organizaciones específicas de la administración pública”.

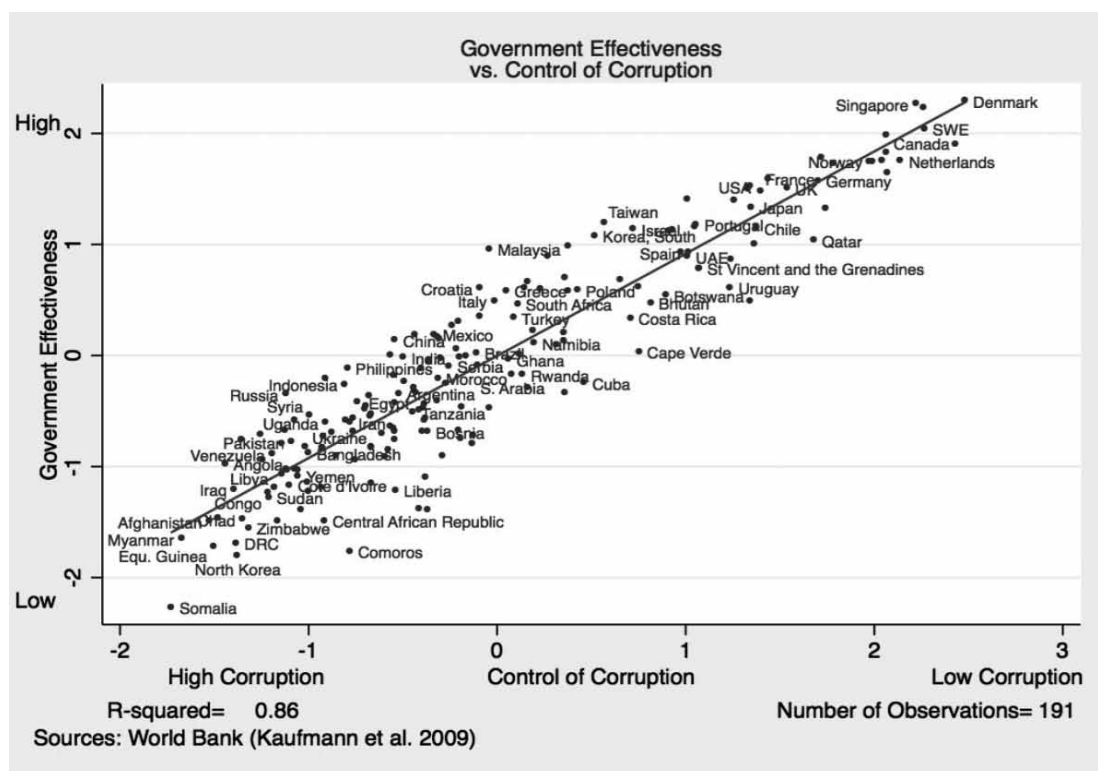
Si se tiene que aclarar que se ha optado por la definición que atiende a lo más básico. En el fondo y ya en su aplicación, la definición es mucho más compleja, porque sus ámbitos de aplicación y extensión (llámese las áreas de gobierno y administración tanto a nivel central o local que formarían parte) varían de país a país, lo mismo que el número y tipo de servidores públicos, el nivel de centralización o descentralización en cuanto a cómo se administra el sistema o el número de mecanismos para la gestión de personal. En resumen, no hay una receta común para todos. En lo que sí hay un consenso, es en su aporte al funcionamiento de los Estados modernos de derecho. De modo, que a lo largo del tiempo y de la historia, esta figura ha demostrado su eficacia y eficiencia en muchos países. Si se tuviera que enumerar algunos de las virtudes de esta figura, bien se podría decir lo siguiente:

- Garantiza la continuidad en políticas y programas y servicios públicos en los cambios de gobierno o a la llegada de nuevos titulares.
- Propicia que los servidores públicos no sean rehenes de los intereses de los partidos políticos.
- Democratiza el servicio público a través del ingreso de las personas mediante concursos públicos.
- Transparencia el funcionamiento de los gobiernos y la administración pública.
- Disminuye la corrupción y facilita la creación de un sistema de rendición de cuentas.
- Eleva el nivel de eficacia de los gobiernos y administraciones públicas.
- Transforma la cultura de la lealtad individual de los servidores públicos a la cultura de la responsabilidad.
- Contribuye a la construcción de una cultura del mérito.

Una condición esencial radica en cuanto a la existencia de una burocracia profesional es que cuenta con ciertos estándares de autonomía, imparcialidad y eficacia para su deseable funcionamiento, como lo acredita el Banco Interamericano de Desarrollo (BID): “El grado de autonomía de la burocracia puede medirse con el índice de mérito, que evalúa el grado en que existen garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y el grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados” (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora & Payne, 2006: 72-73). Por ende, la existencia de estos sistemas resulta esencial para el correcto desempeño de las instituciones del Estado. Por ejemplo, resulta interesante esta gráfica que nos presenta Rothstein y Holmberg (2014:17) entre eficacia y su correlación con el combate a la corrupción. De forma que, a mayor eficacia en el funcionamiento de una administración, mayor control de la corrupción. En la gráfica se puede observar diferentes niveles de eficacia en sus burocracias que dan lugar a un mayor control de corrupción, destacándose países como Dinamarca, Suecia, Canadá, Holanda, Singapur con bajos niveles de corrupción, no así países con un nivel alto y medio de corrupción que se encuentran en la parte baja de la siguiente gráfica:

⁹ Véase para mayores detalles Martínez Puón, Rafael (2013) *La profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica*. Ed. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.

Gráfica 1. Correlación entre eficacia y control de la corrupción



Fuente: Rothstein, Bo y Holmberg, Sören (2014) *Correlates of Corruption*. Gothenburg, University of Gothenburg, Department of Political Science. *The Quality of Government Institute (Working Paper Series; No.2014:17)*.

En la actualidad el interés sobre la profesionalización y los servicios profesionales es tal, que hoy día existe una vasta literatura para describir y explicar tanto a esta figura como de su importancia en las instituciones del Estado. Esta literatura es de carácter poliédrico, por lo tanto aborda este asunto desde distintos enfoques: a) Aspectos conceptuales y origen histórico (Weber, 1979; Ingraham, 1996; Sánchez Morón, 1997; Becke, Perry y Toonen, 1996; Prats, 1998); b) Tipos de modelos de servicio civil o profesional (Dussauge, 2005; Villoria, 2007; Ramió y Salvador, 2002); c) Informes sobre el estado actual de los servicios civiles y documentos prescriptivos (CLAD, 2004; WEF, 2003; BID, 2003; OCDE 2008; IG, 2017); d) Como instrumento de gestión de personal en el que se explican cada uno sus procesos y mejores prácticas (Amstrong M.A., 1999; Villoria y Del Pino, 2009; Klingner, Donald y John Nalbadian, 2002); e) Estudios comparados (Grazier, 1972; Echebarría, 2006; Oszlak, 2001; Ziller, 2001; Carlson, Ingrid y J. Mark Payne 2003); f) Tendencias sobre los servicios civiles (Atkinson J. y N. Meager, 1986; Longo, 2004, Cardona, 2007); g) El desarrollo de servicios civiles a nivel directivo (Catalá, 2005; Martínez Puón, 2011; Figueroa, 2002; OCDE); h) Relaciones entre políticos y burócratas (Aberbach, Joel, Robert Putman y Bert Rockman, 1981; Friedrich, 1960; Matheson, Alex, Boris Weber, Nick Mannig y Emmanuelle Arnould, 2007; Peters, 1987; Suleiman, 1984).

Es conveniente señalar que los servicios profesionales o civiles, no obstante las buenas o malas épocas por las que han pasado, y esto en su momento tuvo que ver con los procesos de reforma que sufrieron muchas de estas instituciones en diferentes países, sobre todo en la época de las reformas neoliberales que pretendieron reducir las estructuras de las instituciones del Estado (gobiernos y administraciones públicas) y por ende la función pública profesional, hoy más que nunca les se reconoce su importancia y son figuras más que vigentes.

Tan vigente es esta figura, que los servicios profesionales o servicios civiles siguen formando parte del análisis de los componentes para el funcionamiento adecuado de los Estados modernos. Todo ello a través de estudios de organismos internacionales y de documentos prescriptivos, por ejemplo desde las famosas listas de requerimientos de la OCDE hasta la Carta Iberoamericana de la Función Pública realizada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) publicada en 2013; carta destinada principalmente para países de la región iberoamericana y en la que se describen los elementos que tendrían que ser considerados para la construcción de un sistema de profesionalización para los servidores públicos. Y no se diga en las agendas político-administrativas de

muchos países en los que el tema sigue siendo relevante, sobre todo en políticas públicas ligadas a temas prioritarios o necesarios como la educación, la seguridad pública, la salud y el combate a la corrupción.

Sobre esa base haremos alusión a un reciente estudio de 2017 denominado Índice Internacional de Eficacia de los Servicios Civiles (The International Civil Service Effectiveness Index (InCiSE) realizado por el Instituto de Gobierno con sede en Londres, Inglaterra y la Blavatnik School of Government y financiado por el Servicio Civil del Reino Unido. Este estudio, a través de una serie de indicadores, clasifica a los países en cuanto a la eficacia de sus servicios civiles, pero con la novedad a diferencia de otros estudios que solo se centran en la parte relacionada con la Gestión de Personal y Recursos Humanos, así como en cada uno de sus procesos (reclutamiento y selección, capacitación, evaluación del desempeño, incentivos y promociones y disciplina), de agregar otros indicadores. Cada uno de los 31 países recibe una calificación de efectividad general y un desglose más específico que incluye: administración tributaria, inclusión, capacidades, apertura, integridad, gestión de recursos humanos, gestión de crisis/riesgos, regulación, gestión fiscal y financiera, servicio digital, administración de seguridad social y elaboración de políticas. De modo que esto incluye un análisis más integral del funcionamiento de la administración en su conjunto.

El estudio se enfoca principalmente a la burocracia central del Estado, dejando de lado, lo que acontece a nivel local o lo referente a organizaciones individuales o sub-nacionales, o instancias técnicas especializadas que están más allá del Poder Ejecutivo. A continuación, se presenta la clasificación de países según la eficacia de su servicio civil.

Tabla 3. Clasificación de los Servicios Civiles.

Clasificación de los países según la eficacia de los Servicios Civiles		
País	Calificación	Clasificación
Canadá	1.00	1
Nueva Zelanda	0.95	2
Australia	0.91	3
Reino Unido	0.91	4
Finlandia	0.87	5
Suecia	0.86	6
Estonia	0.81	7
Noruega	0.81	8
Corea del Sur	0.78	9
Estados Unidos	0.74	10
Dinamarca	0.73	11
Suiza	0.61	12
Bélgica	0.60	13
Holanda	0.58	14
Japón	0.57	15
Austria	0.56	16
Francia	0.50	17
España	0.49	18
México	0.47	19
Irlanda	0.46	20

Polonia	0.44	21
Chile	0.44	22
Eslovenia	0.44	23
Alemania	0.40	24
Turquía	0.37	25
Portugal	0.31	26
Italia	0.21	27
República Checa	0.16	28
Grecia	0.04	29
Hungría	0.00	30
Eslovaquia	0.00	31

Fuente: *The International Civil Service Effectiveness Index (InCiSE)*.

De los indicadores descritos en el informe, en lo particular llama la atención el relacionado con la gestión de recursos humanos ya que describe diferentes mecanismos o instrumentos para el proceso de reclutamiento y selección en la que el mérito es el elemento preponderante. De igual forma, expresaríamos discrepancias con relación al número en la clasificación de países. Se considera que el caso chileno de acuerdo con los informes del Banco Interamericano de Desarrollo (2004, 2006, 2011) sobre el diagnóstico de los servicios civiles en América Latina (coordinados por Koldo Echebarría), establecían una distancia importante de Chile como mejor clasificado con relación del resto de los demás países de la región. Se considera que Chile es el país mejor posicionado del continente.

Ahora bien, ¿Es relevante que las instituciones pertenecientes al Estado funcionen adecuadamente sobre la base de burocracias profesionales? La respuesta es sí. Y más aún cuando existe todo un fenómeno de desencanto hacia a la democracia, no sólo en países con economías avanzadas y emergentes sino también en el mundo en general. Esto nos parece que da lugar para que diversas instituciones se posicionen como actores que impulsen el fortalecimiento de la misma. Y en ese sentido, el reforzamiento de las instituciones del Estado desde la mirada de la profesionalización y por todos los beneficios que genera, se hace más que necesario. Pero no sólo a nivel de administración central o federal (como es nuestro caso) y local, llámese los grandes aparatos burocráticos, sino también a nivel de instituciones de otros poderes, así como en instituciones en lo particular que juegan un papel relevante en el bienestar y la estabilidad de todo un país. Y en ese universo bien caben muchas.

57

En ese tenor, Manuel Villoria (2016) propone una serie de políticas que a su vez promueven valores y que deberían de estar presentes en la actuación de todos los miembros pertenecientes a las instituciones del Estado. Estos serían los grandes ejes temáticos o políticas:

Tabla 4. Valores y Ejes Temáticos

Valores	Ejes temáticos
Integridad	Como parte de las cualidades de los servidores públicos.
Imparcialidad y Legalidad	Como parte de la existencia de una burocracia profesional alejada de los intereses partidistas, que cumpla con la ley y abata la corrupción.
Efectividad	Vinculada con la gestión en la que esté de por medio la planificación, presupuestación y evaluación de resultados.
Transparencia	En cuanto a la capacidad que tienen los Estados de brindar información pública a los ciudadanos, pero no únicamente en el marco de sus obligaciones, sino con la intención de que sea útil para su reutilización por éstos en una idea de Gobierno Abierto.
Rendición de Cuentas	Como el proceso de informar, responder sobre actos por parte de todo gobernante, sujeto a sanciones y recompensas procedentes. <u>Aunado a todos los tipos de control existentes.</u>
Participación	Con relación a que los gobiernos y las administraciones construyan mecanismos, tecnológicos y legales que den lugar a la participación ciudadana.
Equidad	Se parte de que toda política o acción tiene que estar dirigida a los menos favorecidos.

Elaboración propia a partir de Villoria, Manuel (2016) “El papel de la Administración Pública en la generación de calidad democrática”. Revista *Reforma y Democracia* no. 65 junio. Ed. CLAD, Caracas, Venezuela.

Manuel Villoria (2016) parte de la tesis de que estas políticas, junto con los valores que promueven, de implementarse correctamente, se constituyen en un componente para elevar la calidad democrática de un país. Villoria (2016), basándose en Diamond y Morlino, (2004) sostiene que la democracia se fundamenta en tres principios clave: respeto a las libertades civiles y políticas, soberanía popular, e igualdad política. Estos principios son trastocados por las circunstancias actuales, tales como la presencia de grandes consorcios económicos, que minan la soberanía y capturan al Estado, aunado a la captura de los intereses ciudadanos por parte de grupos organizados y a la creación de sistemas basados en la impunidad, entre otros. Lo que ha propiciado una especie de desafección por la democracia. En ese sentido, bien estos fenómenos podrían ser revertidos si las instituciones del Estado, llámese los gobiernos y administraciones públicas asumen un papel que potencialice la democracia a partir de las políticas que se proponen.

En cuanto a valores y ejes temáticos, bien conviene centrarse en el referente a la imparcialidad y legalidad. Como bien lo señala el propio Villoria (2016), el esquema de una burocracia imparcial y legal deviene de los postulados del modelo ideal de burocracia de Max Weber y resulta conveniente que así sea, ya que esto protege a los aparatos administrativos de que no se vuelvan rehenes de los intereses de los partidos políticos y se evita que en su relación con la sociedad civil y la ciudadanía no existan tratos preferenciales personales o se otorguen privilegios en detrimento de la equidad. Es en este marco que surgen los servicios profesionales o civiles de carrera que le otorgan a sus servidores públicos seleccionados meritocráticamente, garantías de imparcialidad dada la estabilidad laboral con la que cuentan. De la mano de lo anterior, está la adecuada aplicación de la ley que ya en su implementación y conocimiento requiere que sean profesionales y no gente improvisada que la lleven a cabo, porque al haber gente improvisada es también posible que la discrecionalidad o la arbitrariedad imperen.

¿Cuáles son las consecuencias positivas de contar con una burocracia profesional? Además de las mencionadas en párrafos arriba, está la de generar confianza y credibilidad en la ciudadanía hacia sus gobiernos por la capacidad que tienen éstos de implementar políticas y prestar servicios adecuados; la contribución a un mayor desarrollo económico y la imparcialidad como sostén esencial de un Estado de Derecho que da lugar a la rendición de cuentas. Por último, no está de más enfatizar la profesionalización como antídoto para el combate a la corrupción. Autores como Kauffman, Kraay, y Mastruzzi (2003) insisten que a mayor corrupción menor calidad democrática.

Llama poderosamente la atención lo que les correspondería hacer a los servidores públicos, con relación a asumir esos valores democráticos impulsados desde las políticas antes mencionadas. A este respecto, Manuel Villoria (2016) propone lo siguiente: 1) deben facilitar, en el marco de sus competencias, la participación y la deliberación en torno a los proyectos normativos y las decisiones públicas fundamentales, más aún, deberían promover el libre encuentro de pareceres, con independencia de que los resultados lleven o no al consenso; 2) deben promover y respetar el Estado de derecho, defendiendo su imparcialidad y trabajando por una legalidad basada en normas construidas desde el rigor y el análisis detallado de sus impactos; 3) deben hacer de la defensa y promoción de los derechos humanos el pilar de su toma de decisiones, luchando porque sean reales sus componentes en la vida diaria; 4) deben optar por una conducta transparente y honesta, coherente con su vocación de servicio, rindiendo cuentas rigurosamente a quienes corresponda cuando ello sea de su competencia; y 5) deben buscar el interés general, respetando el marco democrático y jerárquico de decisiones, pero sin obviar su capacidad de juicio y crítica basada en la defensa y promoción de los principios y valores defendidos.

Como apuntes finales de este apartado, se tiene que decir que la construcción de un servicio profesional o servicio civil no es una tarea fácil. Todo lo contrario, nuevamente haciendo uso del estudio comparado hay países que se han demorado décadas para contar con una burocracia profesional, no exenta de cambios y reformas importantes. En el tránsito de instituciones del Estado de carácter preburocrático a instituciones de carácter burocrático (Villoria, 2007) la transformación ha sido total en muchas líneas y en diferentes épocas. En un gran resumen, se puede mencionar lo siguiente: cambios en los arreglos institucionales entre políticos y administradores, construcción de nuevos marcos reguladores de los servidores o funcionarios públicos, nuevos procesos de gestión de personal a través de mecanismos meritocráticos, estabilidad en el empleo acompañada de la evaluación del desempeño, cambios en la cultura política-administrativa, esto es, pasar de un sistema de botín a un sistema de mérito. De modo que el propio estudio comparado aporta evidencias de la calidad de las burocracias con las que cuentan los diversos países del mundo.

El estado actual de la profesionalización en México.

La historia de la profesionalización de las instituciones en México tiene una trayectoria de muchos años, desde fines del siglo antepasado y a lo largo del siglo XX, con propuestas concretas en el siglo XXI. Todo está documentado en diversos textos (Haro Belchez, 2000; Guerrero Amparán, 1999; Guerrero Orozco, 1998;

Guerrero Orozco, 2003; Méndez, 2010; Pardo, 2005; Martínez Puón, 2005). Desde nuestro punto de vista, la trayectoria ha sido errática sobre todo en lo que corresponde a la existencia de un servicio profesional o servicio civil a nivel federal o central, ya que no será sino hasta 2003 que se contará con una legislación en la materia. Existe un texto que ya se volvió un clásico de José Luis Méndez (1995) titulado “La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?”, publicado en *El cotidiano*, en México; que narra precisamente todo el periplo que ha existido para evadir o promover esta figura.

Sobre la historia de la profesionalización en el Estado mexicano, hay que dividirla en tres segmentos: el primero tiene que ver con el impulso y la concreción de las propuestas a nivel de administración pública central o federal, el segundo, con experiencias aisladas o llamadas sectoriales que, de forma paralela al impulso de la profesionalización a nivel del aparato federal, algunas prosperaron, el caso más emblemático es el del Servicio Exterior Mexicano, así como otros más. Y un tercer segmento es el que tiene que ver con las experiencias a nivel local tanto a nivel estatal como municipal.

Si bien se han hecho análisis y descripciones muy útiles sobre el funcionamiento de los servicios profesionales en estos tres segmentos. En especial sobre la experiencia de la Administración Pública Federal y al respecto recomendar ampliamente el capítulo del libro titulado: “La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada” también de José Luis Méndez (2016). Sin embargo, nos parece que los análisis han sido aislados, someramente con alguna comparación entre ellos (Martínez Puón, 2005). En ese sentido, nos parece que el estudio más completo es el de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) presentado ante la Cámara de Diputados, en el marco de la entrega de resultados de la Cuenta Pública 2012, y denominado “Servicios de Carrera en el Estado Federal”.

Cabe precisar que la Auditoría Superior de la Federación realizó en 2012 un estudio comparado de los 20 servicios de carrera más importantes a nivel federal que fue presentado el 20 de febrero de 2014 a la Cámara de Diputados¹⁰. El estudio se realizó con base en una metodología desarrollada por la propia Auditoría, que se centró en la cobertura de los servidores públicos adscritos al servicio de carrera; su integralidad, es decir, la presencia de los elementos necesarios para la organización de los servicios de carrera así como el diseño de los procesos que lo componían; la instrumentación, o sea la operación de los procesos que integraban a cada servicio de carrera; su coherencia, esto es, que el diseño de los procesos del servicio de carrera permitiera cumplir con los objetivos establecidos. Con base en dichas variables se definía el nivel de consolidación de los 20 servicios de carrera que fueron objeto del estudio comparado.

- Respecto a la cobertura, se estableció que de los 329 entes públicos que conformaban al Estado Federal Mexicano, el 28.9% (95 servicios) operaba bajo la norma de un servicio de carrera lo que significaba que de 1 millón 800 mil 743 plazas adscritas, el 7.4% (132 mil 961) de las plazas eran susceptibles de pertenecer a alguno de los servicios de carrera identificados por la Auditoría Superior de la Federación.
- En cuanto a la integralidad, de los 20 servicios de carrera se determinó que el 15.0% (3 servicios) tuvo un nivel de cumplimiento del 100%, en tanto que también el 15.0% (3) logró un nivel de cumplimiento alto.
- Respecto a la instrumentación, se determinó que el 30.0% (6 servicios) obtuvo un nivel de cumplimiento del 100%.
- En relación a la coherencia, de los 20 servicios de carrera, el 40.0% presentó un nivel de coherencia alto, lo que significó que, de cada 10 servicios, 4 realizaban los procesos conforme a los objetivos del servicio de carrera definido en la normativa y estaban vinculados con los objetivos institucionales.
- Por lo que hace a la consolidación, el servicio de carrera del Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores fue el más consolidado con el 99.3%, seguido por el Servicio Profesional Electoral del anterior Instituto Federal Electoral hoy Instituto Nacional Electoral, con un nivel de consolidación del 97.0%.

Enseguida se presenta la matriz en la que se muestran los 20 servicios de carrera analizados y los resultados que obtuvieron en la metodología desarrollada por la Auditoría Superior de la Federación:

¹⁰ Auditoría Superior de la Federación (2014). Evaluación número 230 Servicios de Carrera en el Estado Federal. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México.

Tabla 5. Matriz para determinar la consolidación de los Servicios de Carrera del Estado Federal y distribución de los criterios de la evaluación por servicio 2014

No	Servicio de carrera	Ente Público	Año de creación	Cobertura		Integralidad		INSTRUMENTACIÓN			CONFERENCIA			CONSOLIDACIÓN						
				PO	Lugar	PM	PO	CUMIP. %	Lugar	PM	PO	CUMIP. %	Lugar	PM	PO	CUMIP. %	CU-AN-TA-TI-VO (Lugar)	CU-AN-TA-TI-VO		
1	Servicio Exterior Mexicano	Secretaría de Relaciones Exteriores	1984	0.792	13	13	100.0	7	7	100.0	1	6	6	100.0	1	27	26.8	99.3	1	
2	Servicio Profesional Electoral	Instituto Nacional Electoral	1982	0.976	5	15	93.3	9	9	100.0	1	8	8	100.0	1	33	32.0	97.0	2	
3	Carrera Judicial	Consejo de la Judicatura Federal	1995	0.974	6	13	100.0	7	7	100.0	1	7	6	85.7	11	28	27.0	96.4	3	Año
4	Servicio Profesional de Procuración de Justicia Federal	Procuraduría General de la República	1986	0.614	16	14	100.0	8	7	87.5	7	7	7	100.0	1	30	28.6	95.3	4	
5	Servicio Profesional de Carrera Policial	Policía Federal	1989	0.932	10	14	85.7	8	8	100.0	1	7	7	100.0	1	30	27.9	93.0	5	
6	Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	Secretaría de la Función Pública	2003	0.707	14	15	93.3	9	7	77.8	13	7	7	100.0	1	32	28.7	89.7	6	
7	Servicio Fiscal de Carrera	Servicio de Administración Tributaria	2003	0.000	20	13	84.6	7	7	100.0	1	6	6	100.0	1	27	24.0	88.9	7	
8	Servicio Civil de Carrera	Cámara de Senadores	2002	0.916	11	16	98.8	10	7	70.0	15	8	8	100.0	1	35	30.9	88.3	8	
9	Servicio Civil de Carrera	Instituto Federal de Defensa Pública	1985	1.00	1	13	10	7	6	85.7	16	7	7	100.0	1	28	24.0	85.7	9	
10	Sistema de Desarrollo Profesional	Centro Nacional de Metrología	1989	1.00	1	16	87.5	10	8	80.0	12	8	7	87.5	11	35	30.0	85.7	9	
11	Servicio Profesional de Carrera	Consejo de Promoción Turística de México	2001	0.935	9	13	84.6	7	6	85.7	7	7	6	85.7	11	28	23.9	85.4	10	
12	Sistema de Profesionalización	Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua	2007	0.992	3	13	10	7	7	100.0	16	6	5	83.3	16	27	23.0	85.2	11	
13	Carrera Judicial	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	2009	0.865	12	13	84.6	7	5	71.4	14	7	6	85.7	11	28	22.9	81.8	12	
14	Servicio Civil de Carrera	Comisión Nacional de Derechos Humanos	2003	0.436	17	13	10	7	6	85.7	16	7	6	85.7	11	28	22.4	90.0	13	
15	Servicio Profesional de Carrera Jurisdiccional	Tribunal Superior Agrario	1983	0.984	4	12	9	6	5	83.3	11	6	5	83.3	16	25	20.0	90.0	13	

16	Servicio Profesional de Carrera	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	2005	0.133	19	15	13	86.7	9	9	5	55.6	16	7	6	85.7	10	32	24.1	75.3	14	Suficiente
17	Servicio Profesional Agrario	Procuraduría Agraria	1994	0.989	7	16	14	87.5	7	10	4	40.0	17	8	7	87.5	9	35	26.0	74.3	15	
18	Servicio Profesional	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	2009	0.689	15	12	10	83.3	14	6	1	16.7	19	6	5	83.3	16	25	16.7	66.8	16	Bajo
19	Servicio Profesional de Carrera	Instituto Nacional de Geografía y Estadística	1994	0.943	8	11	9	81.8	15	5	0	0.0	20	5	4	80.0	19	22	13.9	63.2	17	
20	Sistema de Profesionalización y Desarrollo de Personal	Instituto Mexicano del Seguro Social	2012	0.348	18	13	9	69.2	20	7	3	42.9	18	7	5	71.4	20	28	17.3	61.8	18	

Elaborado por la ASF con base en la Metodología de Evaluación definida.

PM: Puntuación máxima.

PO: Puntuación obtenida.

CUMP: Cumplimiento.

1/: No fue posible determinar la cobertura de plazas susceptibles de pertenecer al Servicio Fiscal de Carrera.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación (2014) *Servicios de Carrera en el Estado Federal*. Ed. ASF, México.

Como se puede observar en la tabla, se muestra el caso de la Administración Pública Federal en comparación con las experiencias sectoriales. Se considera que el estudio metodológicamente es muy sólido, pero lo más sobresaliente es la clasificación que establece con base en el funcionamiento de cada uno de ellos, en atención a los cinco componentes que se mencionan párrafos arriba. Por lo tanto, el documento nos parece inédito en cuanto a estudios de esa naturaleza en este país.

De modo que, si bien el documento habla en un principio de 95 instituciones de 293 que cuentan con normatividad en materia de profesionalización de su personal, son sólo 20 según la Auditoría Superior de la Federación, las que cumplen con las características de funcionar como todo un servicio profesional en todas sus líneas. La realidad es que son muy pocos y por lo tanto, con esto confirmamos que son sólo islas de profesionalización en este país.

Con relación al tercer segmento, que tiene que ver con los gobiernos estatales y municipales. El panorama nos parece más que desolador, sólo ocho entidades cuentan con una legislación en la materia, la Ciudad de México (con tres), Veracruz (con dos), Quintana Roo, Aguascalientes, Zacatecas, Baja California Sur, Guanajuato y Nuevo León (con un Estatuto). Sólo por épocas funcionaron estas legislaciones, pero actualmente no se encuentran operando. Lo mismo sucede para los 2,456 municipios, salvo en algunos de carácter urbano que se trató de intentar algo tampoco se lograron avances significativos, y, por lo tanto, no hay evidencias de experiencias en funcionamiento.

La buena noticia con relación a lo expuesto es que, a pesar de las escasas experiencias en el país, las pocas que prevalecen bien pueden ser referentes para otras instituciones tanto a nivel federal como a nivel de los estados y municipios, así como organismos especializados. Esto sobre la base, que por lo que se ha visto, ejercen buenas prácticas, utilizan buenos y variados instrumentos de gestión de personal y mucha tecnología para hacer más ágiles los mismos.

¿Cómo insertamos la profesionalización en el Sistema Nacional Anticorrupción?

Como ya se anticipó en la introducción, el tema de la profesionalización como un tema visible y como parte de la agenda del SNA, no está como tal. De hecho, la Red de Rendición de Cuentas como parte de la sociedad civil y actor muy importante en la construcción del sistema, ha sido la instancia que ha impulsado el tema para que ocupe un lugar en la agenda.

¿Qué es lo que existe al respecto? Se menciona a la Secretaría de la Función Pública como la responsable de gestionar esta tarea, no sólo a través de la ley vigente que data de 2003, y que atiende al nombre de “Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal”, sino incluso con la posibilidad del anteproyecto de ley denominado “Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal” que se esperaría se apruebe antes de que finalice este sexenio. Al respecto, se considera que esta ley de carácter federal (de aprobarse) sería insuficiente y por lo tanto, se requeriría algo más radical.

62

¿En qué consistirían estos cambios radicales? Desde nuestro punto de vista, existe el sustento jurídico para poder avanzar con la creación de una Ley General de profesionalización de la Función Pública. Con base en la reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011; la cual reformó, entre otros, el artículo 1º del texto constitucional, y con motivo de la reforma al artículo 133º de la Carta Magna, publicada en el citado Diario el 29 de enero de 2016, se realizan las siguientes consideraciones:

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, y que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. De igual forma, el artículo 133º de la Carta Magna establece que, la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. En síntesis, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, serán Ley Suprema de toda la Unión y todas las personas gozarán de los derechos fundamentales previstos en dichos acuerdos internacionales. En ese orden de ideas, el artículo 25º, inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones establecidas en el propio acuerdo y sin restricciones indebidas, el derecho a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Así mismo, el artículo 23º, numeral 1, inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que, todos los ciudadanos gozaran el derecho de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. En ese contexto, se destaca la importancia de legislar en el sentido de reconocer a través de una norma general, el derecho al acceso a la función pública; ya que dicho

derecho encuentra sustento, como ya se adelantó, en diversos acuerdos ratificados por el Estado mexicano. Eso en lo que corresponde a la parte legal.

En cuanto a lo que tiene que ver con la implementación de la norma, nos parece que la Secretaría de la Función Pública ya no tendría que tener esta encomienda. A lo largo de casi 15 años y más aun con la expedición del segundo reglamento de la ley, expedido en 2007 en el que se desconcentró el funcionamiento de los principales mecanismos del servicio profesional a las dependencias y órganos desconcentrados, el sistema ha demostrado muchas carencias e ineficiencias y se ha convertido en un mero ejercicio de simulación. Y esto está más que documentado¹¹. En resumen, la Secretaría de la Función Pública norma medianamente, vigila poco y no castiga.

En ese sentido, se considera que tendría que ser otra instancia la que regule el funcionamiento del servicio profesional de carrera. Casualmente en el seno del anteproyecto de Ley que menciona párrafos arriba, se prevé la existencia en el artículo 63, de un “Instituto Nacional de Profesionalización del Gobierno Mexicano (como órgano desconcentrado de la Secretaría)”, pues nos parece hasta esa instancia – no obstante, su dependencia, que lo deseable sería su autonomía – bien podría ser.

En el mismo orden de ideas en la Secretaría Ejecutiva del Comité Ciudadano tendría que crearse una instancia administrativa que no sólo a nivel nacional sino a nivel de los estados la República, supervise, analice y recomiende, primero la existencia de leyes en la materia y segundo, su adecuada implementación. La Auditoría Superior de la Federación ya dio la muestra con su estudio de hace algunos años. Bien esa instancia que se menciona podría hacer estudios similares.

En lo que corresponde la Secretaría de la Función Pública Federal, en razón de que es la dependencia central del Poder Ejecutivo Federal que tiene la atribución de coordinar un sistema nacional de control interno que involucra a los órganos autónomos del Estado y a los gobiernos de los estados y los municipios, que continúe la idea de disponer de un sistema profesional de carrera para los auditores internos del gobierno federal.

Finalmente, con relación a la profesionalización de las funciones públicas estatales y municipales, esa sigue siendo la gran asignatura pendiente. Mientras no se avance en esto, seguiremos encontrando en estas instancias, espacios caracterizados por la improvisación, incapacidad técnica e insuficiencia que además se vuelven rehenes de la corrupción y del crimen organizado.

Conclusiones.

La primera y más importante: la profesionalización de la función pública en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción tiene que jugar un papel protagonista en todo este andamiaje institucional que se está construyendo. Primero a través de un ordenamiento a nivel nacional y una gestión imparcial y objetiva a la altura de lo que se propone. Y no como un asunto secundario como aparece en el sistema. El estudio comparado y la existencia de la profesionalización vía un servicio profesional de carrera sigue dando muchas muestras de que este es un verdadero antídoto.

Por otra parte, es una pena que, en los discursos y las plataformas de los actuales candidatos a la Presidencia de la República y demás candidatos a otros puestos de elección, este tema no aparezca. Sí aparece la enfermedad como lo es la corrupción, pero no la posible solución. De ahí la importancia de que este asunto se tome con la seriedad debida.

De igual forma, el tema no sólo debe estar presente en el orden federal, más allá de lo que se tiene que hacer para que el sistema funcione adecuadamente y no sea un ejercicio de simulación, el verdadero avance se tiene que dar en los estados y municipios. Como bien se ha hecho notar en este documento, el panorama es desolador y no se ve para cuando se pueda dar un cambio de gran magnitud.

Sobre todo, porque un tema tan serio como lo es éste, su adecuado funcionamiento implicará muchos años. No sólo está de por medio la creación de leyes -que bien pueden estar bien diseñadas, así como su implementación- sino también la creación de toda una cultura del mérito *versus* sistema de botín, que no solamente es útil para el servicio público sino también para los ciudadanos. Ahí es donde se considera que está el mayor desafío.

¿Qué le espera al Sistema Nacional Anticorrupción ante el cambio de gobierno? Lamentablemente no lo sabemos. Lo que sí, es que hacemos votos para su continuidad y consolidación. Todo lo que pueda ser útil para el combate a la corrupción siempre será bienvenido solo y cuando incorpore los temas sustantivos y en ese sentido, nos parece que la profesionalización de la función pública sigue siendo uno de ellos.

¹¹ Véase: Méndez, José Luis (2016) “La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada” en Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones. Ed. Colegio de México, México.

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación, 2014, *Evaluación número 230 Servicios de Carrera en el Estado Federal*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Becke, Hans; James L. Perry y Theo Toonen, 1996, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington Indiana, University of Indiana.
- Carlson, Ingrid y J. Mark Payne, 2003, “Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe”, en Koldo Echebarría (ed.), *Servicio civil: temas para un diálogo*, (Serie de Estudios Diálogo Regional de Política), Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, (BID): 113-141
- CLAD, 2013, *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Dussauge Laguna, Mauricio, 2005, “¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual”, en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 3, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos: 45-65.
- Evans, Peter y James Rauch, 1999, “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth” in *American Sociological Review*, no. 64, Chicago, University of Chicago: 748-765.
- Echebarría, Koldo (Coordinador), 2004, 2006, 2001, *Informe sobre la situación la situación del servicio del Servicio Civil en América Latina*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, (BID).
- Escalante Gonzalbo, Fernando, 2016, *Historia mínima del neoliberalismo*, México, Colegio de México.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo, 1999, “Trabas y oportunidades para el servicio civil de carrera en un México Democratizado” en *Visión Dimensional del Servicio Público Profesionalizado*, México, Plaza y Valdés: 13-38.
- Guerrero Orozco, Omar, 1998, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, UG/IAPG/INAP y Plaza y Valdés.
- Guerrero Orozco, Omar, 2003, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Una apreciación administrativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Haro Belchez, Guillermo, 2000, *El Servicio Profesional de Carrera: Tradiciones y Perspectivas*, México, Porrúa.
- Hill Mayoral Benjamín, 2017, “Los dilemas del Sistema Nacional Anticorrupción” en *Revista Buen Gobierno* núm. 23, semestral, julio-diciembre 2017, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos: 60-80.
- Ingraham, Patricia W., 1996, *The foundation of merit*, U.S.A., John Hopkins University.
- Kaufmann, Daniel et.al, 2003, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Longo, Francisco, 2004, *Mérito y Flexibilidad. La organización de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, España, Paidós.
- Martínez Puón, Rafael, 2013, *La profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes.
- Martínez Puón, Rafael, 2005, *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Matheson, Alex, Boris Weber, Nick Manning y Emmanuelle Arnould, 2007, *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants*. Paris, France, OCDE.
- Méndez, José Luis, 1995, “La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?”, México, en *El cotidiano*, núm. 70: 13-25.
- Méndez, José Luis, 2016, “La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada” en María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones*, México, Colegio de México: 185-224.
- Oszlak, Oscar, 2001, “El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros”, *VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina.
- Pardo, María del Carmen, 1995, “El Servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización.” *Revista Gestión y Política Pública Vol. IV núm. 2, segundo semestre*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE: 277-302.
- Peters, Guy, 1987, “Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy Making”, in Jan-Erik Lee (eds), *Bureaucracy and Public Choice*, London., Sage Modern Politics Series, vol. 15, (sponsored by The European Consortium for Political Research/ECPR): 255-282.
- Prats, Joan, 1998, “Del Clientelismo al Mérito en el Empleo Público: Análisis de un Cambio Institucional”, Documento electrónico incluido en la *Biblioteca del IIG-PNUD*, Colección Textos, n°. 058: 7-28 (<http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/pbiblio.htm>).

- Ramió Matas, Carles y Miquel Salvador, 2002, “Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas” en *Revista Prospectiva* no. 22 noviembre, México, Agrupación Política Nueva A.C. :17-29.
- Rothstein, Bo y Holmberg, Sören, 2014, *Correlates of Corruption*. Gothenburg, University of Gothenburg, Department of Political Science, The Quality of Government Institute (*Working Paper Series; No.2014:17*).
- Stein, Tommasi, Echebarría, Lora & Payne, 2006, *La política de las políticas públicas*. *Progreso Social y Económico en América Latina*, Harvard University, Ed., David Rockefeller.
- Suleiman, Ezra, 1984, *Bureaucrats and Policy Making*, New York, Ed. Holmes and Meyer.
- Villoria, Manuel, 2016, “El papel de la Administración Pública en la generación de calidad democrática”, en *Revista Reforma y Democracia* no. 65 junio, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD: 5-38.
- Villoria, Manuel y Del Pino Eloísa, 1997, *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, España, Tecnos.
- Weber, Max, 1979, *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.
- World Economic Forum’s, 2016, *Global Competitiveness*, Index which covers over 150 countries, Survey data (GCI), Ginebra, Suiza, Ed., Foro Económico Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ziller, J, 2001, *Les Administrations Comparées*, París, France, Montchrestien.

Documentos oficiales

- Poder Ejecutivo Federal, 2006, “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,” *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero, México, Secretaría de Gobernación.

Páginas Web.

- <http://sna.org.mx/nosotros.html> (consultado el 2 de mayo de 2018).
- <https://www.gob.mx/sesna> (consultado el 2 de mayo de 2018).
- https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/313584/Avance_Marco_Normativo.pdf (consultado el 2 de mayo de 2018).
- https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/313578/Avance_Estructura_Operativa.pdf (consultado el 2 de mayo de 2018).

Rafael Martínez Puón. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Estancia posdoctoral en el Instituto de Dirección y Gobernanza Pública de ESADE, Barcelona. Doctor en Gobierno y Administración Pública por en Instituto Universitario Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid. Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Nacional del Instituto Nacional Electoral, México.

Correo electrónico: rafael.martinez@ine.mx