



Sistema Estatal y
Municipal Anticorrupción
del Estado de Sinaloa

Tema 3. Profesionalización e integridad en el servicio público

Diagnóstico de la PEA

Profesionalización e integridad en el servicio público

La profesionalización e integridad en el servicio público tienen efectos positivos en el control efectivo sobre la corrupción. Asimismo, si en los esquemas de selección y reclutamiento del recurso humano se considera el mérito como un valor preponderante, aumentan las posibilidades de que la toma de decisiones para la gestión de problemas y políticas públicas responda más a criterios imparciales y universales.

El Sistema Nacional Anticorrupción refiere que, dada la construcción histórica de la administración pública en México, este conjunto de trabajadores (dedicado fundamentalmente a tareas operativas), escapa a cualquier modelo de profesionalización basado en el mérito, ya que su puesto y su remuneración están ligados a negociaciones de carácter sindical (CCSNA, 2020:87).

En la APE de Sinaloa, según datos de 2017 del INEGI, se cuenta con un total de 26 mil 910 trabajadores, de los cuales 22 mil 432 pertenecen a la administración pública centralizada y 4 mil 478 a la administración pública descentralizada. El 27.3% son trabajadores de confianza, lo cual, es casi el doble de lo que se observa a nivel nacional que es del 15.7 por ciento (Tablas 21 y 22).

82

Tabla 21. Personal en instituciones de la APE, según su régimen de contratación 2017

	Confianza	Base/Sindicalizado	Eventual	Honorarios	Otros	Total
Sinaloa	7,357	19,014	483	56	0	26,910
	27.3%	70.7%	1.8%	0.2%	0.0%	
Nacional	391,711	1,819,160	164,337	63,725	61,978	2,501,501
	15.7%	72.7%	6.6%	2.5%	2.5%	

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018.

Tabla 22. Personal en las instituciones de la Administración Pública Estatal, según su clasificación administrativa al cierre del año 2017

Administración Central	Administración Paraestatal	Total
22,432	4,478	26,910

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018.

Sinaloa es uno de los 25 estados en el país que no cuentan con una Ley de Servicio Profesional de Carrera (LSPC); de acuerdo con la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), solamente 7 estados presentan una LSPC. Con esta información podemos argumentar que de manera general los estados presentan un interés bajo por cambiar hacia un modelo donde la selección del personal se realice de manera más transparente y regulada bajo un orden legal observable (Tabla 23).

La carencia de legislaciones homogéneas en materia de profesionalización en el ámbito estatal -o su poca aplicación- ha provocado la conformación de estructuras burocráticas poco profesionales, débilmente integradas y, en muchas ocasiones, insuficientes o escasamente planeadas.

Tabla 23. Distribución de entidades federativas según existencia de leyes en el servicio profesional o similar

Ley del Servicio Profesional de Carrera o similar	Reglamento		
Aguascalientes	Campeche	Colima	Coahuila
Baja California	Chiapas	Durango	Guanajuato
Baja California Sur	Guerrero	Hidalgo	Jalisco
Ciudad de México	Edo. de México	Michoacán	Morelos
Quintana Roo	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca
Veracruz	Puebla	Querétaro	San Luis Potosí
Zacatecas	Sinaloa	Sonora	Tabasco
	Tamaulipas	Tlaxcala	Yucatán
	Chihuahua		

Fuente: RRC. Hacia una Política Nacional Anticorrupción. Bases para una discusión pública, 2018.

Con relación a lo anterior, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) da cuenta de la situación que guardaba el desarrollo de los servicios civiles en 10 entidades federativas durante el año 2016 con base en 5 criterios y obteniendo puntajes promedio: eficiencia (23 puntos), mérito (20 puntos), consistencia estructural (27 puntos), capacidad funcional (25 puntos) y capacidad integradora (27 puntos) y un promedio de Desarrollo de Servicio Civil de 24 puntos (Sanginés y Strazza, 2016).

Más allá de la urgencia que el estudio del BID reconoce de establecer esquemas de reclutamiento, promoción, desarrollo y separación de servidores públicos basados en el mérito en las entidades federativas, esta investigación también identifica una serie de problemáticas a nivel de gestión que pueden tomarse en consideración. Entre los temas más relevantes que se identifican están los siguientes:

1. Se reconoce la inexistencia de políticas de recursos humanos adecuadas en el ámbito estatal que permitan definir con precisión y visión de largo plazo, las necesidades de personal de acuerdo con las responsabilidades de las instituciones y alineadas de los gobiernos (planes estatales y sectoriales). Esta carencia de planeación en materia de recursos humanos provoca crecimientos inexplicables en las estructuras burocráticas locales, desvinculadas de los objetivos y las metas institucionales.
2. Se identifica también la carencia de información e inteligencia mínima para la toma de decisiones relacionada con la dinámica de los recursos humanos en las administraciones públicas. Como se detalla, el nivel de desarrollo informático de los gobiernos estatales en este tema suele centrarse en temas básicos (como nómina o control de gestión) que se alojan en plataformas incompatibles y poco actualizadas.
3. A pesar de la existencia de manuales y perfiles de puestos en todas las entidades federativas analizadas, destaca la existencia de brechas de calidad, detalle y actualización entre ellas. De acuerdo con el análisis, se reconoce que una constante a nivel estatal es encontrar manuales de organización y perfiles de puestos que no reflejan con fidelidad la estructura real de las dependencias que integran las administraciones públicas estatales.
4. Se destaca la carencia de esquemas adecuados de evaluación del desempeño de los servidores públicos en las entidades federativas analizadas. Más que centrarse en aspectos relacionados con la eficiencia y la productividad del trabajo burocrático, las evaluaciones a servidores públicos suelen centrarse en aspectos formales de cumplimiento normativo, que impide conocer el logro real de resultados.
5. Finalmente, y aunque es el elemento más desarrollado en los servicios profesionales de las entidades federativas, se reconoce la inexistencia de políticas de capacitación en el servicio público alineadas a la planeación o a programas estructurados de desarrollo profesional. Al respecto, el estudio reconoce la necesidad de vincular la capacitación con políticas de recursos humanos comprensivas que permitan asociar, desde la planeación, brechas y necesidades de formación con los objetivos concretos de las políticas de recursos humanos.

De acuerdo con el INEGI, en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018, al cierre del año 2017 la APE de Sinaloa registró 81 instituciones. De los 14 elementos para la profesionalización del personal, estas instituciones cuentan con solo 5, que se muestran en la Tabla 24. Con ello, podemos concluir que Sinaloa, a pesar de contar con un aparato gubernamental que tiene un importante número de dependencias y de personal que en ellas laboran, la profesionalización de los servidores públicos no es de gran relevancia para ubicarla dentro de un tema total en el plano institucional.

Tabla 24. Elementos para la Profesionalización del Personal con los que cuentan las Instituciones de la Administración Pública del Estado de Sinaloa

- Servicio civil de carrera
- Reclutamiento, selección e inducción
- Diseño y sección de pruebas de ingreso
- Programas de capacitación
- Evaluación de impacto de la capacitación

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018.

Se concluye que es importante impulsar el servicio profesional de carrera en la APE de Sinaloa, como un elemento importante para controlar la corrupción; sin embargo, de acuerdo con las experiencias en su aplicación tanto en el gobierno federal como en algunas entidades federativas de nuestro país, es recomendable que en su diseño se evite incurrir en las siguientes fallas:

- Políticas de recursos humanos no definidas con precisión y con mirada de largo plazo respecto a las necesidades de personal de acuerdo con las responsabilidades de las instituciones y alineadas a la planeación estratégica de los gobiernos (planes estatales y sectoriales). Esta falta de planeación en materia de recursos humanos provoca crecimientos inexplicables en las estructuras burocráticas locales.
- Carencia de información e inteligencia mínima para la toma de decisiones relacionada con la dinámica de los recursos humanos en las administraciones públicas. La información existente suele centrarse en temas básicos (como nómina o control de gestión), que se alojan en plataformas incompatibles y poco actualizadas.
- Manuales de organización y perfiles de puestos sin actualizar, y que no reflejan con fidelidad la estructura real de las dependencias que integran las administraciones públicas estatales.
- Carencia de esquemas adecuados de evaluación del desempeño de los servidores públicos. Más que centrarse en aspectos relacionados con la eficiencia y la productividad del trabajo burocrático, las evaluaciones a servidores públicos suelen centrarse en aspectos formales de cumplimiento normativo, que impide conocer el logro real de resultados.
- Inexistencia de políticas de capacitación en el servicio público, alineadas a la planeación o a programas estructurados de desarrollo profesional. Falta de vinculación entre la capacitación con las políticas de recursos humanos comprensivas que no permiten asociar, desde la planeación, brechas y necesidades de formación con los objetivos concretos de las políticas de recursos humanos.

- Que los esquemas de profesionalización concentren su mirada en mandos medios y superiores, dejando fuera de estos sistemas al personal operativo, que suele contar con plazas sindicalizadas o de base.
- Abrir la puerta para la contratación temporal de personas conocidas -y que no necesariamente cuenten con los méritos necesarios- pero que, una vez incorporados a la institución, puedan aprovechar su posición para ganar los concursos de selección al concluir los periodos temporales de contratación. Este problema deriva del no establecimiento de criterios claros, justificables y razonables sobre la utilización del criterio de excepción para la contratación temporal de servidores públicos.

En suma, una mala implementación de los servicios civiles o profesionales de carrera puede resultar ineficaz e incluso contraproducente en el control de la corrupción.

A su vez, la OCDE (2017) reconoce la necesidad, como parte de un conjunto integrado y alineado de políticas anticorrupción, de adecuar los esquemas existentes de promoción de la integridad en las instituciones públicas, promoviendo un cambio del actual modelo sancionatorio a otro que promueva la socialización de valores asociados con la integridad en el servicio público desde un enfoque preventivo.

También la OCDE menciona que a pesar de la existencia de códigos de ética, de conducta y las reglas de integridad para la Administración Pública Federal, aún es necesario destacar y hacer promoción de valores fundamentales del servicio público para que, con base en éstos, los servidores públicos tengan claro conocimiento sobre las conductas indebidas, el comportamiento que se espera en el servicio público, así como un plan de gestión de riesgos de conflicto de intereses y actos asociados a la corrupción.

A partir del análisis de este documento de la OCDE, el CCSNA (2020:98) concluye que los esquemas de promoción de la integridad en el servicio público no deben ser concebidos de forma desarticulada, sino como parte de una estrategia integral que tenga como propósitos fundamentales, primero, fortalecer los procesos de planeación en materia de recursos humanos; segundo, asegurar el incremento gradual en la cobertura y en la aplicación de esquemas de profesionalización basados en el mérito en las administraciones públicas de todo el país y, tercero, socializar una serie de valores públicos relevantes que -en refuerzo con los mecanismos de mérito- prevengan la comisión de actos de corrupción por parte de servidores públicos.

De lo anterior se deduce que, de no lograr una mayor profesionalización e integridad en el servicio público, se impedirá la construcción de administraciones públicas coherentes, profesionales e íntegras, elevando con ello los riesgos de corrupción. Además, habrá que regular dentro de la

profesionalización e integridad en el servicio público, el fortalecimiento del control interno, en aras de controlar el escenario de incertidumbre en la toma de decisiones, con una seguridad razonable en el cumplimiento de funciones y metas. Por lo tanto, es fundamental establecer protocolos claros de evaluación y capacitación en estos contenidos.

Objetivos y Prioridades de la PEA

Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder

Como parte de este eje se incluyen los temas de profesionalización, ética pública, control interno, procesos institucionales, y auditoría y fiscalización.

Objetivo general

Disminuir los márgenes de arbitrariedad en el servicio público mediante mecanismos de profesionalización, ética pública, control interno, auditoría, fiscalización, rendición de cuentas en el uso de recursos públicos y en la operación de procesos institucionales clave al interior de las administraciones públicas.

Objetivo específico 3

Implementar un servicio profesional de carrera, así como mecanismos de ética pública en el ámbito estatal y municipal, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural y capacidad funcional.

Prioridad 11.

Impulsar la adopción, socialización, difusión y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés, en los entes públicos mediante comités de ética o entes homólogos.

Prioridad 12.

Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocados al control de la corrupción, responsabilidades administrativas, ética pública y control interno.

Prioridad 13.

Coadyuvar en la generación de bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público.

Prioridad 14.

Impulsar la implementación del servicio profesional de carrera en la administración pública estatal, basado en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.

FORMATO PARA PROPUESTAS DE ESTRATEGIAS Y LINEAS DE ACCIÓN PARA LAS PRIORIDADES 11-14 DE LA
POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

Mesa 3.
Profesionalización e integridad en el servicio público

Prioridad 11: Impulsar la adopción, socialización, difusión y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés, en los entes públicos mediante comités de ética o entes homólogos.

ESTRATEGIA 1:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.3:

ESTRATEGIA 2:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.3:

ESTRATEGIA 3:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.3:

Prioridad 12: Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocados al control de la corrupción, responsabilidades administrativas, ética pública y control interno.

ESTRATEGIA 1:
LÍNEA DE ACCIÓN 1.1:
LÍNEA DE ACCIÓN 1.2:
LÍNEA DE ACCIÓN 1.3:

ESTRATEGIA 2:
LÍNEA DE ACCIÓN 2.1:
LÍNEA DE ACCIÓN 2.2:
LÍNEA DE ACCIÓN 2.3:

ESTRATEGIA 3:
LÍNEA DE ACCIÓN 3.1:
LÍNEA DE ACCIÓN 3.2:
LÍNEA DE ACCIÓN 3.3:

Prioridad 13: Coadyuvar en la generación de bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público.

ESTRATEGIA 1:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.3:

ESTRATEGIA 2:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.3:

ESTRATEGIA 3:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.3:

Prioridad 14: Impulsar la implementación del servicio profesional de carrera en la administración pública estatal, basado en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.

ESTRATEGIA 1:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.3:

ESTRATEGIA 2:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.3:

ESTRATEGIA 3:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.3: