



PRIMER CONCURSO DE ENSAYO SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
“PEDRO G. ZORRILLA MARTÍNEZ”

MENCION

Problemas de democracia y gobernabilidad. Corrupción de grupos de poder: el caso del SNTE y su impacto en el Estado de derecho

Gloria Erlinda Martínez Resendiz *

Abstract

La autora expone la gobernabilidad democrática como un proceso en construcción que es susceptible de ser medido en términos políticos, jurídicos, sociales y culturales. Al respecto, y teniendo como marco los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, realiza un análisis del caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y su impacto en las prácticas propias de un Estado de derecho.

Palabras clave

Democracia, gobernabilidad, instituciones, corrupción, Estado de derecho, sindicatos.

1. Introducción

La instauración de la democracia en el gobierno es deseable, debido a las libertades y derechos que confiere a sus ciudadanos, así como por sus niveles adecuados de competencia política, estabilidad, ausencia de suma cero y primacía de la ley para constituir un Estado de derecho.

* Ganadora de una mención en el Concurso de Ensayo sobre Administración Pública “Pedro G. Zorrilla Martínez”. Alumna de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de Querétaro, y alumna de intercambio académico en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Además de la confianza social en este tipo de régimen, el pluralismo es otro de los elementos a su favor, puesto que se traduce en hacer convivir a lo diverso. Estas características pueden contribuir a que exista un crecimiento económico sostenido y un Estado con servicios aceptables de salud, trabajo, educación, etc. Por esta razón, para que exista estabilidad política se necesita encontrar un punto intermedio entre democracia (libertades y derechos) y gobernabilidad (orden y autoridad).

Al respecto, cabe mencionar que el término gobernabilidad ha sido utilizado para designar la relación entre gobernantes y gobernados, y puede existir tanto en regímenes autoritarios como democráticos. En este sentido, es importante hacer la prevención de que el presente análisis se centra en un contexto de gobernabilidad democrática. Asimismo, para fines de una mejor lectura, conviene señalar que este trabajo tiene como referencia la definición de gobernabilidad democrática que ha construido el Banco Mundial (2007), la cual hace alusión a las tradiciones e instituciones por las cuales se ejerce la autoridad en un país.

El ensayo se estructura en tres secciones, en la primera se construye un marco teórico, partiendo precisamente del modelo de gobernabilidad descrito por el Banco Mundial para explicar sus atributos. Para complementar el enfoque se retoman elementos de otros autores como Isidro Cisneros, Luigi Ferrajoli, Elías Díaz, Antonio Camú y Guillermo O'Donnell, cuyos recursos teóricos contribuyen al modelo de Estado de derecho desarrollado por el Banco Mundial.

Posteriormente, se describen las prácticas de corrupción en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), tratando de mostrar algunos de sus problemas más visibles, especialmente lo que se refiere a la venta de plazas y la inclusión de familiares en la administración. Consecutivamente, se hace una interpretación del marco teórico, mostrando cómo prolifera la descomposición institucional en México, causada en parte por la corrupción en grupos de poder y con repercusiones negativas en el Estado de derecho y la gobernabilidad en el país.

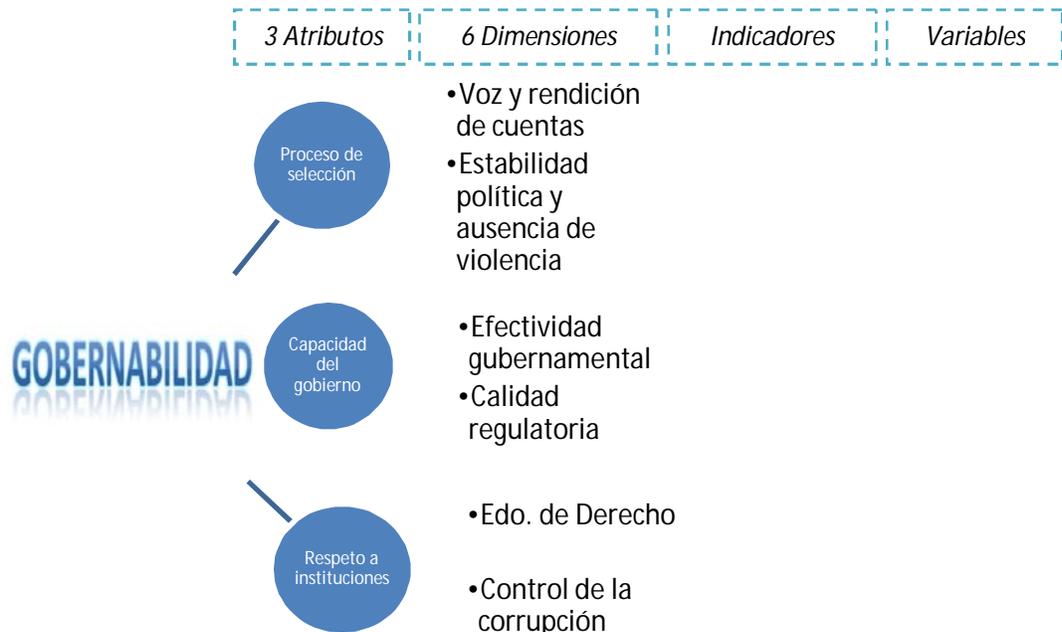
A partir de ello, se concluye cómo es que la gobernabilidad se ve deteriorada cuando se llevan a cabo prácticas sistemáticas de corrupción en instituciones tan relevantes como el SNTE.

2. Marco teórico

Antes de los años noventa del siglo pasado no existía un método que permitiera medir la gobernabilidad, dado que no había esfuerzos sistemáticos para conocer esos datos. Por ello, a partir de esa fecha el Banco Mundial puso en marcha un proyecto con investigadores como Daniel Kaufman y Art Kraay, con la asistencia de Pablo Zoido y Massimo Mastruzzi, quienes diseñaron un modelo para evaluar las condiciones de gobernabilidad aplicando herramientas econométricas trasladadas a la Ciencia Política.

Para ello, se recopiló información de diversas organizaciones con encuestas a personas, empresas nacionales, agencias de desarrollo multinacionales, asociaciones civiles, etc. Entre las investigaciones se encuentran Afrobarometro, Freedom House, Encuesta de Gallup y Latinobarometro. Para construir su modelo, parten de una definición de gobernabilidad a la que asignan atributos que se dividen en dimensiones, y éstas a su vez en indicadores y luego en variables; teniendo como resultado un árbol conceptual que va de lo general a lo particular.

Esquema 1.
Atributos y dimensiones de la gobernabilidad



Fuente: Banco Mundial (2007). Indicadores de gobernabilidad en el mundo. Consultado en: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp

Es así como se construye una ramificación conceptual, donde la gobernabilidad es entendida como “*un conjunto de tradiciones e instituciones por el cual la autoridad en un país se ejerce*”. (Banco Mundial, 2007). En este esquema, los atributos de la gobernabilidad son:

- *Proceso de selección.* Por el cual se eligen, monitorean y reemplazan a los gobernantes; comprende la rendición de cuentas del gobierno a sus ciudadanos.
- *Capacidad del gobierno.* Para la aplicación y formulación efectiva de políticas, haciendo un uso eficiente de los recursos.
- *Respeto a instituciones.* El respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan la economía, sumado a las interacciones sociales entre ellos.

La importancia de este modelo es que permite conocer el grado de gobernabilidad en un país determinado, indicando si tiene problemas para gobernar, o bien si es ejemplar por sus altas calificaciones. El modelo, además de contar con herramientas que permiten comparar las calificaciones obtenidas por un país en cada una de las dimensiones para identificar qué dirección debe seguir, también contempla el contexto, donde las situaciones determinan en gran medida si tuvieron deterioros o un mayor logro.

Es necesario mencionar en este punto que para este trabajo es de particular importancia el tercer atributo, del cual se desprende la dimensión de Estado de Derecho y control de la corrupción, precisamente para analizar el caso del SNTE.

El Estado de Derecho mide el grado de confianza en los agentes para cumplir las normas de la sociedad, concretamente la calidad de la ejecución de los contratos, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de la delincuencia y la violencia. Otras definiciones que apuntan a contribuir a la definición del Estado de Derecho del modelo del Banco Mundial, se retoman de autores como Cisneros (1996:29) quien señala “... es *una estructura formal del sistema jurídico que garantiza las libertades fundamentales por medio de la ley*”. En otras palabras, prevalece un respeto a los derechos de las personas.

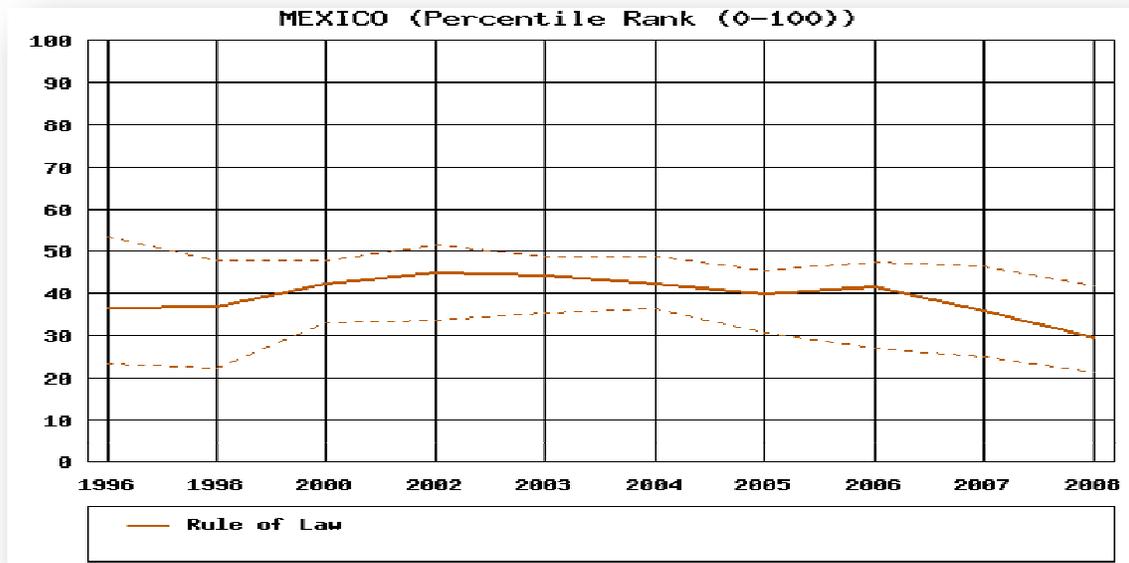
El Estado de Derecho, según Ferrajoli (en Carbonell, et.al, 2002:187) “*designa cualquier ordenamiento en el que los poderes públicos son conferidos y ejercitados por la ley en las formas y con los procedimientos legalmente establecidos*”. La idea es que todo está supeditado a la ley, pues mantiene una hegemonía, mientras que el sistema y sus instituciones deben ser accesibles a todos.

Para que el Estado de Derecho sea posible, debe satisfacer ciertas exigencias como lo es “*la primacía de la ley, responsabilidad de los funcionarios, control judicial de institucionalidad y respeto y promoción de los derechos fundamentales*” (Vázquez, 2001:83). En cuanto a la primacía de la ley, debe existir un gobierno apegado a un marco jurídico, que propicie seguridad y certeza legal, donde la responsabilidad de los funcionarios sea indispensable para que asuman un compromiso personal y sobre todo social (presupone la presencia de obligaciones claras y concisas). Además, debe existir un control judicial y la defensa de los derechos humanos.

Derivado de lo anterior, el siguiente esquema presenta la curva de gobernabilidad en cuanto a la dimensión de Estado de Derecho en México de 1996 al 2008. Se observa que de una calificación de 0 a 100 el país se encuentra por debajo de la media, es decir, está reprobado principalmente en cuanto a la confianza en las leyes, la adopción de las normas por los agentes y la defensa de los derechos de propiedad. Hay una elevación mínima en 2002, sin embargo, la tendencia en la actualidad tiene una dirección negativa.

El puntaje asignado a México se construye a partir de los siguientes elementos: administración de la justicia, violación a los derechos de las personas, confianza en los tribunales y la policía, prácticas de corrupción, ilegalidad e impunidad de grupos de poder y corporaciones en el país. Como resultado se observa un deterioro del Estado de derecho en el país.

Gráfica 1.
Medición del Estado de derecho en México



Fuente: Banco Mundial (2007). Indicadores de gobernabilidad en el mundo. Consultado en: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp

Un elemento que puede complementar la interpretación del indicador mencionado, es la tipología que hace Antonio Camou (1995) en relación a la gobernabilidad:

- *Gobernabilidad ideal.* Significa un equilibrio entre las demandas sociales y respuestas gubernamentales (hay una respuesta adecuada a cada demanda). No es posible observar totalmente esta tipología en la realidad, pues siempre va a existir alguna discrepancia, pero es importante para tener un modelo a seguir.
- *Crisis de legitimidad.* Presenta los desequilibrios inesperados entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales, donde el conflicto se propaga. En el caso de México, se sitúa en este grado de gobernabilidad, debido al deterioro del Estado de Derecho.
- *Sistema legal.* Busca la sistematización de reglas legales que penetran y determinan las diversas relaciones sociales, para que exista capacidad para someter a todos a las normas.

Como se observa, el problema de la corrupción en México influye en el indicador de Estado de Derecho para colocarlo por debajo de las condiciones aceptables, dado que dicha práctica nociva incluye desde casos aislados que involucran a un solo burócrata, hasta fenómenos amplios que dan lugar a distorsiones en el Estado. El Banco Mundial da una idea muy clara al respecto, en palabras de Busquets (2009), la describe como “...*el abuso de poder público en beneficio propio*”.

En otras palabras, la corrupción es un acto ilegal que ocurre cuando una persona abusa de su poder para obtener algún beneficio para sí mismo, para sus familiares o para sus amigos. Requiere de la participación de uno que por su posición de poder pueda ofrecer algo valioso y otro que esté dispuesto a ser sobornado para obtenerlo. Esta práctica se liga ampliamente con lo que se denomina nepotismo, que según el mismo Busquets (2009) se presenta cuando una persona aprovecha su posición dentro de una organización para emplear o favorecer ilegalmente a un amigo, familiar o conocido que no tiene los méritos para alcanzar cierta posición, como ocurre en el caso del SNTE que se examinará a continuación.

3. El SNTE y sus prácticas de corrupción en México: la venta de plazas

En diciembre de 1943 surge la agrupación nacional de trabajadores de la educación para la defensa y mejoramiento de sus intereses comunes, tomando el nombre de Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Esta organización agrupa trabajadores de base, permanentes, interinos y transitorios al servicio de la educación. Actualmente tiene alrededor de un millón y medio de afiliados, posicionándose como el sindicato más grande de Latinoamérica.

Su lema es “*por la educación al servicio del pueblo*”, pero en la realidad da otra faceta y lo que se va a tratar de demostrar en este trabajo es la corrupción. En el artículo 10º de su reglamentación están consagrados sus objetivos y fines sociales; por ello, se retoman algunos que se distorsionan con las prácticas de corrupción que han realizado:

- I. Defender los derechos laborales, sociales, económicos y profesionales de sus miembros.
- II. Mantener la unidad de sus integrantes a nivel nacional y defender la autonomía sindical.
- III. Promover la revisión periódica de las condiciones de trabajo, formación, actualización, capacitación y superación profesional, evaluación y estímulos al servicio de los trabajadores de la educación, sobre parámetros afines al mejor desempeño.

La realidad muestra una práctica contraria a dichos principios, pues se han registrado numerosos casos que evidencian la asignación de puestos y plazas no por méritos, sino por favoritismo y amiguismo. Asimismo, el sindicato utiliza su “autonomía” para manipular y sobreponerse por encima de las instituciones del Estado y da preferencia a los amigos para que accedan a más facilidades, programas y prestaciones. La repartición y venta de plazas, a través del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) fue calificada como una corrupta y mala práctica que afecta la educación en México, según una investigación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

La alianza entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el SNTE ha facilitado la distribución del 50% de los puestos públicos de la dependencia en manos de recomendados. Asimismo, el camino está abonado por la aplicación discrecional de las normas y los recursos económicos, es decir, la predominancia de bajos perfiles y pago de favores políticos en el nombramiento de funcionarios en el sistema educativo. Uno de los casos más conocidos es el de la Subsecretaría de Educación Básica, cuyo titular mantiene una relación de parentesco con la líder del SNTE, Elba Esther Gordillo.

Pedro Hernández Morales, Secretario de Organización de la Sección 9, indicó que la asignación de plazas es un proceso que está inmerso en una red de corrupción, pues pese a que se dice que los exámenes están resguardados se venden y alcanzan precios de hasta 40 mil pesos. Asimismo, algunas prácticas de despliegue o promoción del personal están sujetas al pago de sobornos, según señala el estudio elaborado por

Jacques Hallack y Muriel Poisson del Instituto Internacional para la Planificación Educativa (2007). Por otra parte, persiste la presencia de los llamados “aviadores”, los cuales son trabajadores que están en la nómina pero que no se presentan a trabajar, lo cual afecta sensiblemente a los recursos públicos.

En los últimos 18 años, la dirigencia del SNTE ha manejado 104 mil millones de pesos, es decir, aproximadamente 5.8 mil millones al año, según una investigación dada a conocer por la Asociación Ciudadana del Magisterio (2009), lo cual ha permitido que los profesores mexicanos afiliados a dicho Sindicato reciban los mayores aumentos en su salario en los últimos años al nivel de países como Finlandia y Hungría. Sin embargo, los maestros de Finlandia en comparación con los de México han logrado que el desempeño de sus alumnos esté en los dos primeros lugares a nivel mundial al evaluarlos en matemáticas, lectura y ciencias.

Ese manejo de recursos le ha permitido a Elba Esther Gordillo transformar el Sindicato en una organización electoral con fines políticos expansionistas, y se aleja de su responsabilidad de otorgar incentivos para incrementar la calidad y el profesionalismo en la actividad docente, tal como lo marca la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en sus recomendaciones para hacer funcionar el sistema educativo.

Como se observa, la corrupción pone en peligro la seguridad y menoscaba la confianza de los ciudadanos en general. La discrecionalidad y la falta de transparencia en el manejo de los recursos económicos destinados a la educación hace que éstos se vuelvan poco productivos, particularmente cuando los programas no se evalúan y se generan prácticas probadas de complicidad y corrupción. Ello en su conjunto, como se mencionó, impacta en el indicador de Estado de derecho y por tanto en las condiciones de gobernabilidad que hay en el país, cuestión en la que se profundiza en la siguiente sección.

4. Estado de derecho y gobernabilidad frente a la corrupción del SNTE

Como se mostró en la Gráfica 1, el deterioro del Estado de derecho en el país se ha acrecentado y en tan sólo una década presenta una tendencia a la baja de consideración. Si se le agrega que los poderes públicos conferidos y ejercidos por ley son utilizados en beneficio propio; entonces son diversas las causas que contribuyen a su debilitamiento, pero para cuestiones de este escrito la corrupción es uno de los factores principales.

Actualmente las acciones emprendidas por el gobierno, grupos de poder y corporaciones, hacen que se debiliten las condiciones para establecer un sólido Estado de Derecho. La ley no se aplica igual para todos, hay élites de poder que no quieren ser gobernadas, entre ellas la conformada por Elba Esther Gordillo, líder del SNTE. La responsabilidad de los funcionarios se ve socavada y no hay un compromiso con la sociedad en una actividad decisiva para el desarrollo nacional como lo es la educación.

Se observa claramente el nepotismo cuando se colocan a familiares en los puestos del SNTE o en la propia SEP, lo cual limita considerablemente las oportunidades de ingreso para las personas que realmente están capacitadas para ofrecer servicios educativos de calidad.

En suma, en México lo que prevalece es una crisis para gobernar, y un factor que contribuye notablemente es la corrupción de los grupos de poder como el SNTE. El manejo institucional del conflicto es muy incipiente todavía. No hay un apego a la legalidad que presupone el Estado de Derecho, sólo hay un entramado jurídico que denuncia la existencia de leyes que no se cumplen, ni aplican o peor aún se desconocen. Por lo tanto, los actores involucrados no están sometidos al sistema legal que propone O'Donnell (2008), y el Estado pierde orden y viabilidad, generando un deterioro institucional.

5. Conclusión

El modelo para medir la gobernabilidad del Banco Mundial es importante porque permite conocer en que dimensión un país tiene deficiencias gubernamentales, para así poder

mejorarlas, además de contar con herramientas que permiten saber cuáles han sido los momentos más críticos en cuanto al deterioro de su proceso institucional hacia la gobernabilidad.

La dimensión que aquí se enfatizó fue la de Estado de Derecho. Específicamente se estudió el indicador de la corrupción en el caso del SNTE en México. Se trató de demostrar cómo las prácticas de corrupción en este tipo de instituciones son un factor que debilita la formación de un Estado de Derecho y con ello la gobernabilidad en el país, tal como lo refleja la Gráfica número 1 elaborada por el Banco Mundial en el caso de México, y que da cuenta de que el deterioro es creciente y que estamos en un momento crítico, en una crisis de legalidad.

Hubo un momento en la historia del país en la que surgieron los sindicatos y que fueron útiles para la vida organizacional de esta nación, sin embargo, actualmente se han desvirtuado por prácticas de ilegalidad, corrupción e impunidad.

Como ya se mencionó, el caso del SNTE -con su líder Elba Esther Gordillo-, y sus acciones como la venta de plazas, la inclusión de amigos y familiares en puestos clave, entre otros, contribuyen al resquebrajamiento del Estado de Derecho y de la propia gobernabilidad. El no someterse al sistema legal prevaleciente de nuestro país, muestran su falta de interés social, evitando las normas o usándolas a su favor, para apropiarse de las instituciones y de los poderes del gobierno.

No hay una salida fácil a este problema, pero una medida importante sería el rediseño institucional, que permita contener o quizá solucionar de raíz, los graves problemas que nos aquejan, manejando adecuadamente los conceptos de gobernabilidad y democracia que necesita el país.

6. Fuentes de información

Banco Mundial (2007). *Indicadores de gobernabilidad en el mundo*. Consultado en: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp (Recuperado el 22 de febrero de 2010)

Busquets, R. (2009). *Factores que propiciaron la corrupción en México*. Consultado en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1680/6.pdf> (Recuperado el 2 de diciembre de 2009).

Camou, A. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, FCE.

Carbonell, M., W. Orozco y R. Vázquez (2002). *Estado de Derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo Veintiuno Editores.

Cisneros, I. (1996). *Tolerancia y Democracia*, México, IFE.

ILCE, (2004). *Corrupción*. Consultado en http://redescolar.ilce.edu.mx/redescolar2008/educontinua/educ_civica/La_Gracia/Corrupcion/Corrupcion.htm (Recuperado el 22 de febrero de 2010).

Instituto Internacional para la Planificación Educativa (2007). Consultado en: www.reforma.com/nacional/articulo/778005/ (Recuperado el 2 de diciembre de 2009).

Klitgaard, R., R. MacLean-Abaroa y L. Parris (2000), *Corrupt Cities: a practical guide to cure and prevention*, Oakland, Institute for Contemporary Studies Press.

O'Donnell, Guillermo. (2008). *Notas sobre la democracia en América Latina*, Buenos Aires, ONU-PNUD.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Consultado en www.snte.mx (Recuperado el 22 de febrero de 2010).

UNESCO (2007). Informe sobre la corrupción. Consultado en www.lajornada.mx (Recuperado el 22 de febrero de 2010).

Vázquez, R. (2001). *Liberalismo, Estado de derecho y minorías*, México, Paidós.



ENCRUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

QUINTO NÚMERO
MAYO- AGOSTO 2010

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Sergio Alcocer Martínez de Castro*

Secretario Administrativo: *Mtro. Juan José Pérez Castañeda*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Mtro. Roberto Peña Guerrero*

Secretario Administrativo: *Aureliano Morales Vargas*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Judit Bokser Misses*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Claudia Bodek Stavenhagen

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinadora de Informática: *Arq. Guadalupe Gómez Goujón*
(Responsable de la Publicación Electrónica)

ENCRUCIJADA

Director: Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:

Erika Döring González Hermsillo

Eduardo Guerrero del Castillo

Omar Guerrero Orozco

Elena Jeannetti Dávila

Roberto Moreno Espinosa

Raúl Olmedo Carranza

Nicolás Rodríguez Perego

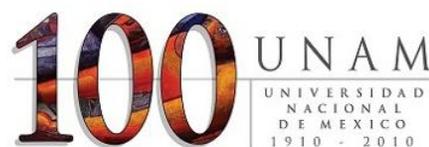
Gerardo Torres Salcido

Contacto: maximiliano_unam@yahoo.com.mx

Diseño, integración y publicación
electrónica:

Coordinación de Informática

Centro de Investigación e Información Digital



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Circuito Mario de la Cueva s/n, frente a TV-UNAM,
Ciudad Universitaria, Deleg. Coyoacán, México D.F.
CP. 04510.