

LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

MEMORIA DEL SEMINARIO
NOVIEMBRE DE 2011



FERNANDO PÉREZ NORIEGA
ENRIQUE FLORES ORTIZ
COORDINADORES



COMISIÓN DE BIBLIOTECA
Y ASUNTOS EDITORIALES

SEN. M. HUMBERTO AGUILAR CORONADO
PRESIDENTE

SEN. MARÍA ROJO E INCHÁUSTEGUI
INTEGRANTE

LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

MEMORIA DEL SEMINARIO
NOVIEMBRE DE
2011

FERNANDO PÉREZ NORIEGA
ENRIQUE FLORES ORTIZ
COORDINADORES



Primera edición, 2012
DR. © Senado de la República
Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales
LXI Legislatura

D.R. © Instituto Belisario Domínguez
Av. Patriotismo No. 711. Edificio “A”, 4º piso. Col. San Juan Mixcoac,
Del. Benito Juárez, C.P. 03730.
México, D.F.

Fotos: Rocío Rojo y Enrique Flores Ortiz

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio, sin el consentimiento por escrito del editor. Las opiniones sustentadas en los trabajos firmados son responsabilidad exclusivamente de sus autores

Impreso en México / *Printed in Mexico*

PRESENTACIÓN

Todo sistema democrático adquiere estabilidad cuando sus órganos e instituciones caminan en armonía, cuando los actores políticos diseñan políticas públicas de largo alcance y su implementación se encuentra a cargo de un cuerpo de profesionales dentro del servicio público.

En nuestro país, la profesionalización del servicio público se ha convertido en un factor fundamental para el desempeño de las instituciones. El inicio de la década de los noventa arrancó con la instrumentación de nuevas prácticas en los ámbitos electoral y educativo. Más tarde, en los primeros tres años del siglo XXI se emprendió esta tarea en la Administración Pública Federal.

En estos renglones, la cultura del mérito ha venido desarrollándose poco a poco. Los mecanismos que estructuran el servicio público de carrera – como son: el reclutamiento, permanencia, desempeño, evaluación, promoción y retiro digno– se están convirtiendo, en conjunto, en instrumentos orientados a prevenir e inhibir cualquier práctica ilícita. Por ello, la acción significativa de este sistema de profesionalización ha sido interpretada en el espacio institucional como asunto de interés público.

En tal virtud, el Senado de la República, mediante la coordinación del senador Ricardo García Cervantes, tuvo a bien celebrar el *Seminario sobre la Prevención de la Corrupción y el Servicio Profesional de Carrera*. El objetivo consistió en analizar la importancia de los programas de profesionalización implementados en la Administración Pública Federal, la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Federal Electoral durante la última década, a fin de valorar las fortalezas y debilidades en la prevención de la corrupción y estimar las áreas de oportunidad, para contrarrestar los aspectos negativos existentes en el funcionamiento de las instituciones.

Estimado lector, la Memoria que el Senado de la República pone en sus manos tiene las siguientes finalidades:

1. Reconocer el interés y la participación de los agentes encargados de implementar los programas de profesionalización en los ámbitos de la administración pública ya mencionados, y la opinión de los especialistas invitados a este evento a fin de analizar y discutir cada uno de los temas. Se debe resaltar que la distinguida presencia de nuestros invitados honra al Senado y otorga otra dimensión e importancia a los asuntos aquí discutidos;
2. Ofrecer al público en general las experiencias y los planteamientos vertidos, durante este Seminario, por los responsables de los programas nacionales implementados;
3. Hacer del conocimiento público las observaciones de los especialistas, quienes, desde distinta óptica, valoraron e interpretaron los programas de profesionalización y sus resultados;
4. Acercar estas reflexiones a los servidores públicos, investigadores, docentes, y funcionarios electorales tanto en el Distrito Federal como en las entidades federativas; y
5. Subrayar que estas deliberaciones se hacen del conocimiento de los legisladores con el propósito de que las fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad detectadas en estos programas sean valoradas y tengan, en el Poder Legislativo, canales de respuesta institucional.

En suma, la intención de estos trabajos consiste en motivar la reflexión con la idea de que cada uno, desde su trinchera, ponga un granito de arena y contribuya a prevenir cualquier acto de corrupción mediante la profesionalización de su quehacer público. La República requiere hoy, más que nunca, de servidores públicos honestos y responsables.

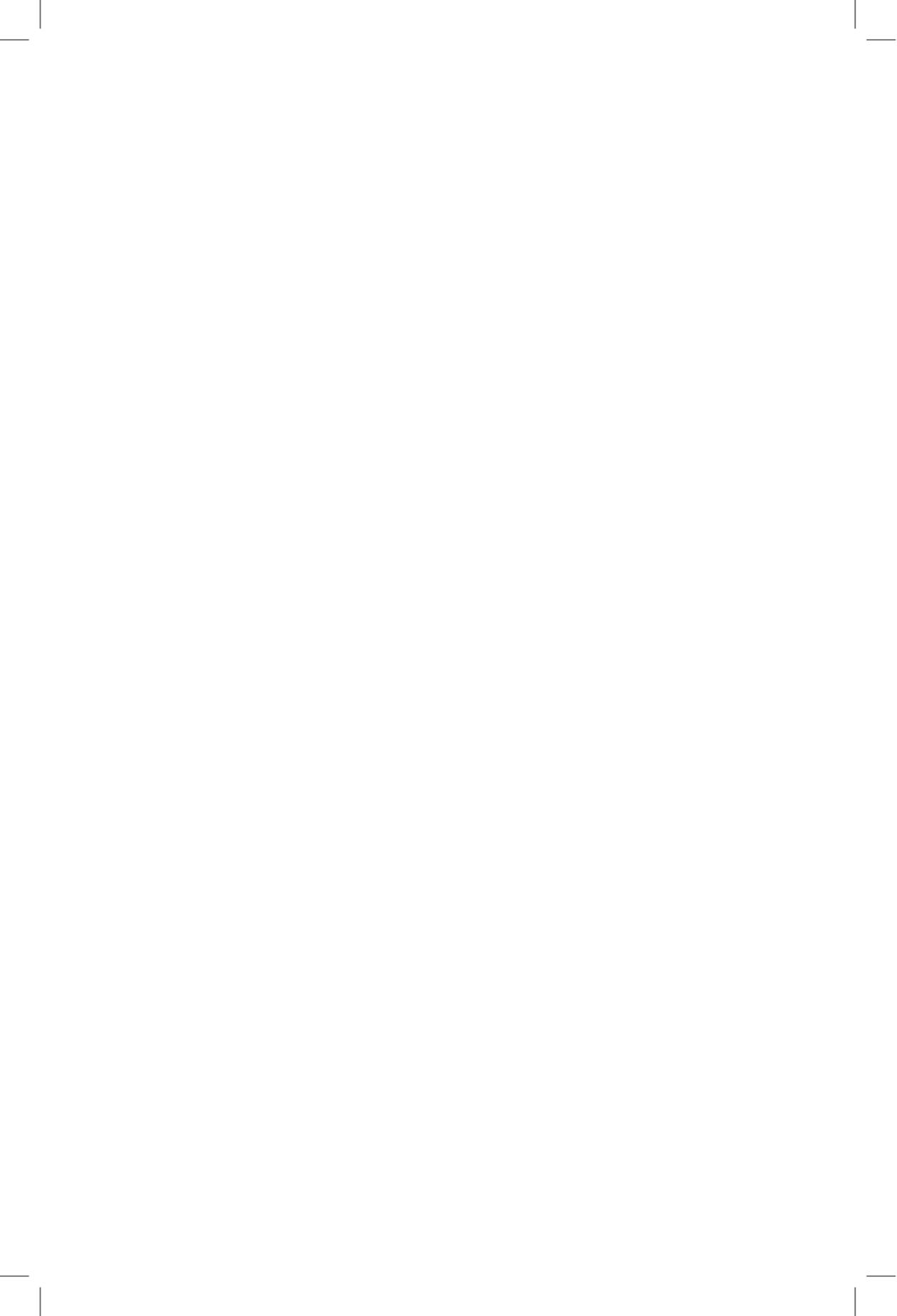
Ciertamente, como se comentó en el Seminario, el problema de la corrupción es un asunto que requiere y exige de otras medidas alternativas para erradicar su naturaleza, pero también es cierto que los programas hoy abordados han servido para contener las prácticas corruptas y disminuirlas en una medida importante. No obstante, deben redoblarse esfuerzos para combatir de frente los actos de corrupción en el sector público.

Finalmente, me permito agregar que esta Memoria brinda al Poder Legislativo un panorama interesante y significativo que, en las circunstancias por las que atravesamos, seguramente habrá de ser de utilidad para aprovechar las áreas de oportunidad que los ámbitos de la educación, la administración pública y el sistema electoral ofrecen, en el entendido de

que forman parte de la estructura de todo sistema democrático altamente desarrollado; pero a la vez, para crear medidas con criterios legales que contrarresten las debilidades detectadas en el sector público.

FERNANDO PÉREZ NORIEGA
DIRECTOR GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:
POLÍTICA Y ESTADO
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ
SENADO DE LA REPÚBLICA

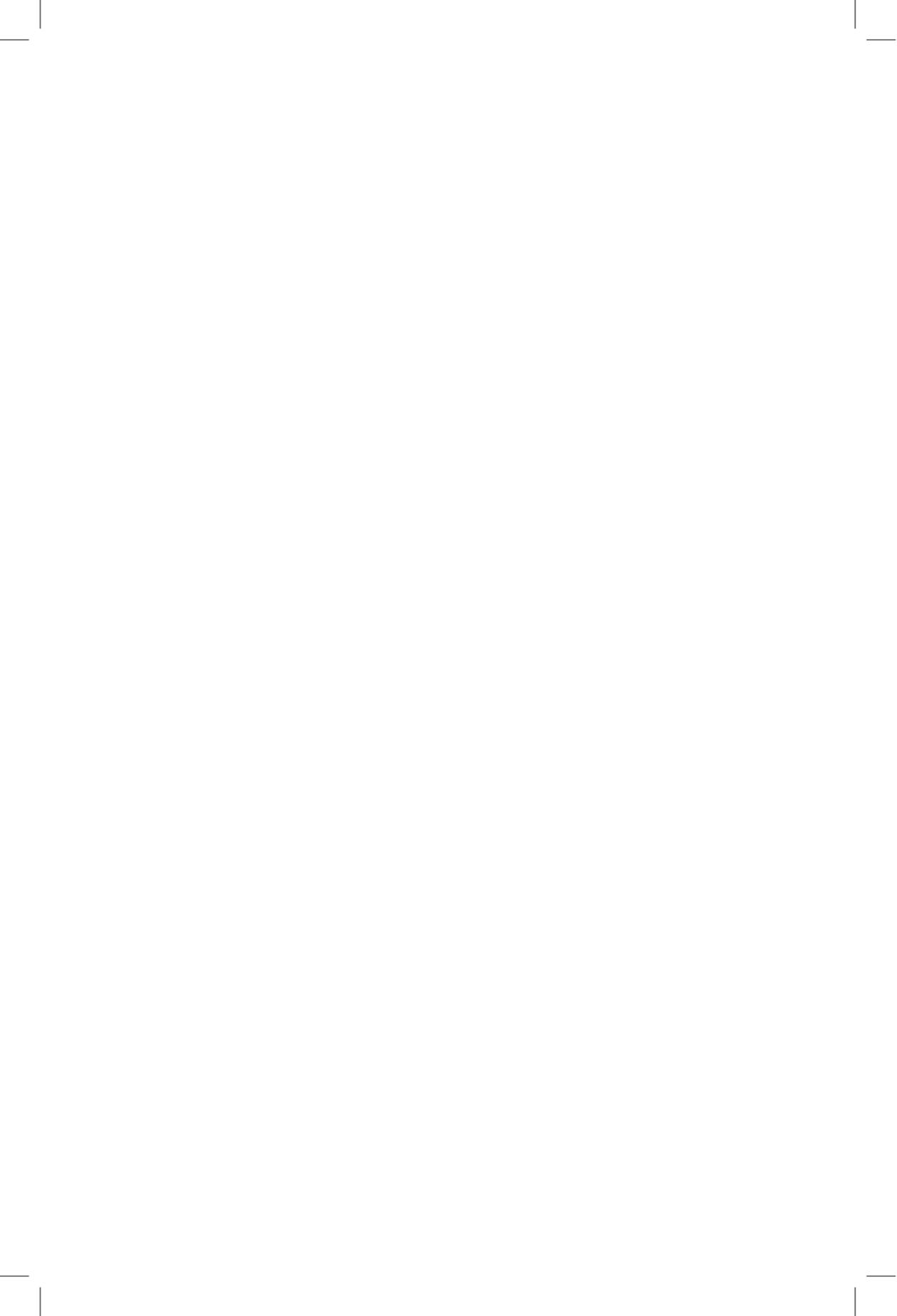




SESIÓN INAUGURAL
AUDITORIO SEBASTIÁN LERDO DE TEJADA
SENADO DE LA REPÚBLICA
16 DE NOVIEMBRE DE 2011



En el acto inaugural aparecen, de izquierda a derecha, el Mtro. Fernando Pérez Noriega, Sen. Carlos Navarrete, el titular de la Secretaría de la Función Pública, C.P. Salvador Vega Casillas, Sen. Ricardo García Cervantes y el Dr. Eric Eber Villanueva Mukul



Palabras del Senador
RICARDO GARCÍA CERVANTES*



Me toca dar la bienvenida a todos ustedes, a todo este esfuerzo por reflexionar ahora sobre un aspecto, me parece el más trascendente en el combate a la corrupción, su prevención. No es posible estar dedicados exclusivamente a la investigación y, en su caso, castigo de las prácticas corruptas sin hacer el debido esfuerzo por prevenirlas. Me parece que en esta ocasión debo empezar por decir que en mi carácter de Vicepresidente de la Mesa Directiva traigo también el saludo personal del Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, quién por razones de agenda no le es posible en este momento acompañarnos.

Y también me corresponde, en este primer momento, darle las gracias al señor Secretario de la Función Pública. Esta es una ocasión en la que está con nosotros tanto en el esfuerzo del Instituto Belisario Domínguez (IBD) que preside el Senador Carlos Navarrete, que ha hecho varios eventos relacionados con el combate a la corrupción, eventos de carácter internacional, de carácter nacional y en todos ellos la disposición del señor Secretario de la Función Pública ha estado de manifiesto.

Señor Presidente del IBD, en esta bienvenida también hay que ser, intentar cuando menos de mi parte, absolutamente justo, ahora en mi carácter de Presidente del Capítulo México de la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC) y, también, con la representación del Comité Mundial, en mi carácter de Vicepresidente mundial, quiero agrar-

* Senador de la República, Presidente de la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción, Capítulo México y Secretario del Instituto Belisario Domínguez/
Versión Estenográfica.

decerle, señor Presidente, don Carlos Navarrete, la disposición que siempre ha tenido el IBD para sumar los esfuerzos institucionales entre estas dos organizaciones: una formal, institucional, representativa del Senado Mexicano y otra institucional de carácter internacional que reconoce en su presidencia y el IBD, a un aliado, absolutamente apreciado y muy valioso.

A todos quienes van a ser ponentes, expositores y que van a orientar la exposición sobre la prevención de la corrupción, poniendo el foco y el énfasis en que -el servicio civil de carrera que dicho sea de paso, se construye necesariamente con una voluntad política de largo aliento- no hay un solo ejemplo en el mundo sobre la instauración de un servicio de carrera, servicio público, eficiente, capaz, honrado, honesto que no haya transcurrido por un periodo medianamente largo en cualquier país. Es la construcción de una cultura del servicio, es la construcción de una cultura sustentada en el estado de derecho, es la construcción de la base institucional de una República a partir de estar todos sometidos al imperio de la Ley, y la Ley diseñada para el servicio; servicio realizado y materializado por el funcionario; funcionario que sólo lo es, si tiene vocación.

La corrupción en el servicio es un mentis a la vocación, no hay un servidor público con vocación de servicio que pueda acceder o cuando menos simular en el servicio una condescendencia, una aceptación, una complicidad con prácticas corruptas. Son antagónicas la vocación de servicio con las prácticas corruptas que se alejan del objetivo y del bien público que se les encomienda.

Un servidor público es aquel en el cual descansa la expectativa del gobernado, del ciudadano, del elector, de que va a recibir los servicios que el Estado está obligado a prestar. Por lo tanto, prevenir la corrupción en el ámbito del servicio civil de carrera, establecer las bases para que el servidor público con vocación de servicio encuentre en la Ley la posibilidad de realizar y materializar su misión es el tema de este seminario.

Sean todos bienvenidos. Con este evento, el Senado de la República, a través del Canal del Congreso a quien agradecemos su transmisión, quiere señalar que inicia el periodo en el que las próximas sesiones y reuniones de comisiones estarán orientadas a materializar algunas piezas legislativas que están en curso, iniciativas que han sido presentadas por múltiples senadoras y senadores.

En las próximas semanas encontrarán ustedes, en las comisiones, las deliberaciones para el combate a la corrupción, en cuanto a la investigación y

sanción, y también esperamos poder dejar -como legado de esta legislatura a partir de este evento- líneas claras de cómo consolidar un servicio civil resistente, impermeable a las prácticas y costumbres de corruptela, de desvío y deshonestidad que no son, de ninguna manera, la regla general en el servicio público, pero que mientras exista, estarán pagando en el prestigio, o en el desprestigio, justos por pecadores.

La prevención es el tema, la presencia del Secretario de la Función Pública, de los académicos que nos van a orientar en esta reflexión y de los servidores públicos con su experiencia, van a dejar al Senado un legado, una información, una capacidad para legislar, y el Senado se compromete a dejar para el pueblo de México la mejor legislación posible y las mejores experiencias y conocimientos de las mejores prácticas en el combate y prevención de la corrupción.

Señor Presidente del IBD, de nueva cuenta, muchas gracias; señor Secretario, a todos ustedes por estar aquí y principalmente por la aportación que puedan hacer al Senado en este su esfuerzo por dejar la mejor legislación posible.

Muchas gracias.

Palabras del Senador
CARLOS NAVARRETE RUIZ*



Vamos a analizar hoy el tema de los programas de profesionalización puestos en práctica por la administración pública federal, los órganos electorales autónomos en los últimos once años por lo menos, lo que va de este siglo.

Pero permítanme hacer algunas reflexiones sobre el tema que vamos a tratar el día de hoy. Cuando hablamos de corrupción en la administración pública de un gobierno, en los diversos órdenes, por cierto, federal, estatal y municipal -pero también en el aparato económico de un país, en su sociedad-, estamos poniendo el dedo en una yaga que no se cierra con el paso de los años y que más bien, a veces da la impresión de que la propia sociedad se acostumbra a tener esa yaga abierta. Es una yaga de la que todos hablamos, de la que todos nos quejamos, a la que nadie nos gusta, pero que todos sabemos que existe y que está ahí.

Por cierto, hay que decir las cosas con claridad. El fenómeno de la corrupción no tiene ideología, no es de izquierda o de derecha o de centro; afecta a todos los regímenes en el mundo, a unos más, a otros menos; cuando los estados nacionales han logrado construir mecanismos de prevención y de vigilancia, el fenómeno se reduce; cuando hay regímenes de partidos hegemónicos o dictatoriales en donde la impunidad campea, el fenómeno se agranda, pero ahí está.

* Presidente del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República/Versión Estenográfica.

En mi vida política he logrado recorrer todo el país y he logrado visitar alrededor de 25 países; he hablado con presidentes, líderes parlamentarios, empresarios, funcionarios públicos, medios de comunicación y periodistas destacados, y sé que el fenómeno de la corrupción es un fenómeno que está presente en todas las sociedades de los países del mundo.

Cómo no lo voy a saber si he recorrido mi país por lo menos cinco veces de lado a lado, y en cada ciudad que visito y en cada capital de estado y en cada lugar importante que voy, mis compañeros me señalan las propiedades de los funcionarios en turno o de los sexenios transcurridos, todo mundo lo sabe, los ranchos, los edificios, los negocios, las sociedades, y lo que más me preocupa es que en ciertos lugares de nuestro país, incluso, eso genera prestigio social, se dijo: en tal sexenio hubo desarrollo en el estado, obra pública importante y también nuevos ricos y familias que resolvieron por generaciones el tema de la sobrevivencia y no de manera modesta.

El fenómeno de funcionarios que entran con un modesto patrimonio y después de tres o seis años ese patrimonio se ha multiplicado inexplicablemente. El fenómeno de funcionarios que son secretarios de finanzas -y tenemos un estado al norte de la República presente, por cierto- y que después de cuatro o cinco años tienen cuentas millonarias en dólares, edificios, constructoras, patrimonio inexplicable. Ese fenómeno existe en nuestro país todavía.

Existió durante décadas (tolerado por cierto, porque en un régimen de partido único, casi único o hegemónico no se rendía cuentas, nadie le pedía cuentas a nadie, y más bien en la sociedad mexicana se generó) una crítica social a la tontería de quien estando donde podía enriquecerse no lo hacía y, entonces, no tenía fama de honesto, sino de tonto, por no haber aprovechado la oportunidad.

La democracia irrumpió en nuestro régimen político; empezó la alternancia en los municipios; luego los Estados de la República; luego en el propio gobierno de la República a partir del 2000; pero la alternancia en el municipio, en el estado o en el país, no significó que automáticamente se terminaran los niveles de corrupción, eso hay que decirlo y reconocerlo, porque si no lo reconocemos no lo podemos enfrentar bien, y no han bastado ni las reformas, ni las medidas de contención, ni la prevención ni el servicio civil de carrera, porque la corrupción es algo tan arraigado que a veces parece que funciona como la humedad: aunque no se ve en la superficie, está por abajo y corre y pasan gobiernos y pasan presidentes, y pasan

gobernadores y pasan partidos alternados en los gobiernos municipales, estatales y en el gobierno de la República y la corrupción sigue ahí, a veces más sofisticada, a veces más cuidadosa, a veces ya no con los niveles de impunidad del pasado.

Quizá la corrupción ya no significa meter la mano al presupuesto y utilizar como patrimonio personal los presupuestos públicos, porque los mecanismos de vigilancia se han profundizado -desde la Cámara de Diputados, las funciones públicas y las contralorías-, pero sigue habiendo subterfugios, utilización de información privilegiada, compraventas acomodadas, omisiones por obra pública y la sociedad lo sabe y los empresarios lo sufren y participan de ella también; y en las gestiones, se sabe que hay un mar de negociaciones al respecto, y no solamente en el Ejecutivo, sería injusto decir que esto está en manos del Ejecutivo y que los demás poderes estamos al margen de eso, no, la corrupción es general, e insisto, no tiene ideología.

He visto en el mundo caer regímenes de izquierda en las urnas por fenómeno de corrupción, he visto regímenes y a gobiernos tener a titulares de sus poderes en la cárcel como en Perú, por la corrupción. He visto deteriorarse fuerzas políticas gobernantes porque no resistieron el peso de la corrupción. En España he visto cómo los socialistas fueron deteriorados por eso, y los populares también, o hay división, afecta de manera particular a todos, y no es un problema moral.

Déjeme hacer una pequeña reflexión. No considero, ni tengo la convicción de que la corrupción es un problema de carácter moral, menos religioso, porque si así fuera entonces debiéramos poner en manos de los dirigentes religiosos de todas las iglesias el combate a la corrupción y lo resolveríamos simplemente con una oración, con un rezo o con un llamado público. Pero cómo va a ser un problema moral si en las propias iglesias también tienen sus problemas del mismo tipo.

No, es un programa estructural de las sociedades, es un tema de vigilancia y rendición de cuentas, de fincamiento de responsabilidades, de sanción social y política, de cambios de paradigmas; es un tema de transformación de los valores de la sociedad, para que cuando un funcionario público se enriquezca haya una sanción pública contra él, y no en reconocimiento por lo listo que es, y cuando un funcionario público de cualquier nivel de orden entre y salga con la modestia de su salario se le reconozca como un hombre honrado y no como un hombre tonto; es también parte de ello en la sociedad.

Y es también, poner orden en el sector privado, y en el público, y el hacer un gran acuerdo para enfrentar este tema que además deteriora la economía; que además, evita que el presupuesto público rinda lo que debe rendir; que además, deteriora aún más los rezagos que México tiene en todos los terrenos. Es una pérdida de recursos, no sé si cuantificados, el Secretario tal vez nos pueda dar datos más precisos de cuánto afecta a la economía el tema de la corrupción. Por eso en el Senado de la República lo hemos venido tocando en diversos foros, seminarios, encuentros e intercambios.

También estoy consciente de que no solamente es un programa de leyes o de reformas, podemos tener la mejor Ley Anticorrupción, podemos tener la mejor reforma para atacar la corrupción, pero sólo la Ley o sólo una reforma será letra muerta en un pequeño libro, en un Código, en un reglamento, en el librero de algún funcionario público pero que no sirve de nada absolutamente si no hay una práctica, si no hay una ejecución, si no hay un combate, si no hay un compromiso general.

Y me temo que ese tema es un asunto de un acuerdo nacional. Dudo que un partido -o que el miembro de un partido, así gane una elección sólo con su voluntad y su decisión-, pueda cambiar esto si no hay un gran acuerdo del conjunto de la sociedad, de sus organizaciones, de sus instancias de gobierno, de sus medios de comunicación, de sus líderes religiosos, de sus líderes empresariales, para decir: vamos a acotar esto entre todos, vamos a sancionar a quien salga de estos límites, vamos a evitar que esto siga carcomiéndonos, la ausencia de un acuerdo nacional puede tener muy buenas voluntades, pero pocos resultados.

Sin embargo, como Senador de la República, como mexicano me niego terminantemente a que México y los mexicanos nos dobleguemos frente a una realidad dura que lastima, pero que no podemos aceptar como el enfermo terminal, que termina viviendo con la yaga en el costado.

No lo aceptemos, aquí veo a muchos jóvenes que están acompañándonos, se los digo con franqueza: no lo aceptemos, no es destino manifiesto, no es maldición. La corrupción es un fenómeno social, político, económico y, por lo tanto, combatible. No importa el tiempo que tardemos, lo importante es que mientras haya mexicanos que no acepten esto como normal, habrá esperanza de que lo podamos corregir.

Muchas gracias por su presencia y éxito en este seminario.



CONFERENCIA MAGISTRAL

LOS RETOS ACTUALES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS MEXICANAS

SALVADOR VEGA CASILLAS*



MODERADOR
Ricardo García Cervantes

Esta plática será sobre los retos actuales del servicio civil de carrera, del servicio profesional de carrera (SPC) en el gobierno federal, y también el entorno que tiene que ver con el tema de la prevención, de la corrupción. Yo quisiera empezar hablando de que en la Cumbre de Iberoamérica que se llevó a cabo en Asunción, Paraguay, hace apenas unos días, en este organismo, en esta Cumbre, uno de los principales temas que se trataron por parte de los jefes de Estado, fue justamente lo que tiene que ver con la administración pública íntegra, imparcial, comprometida, eficiente, eficaz y legitimada democráticamente.

* Titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP)/Versión Estenográfica.

Esto nos habla de que todos los temas que tienen que ver con la administración pública están tomando cada día mayor relevancia, digamos en las agendas de todos los países, que era un tema de la administración pública, del combate a la corrupción, que siempre estaba, digamos en un segundo lugar, de hecho casi siempre formaba parte todo el tema de administración de algunas áreas de Hacienda o en alguna dirección se veían todas estas cosas. La modernización, pues no merecía más que una dirección general en algunas de las, de cualquiera, de las Secretarías o Ministerios de los países.

Y esto nos indica la relevancia que está tomando todo el tema de administración pública, porque bueno, muchas de las cosas que se tienen que hacer en un gobierno es empezar por la propia casa y eficientarse como gobierno: poner y hacer los cambios que debe hacer, primero, el propio gobierno para poder ofrecer mejores resultados a los ciudadanos.

En esta Cumbre de Iberoamérica una de las cosas que se ha acordado, es reforzar la carrera del servicio público sobre la base de mecanismos y criterios de ingreso y promoción transparentes, justos, incluyentes con políticas de incentivos que reconozcan el mérito, la formación, la capacidad, el desempeño y la experiencia de postulantes y funcionarios, garantizando la igualdad de oportunidades sin ningún tipo de discriminación. Este es un acuerdo, incluso, de la propia Cumbre.

Desde el inicio de estos trabajos, en Bolivia 2003, para hablar de todo este entorno internacional, se firmó la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Ahí se habla ya de los principios y valores del servicio civil, la preeminencia de las personas, la profesionalización de los recursos humanos, la estabilidad en el empleo en función al mérito, la flexibilidad en organización, la responsabilidad por el trabajo y por los resultados; es decir, desde 2003 empieza ya Iberoamérica a tomar una posición clara de lo que se debe hacer en este tema del servicio profesional de carrera.

Sin embargo, hay que decir que mientras esto se estaba discutiendo apenas a nivel iberoamericano, aquí en México ya se había aprobado la Ley del SPC, ya se está incluso empezando a implementar. La Ley se aprobó en abril de 2003 en México y fue dividida en varios subsistemas:

LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

- a) Subsistema de Planeación
- b) Subsistema de Ingreso
- c) Subsistema de Capacitación y Certificación
- d) Subsistema de Evaluación del Desarrollo
- e) Subsistema de Separación
- f) Subsistema de Control y Evaluación

Esta Ley está orientada a normar la estabilidad, la permanencia y la profesionalización. Esa es la visión que tiene la Ley del SPC en México. Además, por supuesto, de establecer todos los derechos y obligaciones de los servidores públicos de mando -ahí se tienen claramente delimitadas las responsabilidades-, contar con un sistema de administración de personal estructurado técnicamente y basado en la meritocracia, en el mérito de los ciudadanos. Estos son los rasgos generales que contiene la Ley que fue aprobada en el año de 2003.

Yo quisiera hacer algunas reflexiones en cuanto a esta Ley. Me parece que tenemos una muy buena Ley; sin embargo, debo reconocer que llegando a la Secretaría de la Función Pública -entré, primero, como Subsecretario de la Función Pública y tenía la responsabilidad de estas áreas-, la principal queja de la Secretaría y de la Administración Pública era que el SPC no caminaba; teníamos serios problemas con el asunto e inmediatamente nos pusimos a hacer un análisis de qué era lo que estaba pasando -trabajamos incluso con el CIDE, le pedimos apoyo para hacer un análisis de todo lo que estaba sucediendo- y nuestra conclusión inicial era que teníamos una muy buena Ley, pero un muy mal Reglamento. Nos pusimos a hacer una revisión de todo lo que se estaba haciendo.

¿Por qué digo esto? Porque muchas de las cosas que la Ley establecía, a la hora del Reglamento se privilegió el control, en lugar de la flexibilización, y lo que sucedía era que en el Reglamento original, en el primer Reglamento, pues la SFP tenía muchas facultades y cosas de operación, cosa que era una verdadera locura, porque cómo podía la SFP determinar mediante unos exámenes generales si el epidemiólogo que necesitaban en tal dependencia era bueno o no, cuando en realidad, nosotros podíamos hacer algún esquema, digamos general de las capacidades, de la capacidad directiva y todo eso, pero no era congruente. No era lógico que se centrali-

zaran tanto estas decisiones y que primero decidieran los exámenes de paso dentro de la Secretaría y, posteriormente, las capacidades técnicas, es decir, pues aquí pasó el señor, y ahí te lo mando, sí, pero yo necesito un epidemiólogo y este es ingeniero. ¿Ahora qué hago?

Esos eran los tipos de cosas que había, digamos era una Ley rígida, que le daba excesivas facultades a la SFP quien tomaba decisiones, incluso, antes de la instancia para la cual se contrataba al personal. De lo que se trata es que, quien contrata a alguien esté satisfecho con el perfil, con la entrevista y crea que le resolverá el problema para el cual está realizando la contratación, que sea alguien que pueda desempeñar eficientemente su puesto. Finalmente, creo que quien contrata es responsable también de que se le entreguen resultados óptimos.

Entonces, nos dimos a la tarea de hacer una revisión completa. Encontramos que había que hacer muchos cambios al Reglamento. De lo que se trató, fue de regresar al espíritu original de la Ley. Es decir, volvimos otra vez a retomar todo lo que la Ley decía y lo plasmamos en un Reglamento. Lo que hicimos fue descentralizar: a la Secretaría le reservamos el carácter normativo y vigilante que marca la Ley, pero no de operador del SPC; además, recuerdo haber hecho esa reflexión en varias de las reuniones en aquel tiempo:

Yo decía, el exceso de control, el exceso de celo para que no se pueda contratar a nadie y que no pase por tantas cosas acá -que no tenga nada que ver con su desempeño y que no tiene nada que ver con su capacidad-, en realidad ese sistema como de una especie de defensa del SPC se estaba convirtiendo en el peor enemigo del sistema, porque entonces había un rechazo generalizado hacia este servicio profesional, de los funcionarios que lo iban a implementar, y por supuesto hay un rechazo, hay unas quejas naturales siempre en todos los concursos que se hagan, porque si hay 300 participantes sólo se contrata uno, entonces hay 299 inconformes, de manera natural.

Entonces sí estaba, yo diría que en un proceso verdaderamente de crisis el arranque del sistema, del SPC y bueno, logramos darle este giro. Dejamos las facultades que la ley nos marca y que son las que debemos hacer: normar los esquemas solamente y, además vigilar que se cumplan. Una vez que se flexibilizan y se pasan estas facultades a donde deberían haber estado desde el inicio, de acuerdo a la ley, que es en las propias dependencias. Ahora lo que hay que hacer es vigilar que no se cometan abusos y vigilar

que efectivamente se cumpla con el Reglamento y con la Ley del Servicio Civil de Carrera. Oficialmente tuvimos, y todavía seguimos teniendo, varios funcionarios que fueron sancionados con toda dureza para dejar claro que el hecho de dejarles a ellos la decisión como lo marca la ley no significaba que podían darle la vuelta al servicio, entonces estuvimos haciendo también una labor de vigilancia para orientar bien los procesos.

Por otro lado, en todo proceso de regulación que hemos hecho en el Gobierno Federal, uno de los manuales es el de recursos humanos. En el nuevo Manual de Recursos Humanos -explico un poco-, lo que hicimos fue juntar todas las normas que había en las materias que tienen que ver con la SFP, una de ellas es Recursos Humanos. Encontramos cientos y cientos de normas de recursos humanos, cosa que es completamente ilógica, solamente hay una manera de hacer tu nómina y habrá una o dos maneras buenas, o aceptables de hacer, digamos tu esquema de recursos humanos. ¿Para qué necesitas tantos miles? (Cada quién hace unas, unas contradictorias, otras, digamos inoperantes).

Lo que hicimos fue juntar todas estas normas, vimos cuál era la mejor manera de administrar los recursos humanos; hicimos un manual con procesos originados, primero, hechos de la mejor práctica que encontramos, hacia atrás el proceso y con eso hicimos el manual. Esa es la manera como se administran ahora los recursos humanos en toda la administración pública federal, no hay 250, ni 300 maneras de hacerlo, hay una que es la mejor que encontramos, la revisamos cada año y vemos si hay mejor manera para poderlos actualizar.

En este esquema estamos actualizando o metiendo nuevos temas en los manuales. A partir de este año el tema ha sido el SPC. Se pretende que todo mundo sepa las reglas del juego (de modo que no le abran un cajón y le digan pues sí, pues esta norma, que por cierto fue hecha por mí, que dice que no te puedo contratar o que no puedo hacer esto, porque entonces lo decido. Eso se acabó.). Estamos poniendo todo en estos manuales, que todo mundo sepa las reglas del juego y que sea la misma manera la que nosotros hemos hecho después de mucho rato de investigación, que esa es la mejor forma de hacerlo. Cuando nos equivocamos, al año volvemos a sacar, siempre revisamos todos esos manuales y vemos qué podemos mejorar y analizamos en qué nos equivocamos y damos marcha atrás. Estos son procesos únicos para poder observar el SPC.

REGULACIÓN SECUNDARIA

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (2007)

- Flexibiliza la operación del servicio, dando a la Secretaría de la Función Pública un carácter de rector estratégico y descentralizando la operación.

Manual de Aplicación General en Materia de Recursos Humanos (publicado en el Diario Oficial de la Federación, 29 de agosto de 2011)

- Establece los procesos únicos para administrar el sistema

Y bueno, nosotros hemos hecho una serie de cambios en la administración pública, yo diría de verdadera profundidad. Y aquí quisiera hacer una reflexión, relacionada con el tiempo. Nosotros entramos desde que se implementó el SPC -no sólo desde que lo estamos operando, desde antes- con mucho ímpetu. De hecho, cuando platicábamos o cuando he tenido conversaciones con otros expertos del SPC del mundo, una de las observaciones que me hacían es: van demasiado rápido. Efectivamente, tuvimos que dar algunas *frenadas* y algunos *reversazos* en el proceso de implementación del servicio.

El SPC tiene una característica, es de lenta maduración, porque los procesos de desarrollo de los propios funcionarios, pues llevan 20 ó 30 años en los casos exitosos, en los que tenemos grandes funcionarios, grandes servidores públicos, que empezaron desde jefe de departamento y ahora tienen primeros niveles, que han hecho por su propia cuenta, por su propio mérito un verdadero servicio. Entonces, el sistema no puede colapsar todo eso, porque empiezan a tenerse problemas y efectos contrarios; es decir, se empieza a ir en contra de las prácticas de los buenos funcionarios. Tiene que ser de una lenta maduración.

Una de las personas que vino a ayudarnos, nos apoyó mucho también, era en aquel entonces embajador de Gran Bretaña en México y nos había apoyado en algunas cosas. Él un día me dice: “Yo estoy muy interesado en el esquema que están haciendo ustedes, sobre todo por el tema de la Ley y el Reglamento, que ya lo están aplicando -me dice- porque nosotros no tenemos aún una Ley y vemos muy interesante la Ley de ustedes. Agregó que ellos tenían solamente 120 años con el servicio, y dice “creemos que todavía nos faltan algunas cosas antes de poder hacer la Ley”. Por supuesto

-esto tenía una fina ironía-, tiene que ver un poco con su esquema, digamos, jurídico que tienen allá. Pero efectivamente los servicios profesionales de carrera son de muy larga maduración. Hay que ir procesándolos para no tener problemas de que el sistema se vaya a caer.

Una vez que hicimos todo este tema del SPC, le pedimos a la OCDE que nos hiciera una evaluación de los temas que tenemos, de todos los cambios más fuertes que hicimos en la administración pública, sobre todo con el afán de ver qué teníamos que corregir, dónde había salido mal, dónde había salido bien, dónde veían problemas y qué debíamos hacer para corregir.

Le pedimos que nos hiciera un estudio muy profundo, muy serio de tres cosas, más que hacer encuestas o cosas de éstas, de trabajos de fondo. Las conclusiones ya fueron presentadas en julio, en la Ciudad de México, y la semana pasada fue aprobado el Informe en la Sesión Ordinaria en el Comité de París, de la OCDE, y tiene muchas cosas interesantes.

EVALUACIÓN OCDE

A solicitud del Gobierno Federal, la OCDE evaluó a México en cuanto a sus Reformas y Procesos en Administración Pública:

- Estrategia de Desregulación
- Política del Gobierno Digital
- Servicio Profesional de Carrera

Primero, la estrategia de desregulación creo que fue uno de los grandes éxitos de administración que hemos tenido en el país. La OCDE lo reconoce, es el sistema, la estrategia de desregulación más exitosa, más agresiva y llevada en más corto tiempo en todo el mundo. Es decir, ahora es el parámetro de desregulación y de eficientización del gobierno -sólo por dar un dato-, llevamos más de 16 mil normas a la fecha. Y con todo este asunto de desregulación, de quitar esa burocracia que no sirve, de quitar procesos que no servían para nada, tenemos documentados uno por uno alrededor de 66 mil millones de pesos de ahorro que no se ven.

Sólo al dejar de hacer cosas que no servían, quitar todas esas normas y de paso eliminar entre 2 mil y 2 mil 300 trámites, una cosa así. Tenemos un contador en la página de la Secretaría como de bomba de gasolina, porque como nunca está estático, todos los días estamos y seguimos eliminando, a veces se me van las cifras -porque ya no vi el de hoy en la mañana-, pero

eso también lo que hacemos es quitarle cosas inútiles a los ciudadanos que los traemos dando vueltas por las ventanillas.

Esa parte fue evaluada muy bien, fue premiada por la ONU y es un tema muy interesante. La ONU premió esta práctica no como un asunto de eficiencia del gobierno, que también lo vieron así, sino por prevención a la corrupción, que ese es el tema que decía el senador García Cervantes, que muchas veces se ve solamente el tema del combate, no es suficiente, hay que hacer todo esto, porque nunca vamos a acabar si seguimos dejando abiertas todas las oportunidades que hay de corrupción.

Hay que ir cerrando, por un lado combatiendo, pero por el otro lado cerrando esas oportunidades. En el tema del gobierno digital también nos evaluaron, nos fue bastante bien. Incluso antes de que se firmara este acuerdo en Washington entre el Presidente Obama y el Presidente Calderón, de gobiernos abiertos, nosotros ya lo habíamos implementado, habíamos publicado todo lo relacionado a los gobiernos abiertos. Somos uno de los países que va más adelante en los temas de gobierno digital y de gobiernos abiertos. Y también pedimos que nos revisaran el SPC porque aquí, digamos, es uno de los temas que más nos preocupa por el tiempo de maduración que lleva y porque es muy fácil desviarse del camino, cuando es un camino tan largo. Entonces, pedimos que nos hicieran toda una revisión para tener un punto de vista distinto del que nosotros tenemos por expertos en estos temas.

Y, bueno, como ya lo comenté, el SPC funciona con toda normalidad en este momento. Se hacen los concursos, se asignan. Por supuesto también tenemos muchas quejas, ya lo comentaba en el momento en que tienes un ganador tienes muchos perdedores. Esto genera quejas, muchas de ellas con razón, muchos funcionarios han sido castigados por haber cometido errores o haber abusado de algunas cosas o haberlas sacado; es una batalla que va a continuar, que sigue siempre, siempre existen esas tentaciones. Pero yo diría que funciona con mucha normalidad.

Esto no quiere decir que el sistema esté maduro. Entonces, una de las cosas que nosotros pedimos fue: no queremos que nos den un aplauso por lo que ya hicimos bien, queremos que nos digan qué más tenemos que hacer y, haber si coincide también esto con la visión que nosotros tenemos de poder mejorar todo el SPC.

¿DÓNDE TENEMOS RETOS?

Bueno, tenemos muchos retos todavía, no creo que se acaben pronto. Es decir, es un esquema de ir madurando uno por uno.

RETOS

PLANEACIÓN

- México debe considerar el desarrollo de un planteamiento integral de planeación de recursos humanos en el que se involucren todas las instituciones participantes en el SPC.
- Al hacerlo, la SFP debe definir una forma estandarizada de medir y registrar las capacidades de los servidores públicos y sus retos laborales.
- El SPC debe ser un instrumento para generar recursos humanos más competentes, flexibles y adaptables, así como para tener un sector público competitivo, innovador e inclusivo.

Primero, tenemos que considerar el desarrollo de un planteamiento integral de planeación de recursos humanos en el que se involucren todas las instituciones participantes del SPC. Esa parte, es valorada como un reto. El primer paso fue incluir todo esto en el manual y tener un solo esquema estandarizado. Es decir, ahí vamos trabajando bastante en estos temas. Y por supuesto, definir esta forma estandarizada, que ya lo hicimos, de medir y registrar las capacidades de los servidores públicos y sus retos laborales.

En el tema de los retos laborales todavía falta mucho por hacer, aunque los procesos ya están, digamos, estandarizados. Ese es un tema que creo es de los más difíciles de valorar. (Cuando tú visitas otras experiencias siempre hay, nadie tiene, nadie siente que lo esté haciendo completamente bien). Ese es un asunto que llama mucho la atención. Vas a un país y te dicen: “No, bueno, en tal país son una maravilla, ahí lo resolvían”. Y cuando vas y platicas con ellos dicen: “No, no, es que tenemos todavía estos problemas”. Es decir, siempre es un asunto muy dinámico, siempre hay que ir cambiando.

Y por supuesto el SPC debe ser un instrumento para generar recursos humanos más competentes, flexibles, adaptables, así como para tener un sector público competitivo, innovador e inclusivo.

Por otro lado, el reto principal también es pasar de un sistema de ingreso basado en el puesto de carrera, es decir, la unión de puesto de carrera a uno

sólo basado en el puesto. Aquí tenemos que pensar qué necesita la administración pública y, en base a eso, buscar al mejor en esa área. Por supuesto, lo que se trata también es desarrollar a quien está ahí para que vayan cumpliendo su responsabilidad.

Muchas de estas decisiones, o de estas recomendaciones, o de estas visiones son en la mayoría de las veces muy debatibles, porque alguien puede decir: “No, para mí sería más importante esto y otro”. Es muy debatible todo esto. Nosotros creemos que debemos ir más a resolver estos temas y buscar a las personas idóneas, sobre todo antes de buscarlas de fuera, hay que desarrollarlas. Por eso es un SPC, porque se trata de desarrollar a los propios funcionarios.

Otra parte también es clarificar las excepciones para el ingreso mediante el concurso y flexibilizarlas. (A ver, pongámonos de acuerdo de una vez cuáles no se van a concursar y cuáles sí, de una buena vez, y no estemos haciendo cambios). Eso es una parte que todavía falta por definir y para mejorar la calificación externa respecto al SPC.

Por otra parte, tenemos que darle mayor peso al mérito que a las capacidades, y hay los dos modelos, y es muy debatible. (Alguien puede decir -cómo le vas a dar más peso al mérito que a las capacidades). Hay gente que tiene mucha capacidad, pero no la emplea. Ahora sí que como dicen en mi estado “El caballo de mi tierra era muy bueno, cuando quería, pero nunca quiso”. Entonces, tenemos que darle la premiación a quien hace el mérito, a quien trabaja. Es algo muy diferente para quien tiene mucha capacidad, pero no la usa. Entonces, esto funciona cuando se dice que tiene un gran currículum, pero nunca tiene un logro y nunca da un resultado.

Necesitamos resultados. Ese es un tema que se discute mucho. Hay servicios profesionales de carrera enteros en muchos países que premian la capacidad y tienen grandes eruditos y pocos resultados. Entonces, tenemos que buscar ese equilibrio, pero al final de cuentas quien te da mejores resultados es quien debe merecer los ascensos.

Y por supuesto profesionalizar todos los procesos de selección. Ahí tenemos una gran tarea todavía para el proceso de selección de los nuevos funcionarios.

En el tema del desarrollo, las probabilidades reales de promoción deben estar en el SPC: dar más peso al desarrollo que al ingreso. Esto también genera por supuesto mucha crítica, porque dicen: “Es que no puedo entrar o tiene preferencia quien está ahí”. Sí, la Ley dice que es un SPC, la Ley dice

que hay que desarrollar a los funcionarios, no quitarles las oportunidades y tener nuevos siempre.

Por supuesto, creo que tenemos una Ley muy equilibrada, puedes competir de fuera, pero tienes que demostrar que eres mejor que el de adentro. Por supuesto que esto te lleva a que, quien está en el puesto tiene una ventaja legítima a la hora de hacer los concursos, legítima, porque trabaja ahí, porque conoce los sistemas, porque sabe lo que se debe hacer y alguien que está afuera no tiene la misma experiencia. Si la tiene, pues entonces, tiene mayor posibilidad.

El otro tema es vincular el desarrollo profesional, el académico y el personal. Esa parte es una de las que más tiempo de maduración te lleva de tener estos tres elementos: a) el desarrollo profesional, b) el académico y, c) el personal, con los funcionarios.

El otro tema es vincular con centros de formación y capacitación, categorizar las estructuras en función al desarrollo de las personas. En el tema de la evaluación cuáles retos todavía se pueden desarrollar más adelante.

Vincular adecuadamente al SPC con la evaluación del desempeño, éste es otro de los temas que de pronto parecen necesitar una bola de cristal más que un técnico. Es decir, la evaluación del desempeño yo creo que es una de las cosas más difíciles que hay. Finalmente, hemos visto muchos modelos que nos dijeron que eran exitosos y que cuando fuimos a verlos ahí nos dijeron: “No, nos está fallando esto y esto”. Ese es un asunto de desarrollo continuo.

Yo creo que nunca vamos a terminar, digamos, siempre habrá que ir ajustando esta evaluación del desempeño, porque además también debemos decirlo claramente: se tiene muchos vicios en las evaluaciones del desempeño. Cuando se hace estas evaluaciones todo mundo nos sacamos un diez. Eso no sirve.

O sea, tener un sistema en el que a todo mundo le va muy bien en su desempeño, no sirve porque es lo mismo que no tener nada. Debemos saber efectivamente cuál es el desempeño de cada funcionario. Ese es un trabajo constante que estamos haciendo y que debemos todavía seguir mejorando.

Y por supuesto, la meritocracia con base en resultados y no al seguimiento de procesos. Ese es otro tema fundamental. Existe una gran inercia dentro de la administración pública a solamente pensar como un engranaje en donde yo doy mi vuelta aquí, a tales horas, y hasta ahí, ese es mi trabajo y lo cumplo adecuadamente. -Llego en la mañana, hago todos mis procesos-

pero nadie repiensa los resultados que se van a obtener con eso. Ese es un cambio verdaderamente profundo que hay que hacer en la administración pública y que además llevará años el establecer un modelo de resultados más que de procesos. Es decir, ese es uno de los grandes temas que puede llevar, seguramente llevará años hacer esto. Y además, es verdaderamente difícil mantener este equilibrio entre cumplir con lo que debes cumplir de leyes y todo lo demás, y entregar los resultados. No perderte, digamos, en la maquinaria que después cuando no funciona bien se transforma en una especie de molino donde los buenos funcionarios entran y terminan haciendo los procesos de todos los días sin pensar nada más que en los resultados. Este es un tema también de los de fondo que es lo que hacen que lleve tanto tiempo madurar un SPC.

Por supuesto, también los sistemas de incentivos al buen desempeño hay que irlos mejorando y la difusión y gestión de buenas prácticas, que ésta es una de las cosas muy interesantes. Una de las cosas que más funciona dentro de la administración pública, más que el incentivo monetario, es el reconocimiento de los buenos resultados, de las mejores prácticas, de reconocer a los funcionarios que hacen bien sus cosas -al trabajador, al jefe de departamento, al mensajero-, de los que hacen bien su trabajo, esto funciona verdaderamente bien. Incluso mejor, yo diría, que algunos estímulos económicos. Es decir, este es un tema también del reconocimiento de la importancia de la labor de los funcionarios.

Un reto que es muy interesante es el de vincular los servicios civiles de carrera. Tenemos en varios lados servicios civiles de carrera que ya estaban operando, que no están todavía vinculados. Por supuesto, hay otros que tienen más años que el nuestro. Hay que dejar que maduren un poco más, pero hay que pensar en una especie, digamos, de portabilidad entre los servicios profesionales de carrera ¿no? que puedan ser transferibles los funcionarios de un lado a otro, que tengan mayor movilidad entre los otros servicios que existen.

Es muy importante que ampliemos esta visión a los gobiernos locales, sobre todo en el ámbito municipal. Bueno, pues ustedes conocen mejor que yo ese esquema. Cada vez que hay un nuevo gobierno toda la administración cambia, prácticamente todo. No hay una experiencia acumulada. Esa es una de las razones por las cuales tenemos tantos problemas con la gestión de recursos, con los rendimientos, además, son periodos de tres años. El SPC en el nivel de los municipios y de los estados sería un cambio radical-

mente de todo el gobierno en ese nivel. Es un cambio radical que mejoraría completamente el desempeño de los gobiernos. Yo creo que esa es también una de las grandes áreas que tenemos pendientes de trabajar.

Y por supuesto los centros de formación, como mecanismo de captación de talento. Nosotros ya hemos hecho algunos eventos de este tipo con muy buenos resultados. Por ejemplo, qué es lo que hemos hecho, una especie de feria con algunas universidades para decir a los muchachos: “Oye, si eres bueno, si tienes buenas calificaciones, puedes venirte a trabajar al gobierno”. Y el gobierno federal contra lo que se cree, es mucho más competitivo de entrada, es decir, un muchacho que sale de una universidad gana más dinero trabajando en un puesto de los primeros del gobierno federal que en uno de los de la iniciativa privada. Y se cree lo contrario.

Perdemos competitividad en cuanto van subiendo. Pero hasta un poco adelante del nivel medio, el gobierno federal es más competitivo, ¿qué es lo que hay que hacer? Pues crearles un sentido de misión a los muchachos para que ya después, cuando vayan avanzando, no sea un asunto solamente monetario, sino un esquema de servicio, de compromiso con el país, de compromiso con el gobierno, lo que los haga mantenerse ahí. Pero de entrada somos muy competitivos con la iniciativa privada.

Entonces, lo que estamos haciendo sobre esos temas es que al inicio, por ejemplo, no requerirles de una experiencia porque van saliendo de la escuela, vamos y los captamos. Pero también, por ejemplo, por qué no pensar en que en lugar de la experiencia “pues tráeme tus calificaciones y eso te sirve”.

Lo que tenemos que hacer es asegurarnos que los mejores muchachos de las universidades busquen entrar a la administración pública y al final de cuentas terminar con todo el sistema. Y es como las entidades, en este caso el gobierno federal y todos los gobiernos -finalmente son como un organismo-, se alimentan de personas que llegan, es lo que nutre a una organización, son sus personas, es su gente.

Y aquí, también debemos tener un sistema de desecho, porque si no corres el riesgo de que ahí se te pudran las cosas. Entonces, hay que tener un buen sistema de ingreso y desarrollo y hay que tener un buen sistema de salida de los que no den resultados.

Entonces, esta parte funciona, digamos, estamos probando nuevos esquemas de captación de los mejores muchachos de las universidades para traerlos al gobierno federal. Y por supuesto, hay que hacer mucho trabajo de vinculación con el sector empresarial.

Por otro lado, un buen sistema de recursos humanos, como ya lo dije, nos debe asegurar que los mejores talentos estén en la administración pública. Y de verdad, yo les puedo decir con toda certeza que esa parte funciona bien, y ha funcionado bien desde hace muchos años.

A veces cuando hablamos siempre del tema de la corrupción, del tema de la administración pública, yo lo que les digo es que nada más no perdamos de vista una cosa, nosotros solamente vemos las excepciones. Cuando atrapamos un corrupto como el día de ayer avisamos, dimos noticia de unos de PEMEX, y los de hace tres o cuatro días de la Reforma Agraria, y todos los días estamos sacando casos, todos los días, de todos los tamaños, desde directores generales de las grandes empresas hasta el que le sacó los 3 mil pesos al pobre campesino que le iban a dar un apoyo, todos los días. No hay que perder de vista que no es la generalidad, son las excepciones.

La gran mayoría de los funcionarios públicos son honestos, son trabajadores, hacen su trabajo con pasión. Entonces, lo que tenemos que hacer es reforzar todo eso y reforzar a los que hacen las cosas bien y por supuesto combatir, como lo estamos haciendo, a los que hacen las cosas mal. Y premiar en lo profesional a quien le dé buenos resultados al país para poder tener una administración pública, eficiente, eficaz y honesta.

¿QUÉ TANTO CONTRIBUYE EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN?

Yo creo que mucho. Solamente si pensamos -como lo hicimos hace un momento-, en cómo cambiaría esto, por ejemplo, en la administración municipal, nos damos cuenta que el cambio sería radical. Este también es igual de radical, el cambio que debe tener el SPC bien estructurado a largo plazo dentro de la administración pública.

Cuando podamos tener, que es en lo que estamos trabajando, la meritocracia contra el favoritismo. Ese es un punto clave para el desarrollo de un SPC. La promoción de valores en el desarrollo profesional, que eso también es un tema muy interesante, las mejores competencias gerenciales y técnicas permiten ejercer la función pública con eficiencia y eficacia y la estabilidad del sistema.

Por supuesto que contribuye mucho a combatir la corrupción, tener un SPC que funcione adecuadamente, porque el trabajador, el funcionario se sentirá orgulloso de su trabajo y cuidadoso del mismo, porque sabe que tiene la certeza que trabajando bien no tendrá problemas en el futuro, que va a tener un buen desarrollo, que no lo van a correr mañana y que entonces

voy a ver qué hago. Esa certeza, esa estabilidad es la gran diferencia entre regímenes, entre gobiernos que tienen un problema de corrupción mucho más acotado contra uno que no lo tiene.

Ese es un punto clave que tiene que ver en el “Yo” interno del funcionario que dice: “Pues igual, mañana me corren y qué hago”. ¿No? Que la verdad es que la gran mayoría es gente honesta. Pero también es un factor ese tema de decir “la estabilidad de mi familia”, cuando sabes que tienes esa estabilidad, siempre y cuando hagas bien tu trabajo, y además de estabilidad progreso, no es fácil que caigan en esas tentaciones. Esa es una gran diferencia en la prevención de la corrupción.

Porque, miren, como decíamos hace un momento, como decía el senador Navarrete, no basta con combatir la corrupción. En este sexenio, nosotros cambiamos toda la estrategia de combate a la corrupción. Denunciados penalmente llevamos más de 2 mil personas, más de 1,500 de éstos son funcionarios y 500 son particulares ¿eh? Empresarios y de los otros, muchos procesados. Todos los días anunciamos casos grandes, chicos, medianos. Nosotros hicimos una cuenta rápida y resulta que en los últimos, en este sexenio, hemos denunciado a más personas por corrupción penalmente y por mayores montos, que los últimos 27 años desde que se creó la Secretaría, y con mucho.

Sólo en este sexenio y, es más, sólo en los últimos dos años, pasamos de 20 personas denunciadas penalmente, el año pasado 1,500, sólo el año pasado con el nuevo esquema de combate a la corrupción. Y ganamos más del 90 por ciento de los casos en los tribunales. Es decir, nos aseguramos de que no haya impunidad. Peleamos hasta el final todo el caso en el Tribunal y ganamos más del 90 por ciento de los casos.

¿No es suficiente? No, yo creo que es el camino correcto. Pero, bueno, lo estamos empezando a andar, nos falta mucho por recorrer y no es suficiente sólo combatir a la corrupción si no la previenes también. Y si no trabajas también con el lado cultural de los muchachos de las nuevas generaciones, como lo estamos haciendo con la Secretaría de Educación Pública.

Pero también, ciertamente, sólo las leyes no cambian las cosas, pero ayudan a tener estas herramientas. Y yo aquí quiero recordar y hacerle otra vez un agradecimiento al Senado por la aprobación tan rápida de la Ley Anticorrupción que, bueno, esperamos que salga ya, también en la Cámara de Diputados, que es una gran herramienta para poder combatir la corrupción del otro lado del mostrador, que es donde está también la corrupción, que es en la parte de las empresas.

No me resta más que agradecerles la invitación y muchas gracias.

Senador RICARDO
FRANCISCO GARCÍA
CERVANTES*
MODERADOR



Bueno, vamos a ampliar el tiempo del Secretario a unas dos horas más para preguntas, pero otro día. Por supuesto que vamos a volver a consultar a don Salvador, porque estamos haciendo la evaluación de una legislación que va a cumplir diez años y que por supuesto como toda obra humana es perfectible. El conocimiento de las deficiencias, las dificultades que haya tenido en su implementación sirven al legislador, eventualmente no a esta legislatura, pero sí en la vida institucional más allá de los nombres y los apellidos que integran un cuerpo colegiado como el Senado.

El Senado como órgano del Estado continuará con ese esfuerzo de revisión. Dejaremos, por supuesto, la experiencia que nos ha transmitido y que nos pueda seguir complementando el señor Secretario, toda la dependencia y, adicionalmente, con lo que viene a continuación, que es la expresión también de quienes ven desde el punto de vista académico el tema de la función pública, quienes nos enriquecerán esta reflexión.

No me queda más que insistir en agradecerle a don Salvador su presencia, decirle que por supuesto, y decirles a todos, que en las próximas semanas deberá darse el dictamen sobre la construcción institucional de una nueva figura del Estado mexicano. Y cuando digo que es un dictamen, puede ser a favor o en contra, alguien podrá estar a favor o en contra, pero el Senado tendrá que pronunciarse: si dota al Estado mexicano de la capaci-

* Versión Estenográfica.

dad institucional, trayendo de lo que es ahora el monopolio de la acción penal en el Ministerio Público, para crear una instancia de carácter nacional, con la capacidad de investigación y persecución de los delitos relacionados con la corrupción en el ámbito nacional. Es decir, implica los municipios, las entidades federativas, los Poderes de la Unión y los órganos que se rigen por una autonomía constitucional.

Por supuesto ese sería un cambio de los paradigmas que ha señalado el Secretario. No estamos tan seguros de que pueda concluir el proceso del constituyente permanente, principalmente porque tendrán que vencerse muchos intereses creados.

Sólo con la altura de miras, sólo tomando en cuenta estos paradigmas por la ruptura de las viejas prácticas de la construcción de nuevas posibilidades para el país, tendríamos oportunidad de ser eficientes en la prevención, combate y sanción de la corrupción en nuestro país.

Yo le quiero agradecer y reconocer que ha quedado muy claro que el bien común, que se construye a partir del esfuerzo personal de cada funcionario público, atendiendo a las personas y en cada persona el reconocimiento de su dignidad y merecedor por supuesto del mejor servicio, eso está encomendado al SPC que, como se ha dicho, estamos convencidos que en su inmensa mayoría son muy honestos. Y a los que no, síganlos persiguiendo.



En la foto aparecen, de izquierda a derecha, el Mtro. Fernando Pérez Noriega, el titular de la SFP Salvador Vega Casillas y el senador Ricardo García Cervantes

MESA I

LA FUNCIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL,
EN LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.

PROPUESTAS PARA SU EFECTIVIDAD



PONENTES

Juan Manuel Portal Martínez

José R. Castelazo

David Arellano Gault

MODERADOR

Ricardo García Cervantes

JUAN MANUEL PORTAL
MARTÍNEZ*



Señoras, señores asistentes a este Seminario, la corrupción no puede ser analizada como un comportamiento de orden exclusivamente externo, parte como todo acto voluntario de una concepción valorativa de lo que es correcto y de lo que no lo es, y de elegir libremente un curso de acción ante determinada situación o coyuntura.

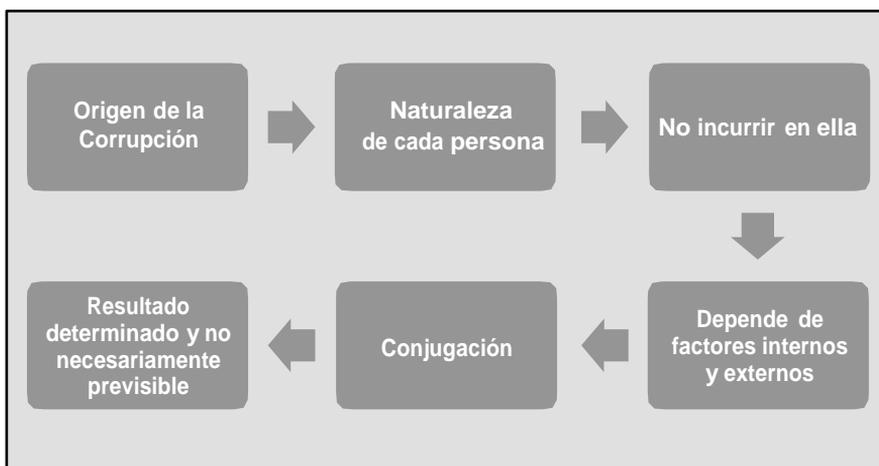
Actuar de manera dolosa es una facultad ejecutable por cualquier individuo, independientemente de la situación que ocupe en la sociedad y responde necesariamente a sus principios, intenciones e inclinaciones personales.

Podemos afirmar entonces que la corrupción tiene en su origen, en la naturaleza de cada persona y que no incurrir en ella depende de la existencia de una serie de factores externos e internos, cuya conjugación puede traer un resultado determinado y no necesariamente previsible.

La potencialidad de desviarse de una conducta ética reside en toda persona y representa el riesgo moral que asume la sociedad en el momento en que confía a uno de los suyos la responsabilidad de llevar a cabo determinadas tareas de gobierno.

No existe manera de garantizar que la línea de conducta de una persona se mantendrá inalterable, puesto que no es viable prever todos los posibles escenarios personales y sociales que se pueden presentar. Sería de un reduccionismo absurdo limitar la existencia de la corrupción a las labores de gobierno. Claramente se trata de un fenómeno de alcance y escala mucho mayor, puesto que puede presentarse en cualquier relación humana.

* Titular de la Auditoría Superior de la Federación.



Sin embargo, este fenómeno es particularmente agresivo cuando se integra como un componente desagradable, pero socialmente tolerado en las transacciones que se establecen entre las instituciones y órganos gubernamentales y la sociedad civil. Si el Estado debe ser la máxima expresión del bien común, resulta inaceptable que sus funcionarios aprovechen su posición para obtener un beneficio particular.

Es de notar que la posibilidad de que existan actos corruptos en la administración pública se intensifica por la existencia de una serie de circunstancias. Independientemente de la falta de principios personales en los servidores públicos, podemos destacar la debilidad en la estructura normativa y de control interno. El hecho de que las políticas del Estado puedan generar rentas económicas a los funcionarios que las administran, la percepción de una falta de legitimidad del sistema normativo a sí mismo.

Del mismo modo, como parte del proceso de desarrollo del Estado, se ha concebido a la Ley como el medio de hacer coercitivos los valores éticos a través de su expresión en una norma jurídica. Esta es la principal barrera que la sociedad puede oponer al surgimiento de prácticas corruptas.

A la par del derecho, existen diversas instituciones y órganos en la sociedad que se encargan de vigilar que el respeto de las normas se cumpla, pues al parecer el temor a la sanción está limitado por la percepción del individuo de que con todo puede permanecer impune. Estas instituciones pretenden reforzar el cerco a las conductas inadecuadas y elevar el costo de las mismas a través de una vigilancia constante y sistematizada.

Los órganos internos del control y la fiscalización superior se han desarrollado como manifestaciones similares de un mismo fenómeno, pero atendiendo a ámbitos distintos: el interno y el externo. Sin embargo, hay que precisar que no están diseñados propiamente como instrumentos anti-corrupción.

La fiscalización superior, labor de la que se ocupa la institución a mi cargo, opera como uno de los principales elementos de equilibrios del poder, a través del cual la representación de la sociedad, que es la Cámara de Diputados, tiene la facultad de revisar el ejercicio que se hace de los recursos federales.



De acuerdo con la experiencia de prácticamente todos los países del mundo, la democracia funciona mejor si hay profesionales escrutando los actos de los gobernantes, que hagan funcionar oportunamente las armas en caso de que se detecte alguna situación de riesgo. En los estados democráticos tradicionalmente se ha delegado en un cuerpo de funcionarios la responsabilidad de administrar los recursos públicos, de tal modo que las necesidades de la sociedad se vean satisfechas adecuadamente.

Y con el fin de estimular a que el servidor público vaya más allá de las expectativas y de recompensar el celo y el compromiso con la institución,

se le da a éste la posibilidad de ascender en la estructura jerárquica para ocupar posiciones de mayor responsabilidad y dificultad técnica, pero que representan, asimismo, una mejor remuneración y la adquisición de prestigio en la organización.

En este contexto, el talento, la capacidad profesional y la experiencia deben imponerse. Sólo aquellos que demuestren tener los merecimientos académicos y laborales necesarios deberán ser llamados a integrarse en el sector público que, a su vez, se verá enriquecido por la participación de funcionarios con nuevas ideas y deseos de superación.

Así, la creación de una capa de funcionarios profesionales con capacidades administrativas y conocimientos técnicos, vocación de servicio y estructura organizativa definida, debería en principio garantizar una ejecución de la función pública fluida y eficiente. Sin embargo, no siempre resulta así.



Distintas manifestaciones de problemas estructurales -como la falta de incentivos a superarse, la inamovilidad en los cargos, la adopción de inercias y comportamientos ineficientes y mucho más grave la aparición de actos de corrupción- tienen un impacto considerable en la gestión gubernamental.

Contra ello, una alternativa es la institucionalización efectiva de un servicio profesional de carrera. Este puede concebirse como una forma de gestionar efectivamente los recursos humanos que laboren en la Administración Pública, para formar una generación de servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, y cuyo progreso esté basado en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades.

Una condición necesaria para la aplicación de un servicio público de carrera lo constituyen las condiciones de ingreso de los aspirantes a ocupar un cargo en las instituciones gubernamentales. En este sentido, la aplicación de pruebas de confianza adecuadamente diseñadas representa un instrumento de utilidad para determinar el nivel de compromiso del postulante, respecto a las prioridades institucionales, el perfil axiológico del individuo e inclusive, su propensión a incurrir en conductas irregulares.

En otras palabras, este tipo de exámenes permiten detectar la información oculta sobre la personalidad del aspirante, y por consiguiente, disminuye el riesgo moral de su contratación para la entidad contratante.

Adicionalmente a los requisitos de entrada, se debe establecer un ambiente de control interno, basado en la definición de un marco de conducta consistente con los valores de las instituciones que le permita al empleado estar consciente de los límites que debe guardar su actuación como servidor público, así como conocer aquellas áreas de riesgo en las que su puesto es vulnerable, respecto a posibles prácticas corruptas.

Por otra parte, en la actualidad existen diversas certificaciones profesionales en distintas disciplinas basadas en buenas prácticas reconocidas en el ámbito internacional que pueden ser aplicadas en la gestión gubernamental. Estas certificaciones son un medio para que los servidores públicos actualicen sus conocimientos y demuestren su competencia en el desempeño de sus funciones.

La instauración de un sistema profesional de carrera es una tarea compleja que implique el abatimiento de muchas costumbres y resistencias por parte de quienes integran el sector público. Sin embargo, existe plena conciencia en nuestro país respecto a la absoluta necesidad de poner en funcionamiento este sistema en los tres ámbitos de gobierno.

Esta se expresó a través de la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en el año de 2003. Se propuso establecer un sistema que coadyuve a una administración pública

eficiente y que responda a las demandas de la población tomando como principios rectores la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia por mérito, por lo que se consideró que la estructura propuesta del sistema dependía del Titular del Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Función Pública.

En la revisión de la cuenta pública de 2005, la Auditoría Superior de la Federación llevó a cabo una auditoría al desempeño en el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal buscando comprobar el desarrollo de la implementación de este sistema. En la auditoría se llevó a cabo un análisis de los objetivos del servicio respecto de las probabilidades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

El resultado de la revisión mostró la necesidad de establecer distintos sistemas y estructuras que permitan una operación apropiada en el servicio en todas las áreas en que ha sido instituido, y tener un control más eficaz de los procesos de selección y reclutamiento del personal.

Otro elemento de relevancia en esta auditoría, fue constatar la importancia de implantar y utilizar sistemas de medición del desempeño para el reforzamiento de los mecanismos de operación del servicio profesional en términos de eficiencia, eficacia y economía, y fortalecer los mecanismos de operación y control aplicables.

Será necesario, asimismo, instaurar mecanismos similares a nivel estatal y municipal puesto que las actividades administrativas, en los tres ámbitos de gobierno, deberán complementarse de manera efectiva.

CONCLUSIÓN	
Nexo entre el SPC, la fiscalización superior y la lucha contra la corrupción es claro	
Vulnerabilidad a caer en conductas inadecuadas	Decisión dependerá del individuo
Establecer mecanismos y medidas que hagan menos atractiva a la corrupción o eleve el costo de ser descubierto	
Línea de defensa efectiva para los intereses de la sociedad	

Distinguidos asistentes a este evento: El nexo que podemos establecer entre el Servicio Profesional de Carrera, la Fiscalización Superior y la lucha contra la corrupción es muy claro, y siempre existirá la vulnerabilidad a caer en conductas inadecuadas, la decisión de hacerlo o no dependerá enteramente del individuo.

Sin embargo, establecer una serie de mecanismos y medidas que hagan menos atractiva la vía de la corrupción, o bien, eleve sustancialmente el costo de ser descubierto, representa una línea de defensa efectiva para los intereses de la sociedad.

La incertidumbre laboral que limita el horizonte de muchos servidores, los bajos sueldos que van a la par de un bajo desempeño por carencia de capacitación continua, la falta de identificación con la institución a la que se sirve, y el descrédito en el que ha caído el trabajo administrativo constituyen condiciones propicias para la aparición de la corrupción.

Considero, entonces, que quienes tienen bajo su responsabilidad las distintas entidades gubernamentales, hagan lo necesario para volver a generar entre el personal una sensación de dignidad y de orgullo por dedicarse a servir a la población. El desaliento y el cinismo en el que se suele caer, cuando no se cree en lo que se está haciendo, predispone a la persona a un relativismo moral en el que su interés personal privará siempre sobre la de la comunidad, y por lo tanto lo hará más vulnerable a incurrir en manejos deshonestos.

Sé que no se trata de una tarea sencilla, pero estoy seguro que con nuestro esfuerzo podemos hacer una verdadera diferencia significativa. Muchas gracias.



La presencia de servidores públicos, académicos y estudiantes fue sustancial durante el desarrollo del Seminario.

JOSÉ R. CASTELAZO*



Buenos días, tardes ya, tengan todos ustedes, es un honor para el INAP y para su servidor estar aquí en estas instalaciones del Senado. Yo quisiera decirles que trataré de utilizar los 15 minutos, no tanto para conceptuar la profesionalización que obviamente es el desarrollo y capacidades de los servidores públicos y de las instituciones para atender y resolver toda la problemática del poder, del poder institucionalizado que puede florecer o fenecer en la administración pública, sea del Ejecutivo, Legislativo, Judicial o de cualquier orden de gobierno.

Esto se ha dicho con mucha frecuencia y no se ha aplicado con la misma frecuencia, desafortunadamente. Lo que tenemos que encontrar es que más allá de lo que podamos decir los académicos acerca de la necesidad de la profesionalización de su obvio beneficio al instrumentarlo, me gustaría aprovechar el tiempo que tenemos para hacer una invitación a una crítica.

Estos son caminos simultáneos a la gobernación, es decir, se tiene que desarrollar el SPC en un contexto político, administrativo, donde tiene que ver con la gobernación, no con la Secretaría de Gobernación, sino con la gobernación de un sistema, y por eso hay políticas gubernamentales, políticas públicas, políticas ciudadanas y en tal virtud, hay una necesidad de entender que las políticas gubernamentales son indelegables del gobierno por el gobierno; las políticas públicas son compartidas con la sociedad y las políticas ciudadanas son delegadas del gobierno a la ciudadanía.

Esta diferenciación de las políticas no se puede hacer más que académicamente, porque en la realidad quien gobierna tiene que aplicar necesaria-

* Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)/Versión Estenográfica.

mente, y al mismo tiempo, políticas gubernamentales, políticas públicas y entender que la política ciudadana es el alimento más importante de toda acción política.

La Ley es importantísima, no solamente la Ley del SPC, sino las leyes que regulan todo lo que es el accionar público administrativo, me refiero a una regulación de las propias normas, y una regulación operativa de su aplicación.

El otro elemento importantísimo es la responsabilidad. Hay un título, el Cuarto de la Constitución que es específico, explícito y hasta redundante para fortuna de la propia Ley, hay dos leyes de responsabilidades a nivel federal y muchas otras en los estados: la responsabilidad administrativa, civil, política, social y desde luego, la responsabilidad personal que cada uno de nosotros tenga en el ejercicio del poder.

El proceso de profesionalización, ya nos lo dijo, el Secretario de la Función Pública cómo ha seguido; también nos habló, que hay un antes, un durante y un después, que hay que responder preguntas sobre el servicio público y sobre el SPC; que hay un durante, y antes, pues hay cosas que se vinculan tanto en competencias -como se entiende poco lo que son las competencias, sobre todo en un mercado abierto, sobre todo en un sistema de New Public Management, como le llaman-, que deja al Estado en una mínima expresión, y le da al mercado una máxima, un máximo protagonismo; entonces, el antes y durante tiene que ver con la profesionalización, durante la certificación, la conciencia, el desempeño; el después, el crecimiento, etc., etc., y ya nos habló el Secretario, sobre todo esto, no quiero repetir; quiero más bien presentar una reflexión que pienso que es pertinente.

La profesionalización del servicio público va más allá de la mera capacitación y certificación; debe ser extensiva a todo servidor público, y en el ámbito público a diferencia de otras entidades sociales o privadas la profesionalización está estrechamente ligada con las expectativas y demandas de la gente.

No hay profesionalización del servicio público sin participación social. Es decir, la política y la administración pública se juntan, se juntan y continúan unidas todo el tiempo durante todo el proceso del ejercicio del poder.

Entonces, yo quisiera ver cómo funciona un SPC frente a una realidad. Hay una realidad política que nos habla de diversidad, de pluralidad y que está altamente contaminada por una lucha indiscriminada por el poder.

Esta realidad política que estamos viviendo actualmente en nuestro país, es una realidad muy difícil de superar si no hay una voluntad política que

realmente se nos haga presente en todos los partidos y todos los actores sociales importantes. Frente a esta realidad política el SPC encuentra un obstáculo enorme para superar problemas de interpretación y problemas de acción de la función pública.

Hay otra realidad que es la económica, y que se refiere a los recursos para financiar un SPC. Un SPC es carísimo, en cualquier país y por supuesto también en México. ¿Por qué solamente el 30 por ciento de los servidores públicos que pueden gozar de la permanencia, solamente 18 mil servidores públicos están certificados? No solamente por razones políticas, porque pertenezcan o no a un partido o una corriente de poder; sino porque el financiamiento de su permanencia, de su desarrollo, de su crecimiento es muy complicado, es muy caro, y habría que obtener recursos de distintas fuentes para lograrlo.

Hay otra realidad, la social. La realidad social es muy negativa para el SPC, por qué, porque hay una cultura política muy ralita; hay una cultura política que de alguna manera retroalimenta una forma de actuación en la sociedad de parte de la ciudadanía, de las empresas, de las asociaciones cualquiera que sea su naturaleza en donde encuentra en la corrupción, en la ignorancia, en la impunidad un campo fértil para actuar arbitrariamente.

Si vemos box, lo acabamos de ver, bueno, todo mundo se quejó, pero bueno, algo tiene que ver la corrupción; si vemos cómo se maneja la Federación Mexicana o Chilena o de cualquier país que quieran de fútbol, bueno, qué negocios. Si vemos -estoy hablando del deporte- pero si vemos otro tipo de asociaciones, entonces siempre encontraremos lados muy oscuros, poco transparentes, en donde va a ser muy difícil que al ponerles luz no se agite el avispero, y entonces los intereses formen toda una legión en contra de la profesionalización como se ha concebido.

La cultura política de la sociedad mexicana, todavía está muy lejos de aceptar, de concientizar que es mejor tener una administración pública profesionalizada que no tenerla. Y, digamos, recorrer ese puente de cultura política nos va a llevar, seguramente muchos, muchos años más, empezando por la cultura política que están expresando nuestros partidos políticos, y miren dónde lo estoy diciendo, lo estoy diciendo -no tiene ninguna valentía esto, y esto lo dice todo mundo, en todos lados, todo el tiempo, en toda la República- es muy lamentable que la lección de política, de cultura política, que debe estar a cargo de los partidos políticos, que están determinados como entidades de interés público, no actúen en consecuencia; y ya no di-

gamos los medios de comunicación, los medios de comunicación, son, no digamos la antítesis de la responsabilidad de informar y formar opinión.

Entonces, va a estar muy difícil que transitemos por ese puente de la incultura política a la cultura política.

Y, finalmente, la realidad administrativa. Estamos también lejos de institucionalizar, porque los liderazgos se convierten en una especie de caudillismo dentro de las instituciones, porque el jefe siempre tiene la razón, como regla general, pero no hay un liderazgo institucionalizado, todavía no institucionalizamos los liderazgos.

Las capacidades son más de confianza que de capacidades de desempeño y las habilidades, y finalmente las instituciones públicas, pues atraviesan por un proceso de transición en donde se debe construir una autoridad moral en la propia institución y de quienes la representan. En lugar de desarrollar un concepto de profesionalización, quise, más bien, acercarme a una crítica de esta naturaleza.

Muchas gracias por su atención.



Durante los trabajos de este evento, los asistentes se mostraron atentos, en cada una de las exposiciones presentadas por los ponentes.

SERVICIO CIVIL: ESTABILIDAD Y ESPÍRITU DE CUERPO CONTRA LA CORRUPCIÓN

DAVID ARELLANO GAULT*



INTRODUCCIÓN

La corrupción es un fenómeno social de alta complejidad y densidad. Hay una relación social densa cuando la interacción se da entre actores diferentes que se encuentran en situaciones legales e institucionales diversas, creando una serie de comportamientos institucionalizados (por tanto repetitivos). Cuando hablamos de corrupción hablamos entonces de una relación entre diversos actores que de manera continuada son capaces de establecer transacciones que pueden considerarse indebidas. Se puede definir la corrupción como la violación de un deber posicional (Malem Seña 2003; 32) y la gravedad del problema se encuentra cuando esta violación se hace en forma sistémica, es decir, a través de una relación social relativamente constante y estable. Dicha relación incluso puede incorporar estrategias y estratagemas especializadas para evitar ser capturado en dicha relación de corrupción

* Profesor-Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

(lo que podríamos referir como corrupción sistémica). Esto es lo que hace difícil para instrumentos como las auditorías, por ejemplo, convertirse en sólidos instrumentos contra casos de este tipo. Desde otro ángulo técnico, la corrupción sistémica como una relación social puede considerarse como un equilibrio de Nash, es decir donde ni ciudadanos ni servidores públicos y políticos tienen incentivo alguno para cambiar esta situación (Vertiz 2000).

Siendo entonces una relación social, la corrupción sistémica difícilmente podrá ser disminuida y controlada con esfuerzos normativos aislados o marcos regulatorios que traten dicho fenómeno como una decisión de individuos disfuncionales (las “manzanas podridas” dentro del barril). La corrupción sistémica implica que una gran cantidad de actores están atrapados en una relación social densa que hace difícil no participar en alguna esfera o momento de su vida en la dinámica de corrupción generalizada. No cabe duda que la imposición de amenazas creíbles contra los actos de corrupción es un instrumento muy importante, pero difícilmente podrá ser la estrategia sustantiva cuando de lo que se habla es de la existencia de una red de relaciones sociales, acuerdos, interpretaciones y símbolos socialmente compartidos por diversos actores, construyendo la base de una serie muy continuada y grande de comportamientos dirigidos a la corrupción y que terminan atrapando a otras personas como ciudadanos o usuarios de servicios (como pasa regularmente en prácticamente todas las ciudades de México con la policía de tránsito o con diversos trámites ciudadanos). La corrupción sistémica incluso puede llegar a tales niveles de desarrollo que quienes están involucrados han creado estratagemas y prácticas bastante desarrolladas para eludir el castigo y la supervisión formal. Es por ello que la corrupción sistémica es capaz de engañar esfuerzos de auditoría o esquemas de vigilancia formales.

Si la corrupción es entonces una relación social, ésta puede constituirse como un engranaje común de las relaciones políticas, entre gobierno y empresa, relaciones entre políticos electos con los servidores públicos designados y del servicio civil, y por supuesto entre estos últimos y los ciudadanos.

Es en este contexto que vincular la importancia de un servicio civil en la lucha contra la corrupción encuentra un enorme sentido. Un servicio civil es una institución política de alta importancia, cuya existencia transforma sin lugar a dudas las relaciones políticas de todo nivel, transformando también radicalmente la manera en que los gobiernos electos tratan con las

estructuras administrativas que gracias a un buen servicio civil no dependerían más de los vaivenes políticos electorales. Sin embargo no habrá que perder de vista que como institución política, un servicio civil tiene costos muy grandes y genera nuevos problemas sustantivos. La apuesta se da entonces en que los beneficios de un servicio civil (la estabilidad de largo plazo de las políticas públicas, por ejemplo) sobre pasen sus costos ineludibles (la dificultad de evaluar el desempeño de los servidores públicos para evitar su anquilosamiento o rigidización, por ejemplo). La pregunta que se suma entonces es en qué sentido los servicios civiles se convierten en una institución política crítica para controlar y disminuir la corrupción como una relación social.

En el siguiente apartado discutiremos la importancia de esta institución política para el combate a la corrupción sistémica.

NATURALEZA POLÍTICA DE LOS SERVICIOS CIVILES

Un servicio civil, como ya se dijo, es una ilusión política antes que nada. Lo es porque su función principal se encuentra en aislar artificialmente las estructuras administrativas de los intereses y decisiones de los políticos electos y designados. Es esta característica fundamental la que le otorga estabilidad en el largo plazo. De alguna manera, en muchos países incluido México, se ha confundido a un servicio civil como un servicio profesional (Arellano, 2008). Es decir, se asume que es suficiente profesionalizar a los servidores públicos para obtener un comportamiento eficaz y eficiente en la administración pública. En realidad, esto último es un subproducto de la característica política un servicio civil (Klingner y Nalbadian 1998). Es decir, la clave fundamental es la construcción de una institución capaz de defenderse de los vaivenes normales de la alternancia política normal en una democracia. En otras palabras, evitar el sistema de botín, donde los políticos electos y designados en turno incorporan en sus aliados políticos (y no necesariamente por razones de conocimiento o mérito) en los puestos públicos y en la toma de decisiones del aparato administrativo gubernamental. Ésta es la principal característica de un servicio civil, evitar el sistema de botín, bajo la idea de convertir al aparato administrativo en un aparato leal profesionalmente a los políticos electos, evaluados por su mérito y experiencia y no por su cercanía con los poderes políticos. Lograr institucionalizar un servicio civil efectivo evidentemente no es una cuestión solamente de

normas, leyes y profesionalización, sino de un acuerdo político crítico y una institución que es capaz de defenderse a sí misma y perdurar ante los vaivenes y presiones políticas que inevitablemente sufrirá.

En efecto, un servicio civil existe en el largo plazo porque sus miembros son capaces de defender al propio servicio civil. Los agentes políticos siempre buscarán en diferentes formas influenciar y afectar las reglas del servicio civil, es una situación “normal” en cualquier democracia. Pero la existencia y estabilidad del servicio civil dependerá de la capacidad de sus propios miembros para defenderlo y estabilizarlo. Es debido a esta dinámica, a su vez, que los servicios civiles también son un problema grave en una democracia: pueden convertirse rápidamente en un grupo de poder que defiende sus intereses más que los de los ciudadanos o de los políticos electos a los que se supone deben de ser leales en sentido profesional.

Los servicios civiles son sin lugar a dudas instituciones políticas muy costosas y que encierran peligros importantes. El intentar aislar al aparato administrativo es un paso sustantivo, que se logra en el mediano y largo plazo, y que genera la posibilidad de una estabilidad en la toma de decisiones de política pública en el largo plazo. Sin embargo, para que un servicio civil sea capaz de alcanzar este nivel de estabilidad, requiere sistemáticamente defenderse de los intentos de los políticos electos y designados por intervenir en el nombramiento y evaluación del propio servicio civil. Esta es una batalla común en cualquier democracia, donde los políticos electos buscarán modificar las reglas para flexibilizar y poder intervenir más, y los seguidores del servicio civil buscarán rigidizar esas reglas para evitar cualquier tipo de intromisión desde los políticos electos. En cualquier democracia es una batalla constante que será año tras año, elección tras elección. El ideal, de acuerdo a Wildavsky (1993), se dará cuando el servicio civil pueda hablarle con la verdad al poder y al mismo tiempo cuando esa actitud no sea un limitante para sostener un principio de lealtad profesional sustantivo. En otras palabras, un servicio civil le permite a un servidor público de carrera explicarle a sus jefes políticos, por ejemplo, que las políticas que se están pensando ya se han intentado y han fracasado en el pasado. Puede incluso mostrarles datos, pruebas y elementos para abonar su argumento. Si después de este momento de hablarle con la verdad al poder, el político electo ordena que de todas maneras se aplique la política definida, un servicio civil también debe permitir una obediencia leal en sentido profesional. En otras palabras, el servidor público deberá obedecer primero, y segundo intentar

implementar la política establecida por su jefe de la forma más profesional y leal que le sea posible de acuerdo a sus posibilidades y conocimientos. Éste es el equilibrio que un servicio civil en el largo plazo otorga a una democracia. Sin embargo, es claro que también implica un peligro: efectivamente, un servicio civil puede ser estable debido a que se defiende a sí mismo, por lo tanto, defiende a sus miembros y es defendido primariamente por sus miembros. Y la forma lógica de hacerlo es defender las reglas del propio servicio civil y hacerlas cada vez menos factibles de ser afectadas por las decisiones de los políticos. El peligro de que un servicio civil se anquilese siempre es grande, pues en la batalla por defenderse, puede generar la posibilidad de un grupo político burocrático que se define como facción.

Resumiendo, un servicio civil es una institución política primero y segundo un sistema de recursos humanos. Es la estabilidad del servicio civil la que permite la profesionalización y no a la inversa. La estabilidad del servicio civil implica la posibilidad de sus miembros de defenderse, de crear un espíritu de cuerpo que los identifique como tales, como un grupo que se denomina servidores civiles de carrera. Sin embargo, llevado al extremo, esta defensa como grupo puede llevar a una facción, a la defensa de los intereses del servicio civil no para generar estabilidad y lealtad profesional, sino la defensa de intereses específicos de grupo.

Servicio civil entonces, como institución política, lleva ineludiblemente a la constitución del espíritu de cuerpo. Espíritu de cuerpo es sin duda la construcción de lo que Weber llamó la ética de la oficina o la oficina como vocación (Du Gay 2011: 17). Como principio burocrático es fundamental en una democracia que sus servidores públicos mantengan una distancia sustantiva de los intereses políticos, con el fin de asegurar el registro justo y eficaz de los diferentes intereses en cuestión o competencia. Todo esto sin ser afectados sustantivamente por los poderes fácticos de las facciones políticas, por las diferencias de religión, género o raza. El espíritu de cuerpo de un servicio civil es entonces crítico para construir una acción gubernamental de debido proceso, como instrumento fundamental que asegure el trato equitativo e igualitario a las personas cuando se enfrentan o relacionan con el estado.

El espíritu de cuerpo, esta vocación de la burocracia como la llamaba Weber, sin duda es al mismo tiempo fuente de problemas: el burocratismo, la impersonalización del trato entre gobernados y gobernantes, la formalización de toda relación a través de trámites y expedientes, entre otras. En

toda democracia, esta dualidad existe y debe ser enfrentada contextual y prácticamente. Pues al final de cuentas, sin espíritu de cuerpo no se puede construir un servicio civil estable, capaz de defenderse de los vaivenes políticos y de los esfuerzos de los políticos electos por manipular. Sin este espíritu de cuerpo, no hay posibilidad de hablar con la verdad al poder. Y tampoco habría posibilidad de una lealtad profesional del servicio civil dada la legitimidad sustantiva de los políticos electos otorgada por los votos en las urnas. Pero al mismo tiempo, un espíritu de cuerpo genera las posibilidades de un proceso de anquilosamiento, de creación de una facción que termine defendiéndose asimismo como un aparato de poder, y no como una institución política de estabilidad de largo plazo en una democracia.

SERVICIO CIVIL Y CORRUPCIÓN

Vinculemos entonces estas dos categorías. Por un lado, la corrupción como un fenómeno social, como una compleja relación social que genera un tejido de vinculaciones entre diversos sectores gubernamentales y no gubernamentales, produciendo la posibilidad sistemática de la violación de un deber posicional. Y por el otro, una institución política como el servicio civil, que es fundamental e indispensable para la estabilidad en el largo plazo de una democracia, pero con posibilidades de constituirse en un poder político faccioso, burocratizado y rígido.

La corrupción sistémica lleva a una secuencia de actos vinculados de muy diversos actores. Constituye una especie de tejido social que se reproduce constantemente, que es capaz de incluso de convertirse en una costumbre institucionalizada. Es por ello que la corrupción de este tipo difícilmente puede atacarse sólo con buenas intenciones, con leyes y reglas generales que busquen atacarla como si fuera una decisión de personas o individuos (Rose-Ackermann, 2011). Estas personas o individuos pueden estar incrustadas sistemáticamente en una red de relaciones tal, que su decisión individual puede ser lo menos importante.

Más allá incluso, los instrumentos creados para combatir la corrupción tienen que a su vez afectar a una densa realidad social. En otras palabras, los instrumentos deben implementarse y es en la implementación donde beneficios y costos, efectos no esperados y deseados de la acción, aparecen en forma sistemática. En efecto, los instrumentos que se tiene disposición para atacar la corrupción son todos costosos y limitados.

En otros espacios (Arellano y Zamudio, 2011; Arellano, Lepore y Aguilar en prensa; Arellano, Medina y Rodríguez en prensa) hemos analizado tres instrumentos para atacar la corrupción, en términos de estos límites, costos y procesos complejos que implica su implementación. Nos referimos a las regulaciones de conflicto de interés, a las sanciones y a la instrumentación del informante interno. A través de estudios en diversos países y de sus estructuras organizacionales, es posible observar cómo los instrumentos que se tienen a mano para atacar la corrupción tienen importantes limitaciones y costos asociados que deben de ser tomados en cuenta como parte de un proceso complejo de implementación y afectación de un fenómeno como la corrupción que es una relación social.

En el caso de los conflictos de intereses, el problema sustantivo que se observa en la literatura internacional es el de la complejidad para identificar dichos conflictos. Siendo que el conflicto de interés es una posibilidad perenne, el problema está en cuándo este conflicto de interés se hace una realidad y se desarrolla en forma dolosa, convirtiéndose en una afectación negativa hacia el interés público. El conflicto interés se define como el momento en el cual la decisión de un servidor público se ve afectada negativamente por intereses privados propios relacionados. Sin embargo, en la práctica, los servidores públicos siempre tienen intereses privados. Como la definición establece, el problema está cuando los intereses privados afectan negativamente su comportamiento, en forma efectiva. La pregunta es ¿cuándo y cómo se puede medir y saber que se ha afectado negativamente la decisión un servidor público? En diversos países incluso se acepta que un servidor público puede no darse cuenta de que está entrando en una arena de conflicto interés potencial. Intentar controlar con mecanismos normativos u organizacionales cada una de las posibilidades en el tiempo en las cuales un servidor público puede entrar en conflicto interés, es simplemente impráctico, sumamente costoso y probablemente inútil. En muchos países, se ha avanzado hacia una perspectiva que ve al conflicto interés como una oportunidad de educación y capacitación: son los propios servidores públicos los que deben estar advertidos y capacitados para localizar los posibles y potenciales conflictos de intereses, y está en la responsabilidad de los propios servidores públicos advertir y tomar cartas en el asunto. En otras palabras, más que una visión punitiva, se plantea primero una visión preventiva. Se pasa la responsabilidad al servidor público de identificar estas posibilidades y advertir sobre la ne-

cesidad de tomar acciones. Controlar los conflictos de intereses siempre será instrumentalmente una acción bastante compleja y costosa. Las zonas grises de definición de las esferas de conflicto interés existen de manera cotidiana y normal. Es por ello que su instrumentación requiere de la participación de los servidores públicos en un proceso constante de educación y prevención. Un servicio civil estable, con un sólido espíritu de cuerpo es indispensable para enfrentar las áreas grises de los conflictos de interés. El servicio civil debe ser corresponsable en este sentido, involucrando a los servidores públicos en prácticas, conocimientos, ejemplos y capacitaciones para evitar el conflicto de intereses en la práctica. Viniendo desde el servicio civil, los propios servidores públicos percibirán la importancia de la prevención por encima del casito a raja tabla.

En el caso de las sanciones, sucede una cuestión similar. Un servidor público en la práctica se ve obligado a comprender un sinnúmero de regulaciones y normatividades para tomar sus decisiones y al mismo tiempo poder rendir cuentas. Ésta es una lógica normal en cualquier democracia: los tomadores de decisión en el servicio público deben estar constantemente equilibrando la necesidad de tomar decisiones de forma eficaz y eficiente pero al mismo tiempo de tal manera que puedan rendir cuentas constantemente sobre sus actos. Lograr equilibrar estos dos criterios (eficiencia/eficacia y rendición de cuentas) es una labor constante en la vida de un servidor público en una democracia. Un instrumento crítico para lograr este equilibrio es establecer sanciones a aquellos que se desvían de estos criterios. La cuestión está en la acción práctica para generar y aplicar estas sanciones. Quiénes las aplican, cómo se vigila, qué criterios se usan para aplicarlas en forma sistemática, se convierten en elementos fundamentales para alcanzar en la práctica los objetivos deseados.

Las sanciones son al final de cuentas amenazas sobre los servidores públicos para evitar que se desvíen de las normas. Pero las normas son muchas, heterogéneas y diversas. Cumplirlas todas puede ser simplemente imposible, conocerlas todas impráctico. Algunas sanciones son por fallas administrativas, o procedurales, otras serán por generar posibilidades de corrupción. Las agencias o grupos encargados de la vigilancia son a su vez personas y grupos, organizaciones que se ven necesitados de criterios prácticos para actuar y a su vez están siendo vigilados o presionados en obtener resultados (que para estas personas muchas veces se reduce en localizar fallas procedurales o posibilidades de corrupción a como dé lugar).

De esta manera, es plausible pensar que la implementación de las sanciones a los servidores públicos debido a desviaciones normativas o actos que puedan dirigirse la corrupción, requieren de una participación constante de diversos servidores públicos en diversas organizaciones y agencias. Nuevamente, la importancia de un servicio civil, de un espíritu de cuerpo se hace presente ante la complejidad de la implementación que diversos instrumentos de lucha contra la corrupción implican.

Nuestro último ejemplo es el de los informantes internos. Las regulaciones para proteger a los informantes internos deben enfrentar diversas complejidades. ¿Cómo proteger a un informante interno? ¿Quiénes deben tener la carga de la prueba? ¿Cómo se asegura (la autoridad y el propio denunciante) que un informe sobre un posible acto de corrupción es fidedigno y leal? ¿Qué efectos en el ambiente organizacional genera la posibilidad de tener informantes internos protegidos? ¿Cómo y a quién un informante interno debe acercarse cuando el acto de corrupción es sistemático? ¿Cómo sabe con cierta certeza de que lo observado es real y cómo un acusado por un informante interno sabe que dicha acusación es justa y fundamentada? La instrumentación de la protección al informante interno está llena de detalles y complejidades. Algunas regulaciones lo hacen obligación, un delito el no delatar. Pero ponen la carga de prueba en el servidor público, haciéndolo entonces una actividad sumamente riesgosa e indeseable. En el otro extremo, sin normas claras, cualquiera puede delatar a otros sin estar seguro/a de que lo observado es un acto de corrupción. Si la corrupción es sistémica, la complejidad del acto de denuncia puede requerir de discreción, tiempo, inteligencia y apoyo especializado. Por último pero no por ello menos importante, están las consecuencias en el ambiente organizacional: una dinámica de informante interno puede ser pernicioso para el ambiente organizacional donde la vigilancia se convierta en un arma de ciertos grupos o simplemente en un ambiente opresivo y de desconfianza sistemático y desmotivador.

Nuevamente la existencia de un servicio civil con espíritu de cuerpo sería sustantivo para la instrumentación de la figura del informante interno, que requiere de una estrecha colaboración y una amplia comunicación con el fin de que dicha figura no se desvirtúe y se instrumente de una forma claramente comunicada y especificada en las diversas agencias que intervienen, implementan y vigilan.

REFLEXIONES FINALES

Los dos dilemas que hemos presentado pueden ser de suma importancia para un país como México que sufre de niveles muy altos de corrupción sistémica y al mismo tiempo sufre la carencia ya no digamos de un espíritu de cuerpo en el servicio civil sino de un servicio civil propiamente dicho.

En efecto, la corrupción es sin duda una relación social estable y sólidamente establecida en el sistema político y en la relación entre empresas y gobierno, entre políticos y servidores públicos y entre estos y los ciudadanos. Tal parece que es necesario evaluar la ineficacia de los instrumentos actuales que pueden ser buenas intenciones y hasta buenas ideas, pero que en el momento de su instrumentación seguramente están enfrentando retos muy grandes y problemas que requieren visiones más prácticas y ajustes constantes en las estrategias.

Por el otro, el servicio civil es una criatura en ciernes en el país. El servicio civil federal apenas abarca a los mandos medios y ciertos mandos superiores. No hay esperanzas en el corto plazo de involucrar a la mayoría de los servidores públicos atrapados en lógicas sindicales muchas de ellas clientelistas y corporativas. Los treinta y tantos mil servidores públicos¹ que sí pueden pertenecer al servicio civil están todavía enfrentando un sistema pensado más como de recursos humanos (profesionalización) que preocupado por darle legitimidad y credibilidad como institución política. Los servidores públicos ya certificados requerirán enfrentar las tentaciones y ajustes que los políticos electos buscan siempre hacer para debilitar a un servicio civil. No participan en los comités técnicos y de profesionalización, tampoco en el consejo consultivo, por lo que no tienen oportunidades de defender al servicio civil. Tampoco están en estos momentos organizados de tal manera que comiencen a ser una estructura capaz de hablarle con la verdad al poder. Por tanto, tampoco parecen ser el cuerpo estratégico a través del cual la lucha contra la corrupción sistémica se puede desarrollar. Sin un servicio civil con espíritu de cuerpo la

¹ De acuerdo al informe 2007 del servicio profesional de carrera (no ha habido otros desde entonces, pese a que las escuetas minutas del Consejo Consultivo refieren sin especificar a datos disponibles al 2010) de 36812 puestos de estructura identificados dentro del servicio, se tenían certificados apenas a 8342 servidores públicos.

lucha contra la corrupción seguirá muy probablemente siendo una serie de buenas intenciones, instrumentadas en marcos normativos aislados y relativamente inefectivos.

Dos pasos en este sentido parecen necesarios. Primero, realizar una profunda reflexión y reforma a los mecanismos anticorrupción en el país. Su integración en una ley con toda claridad, permitirá observar a todos estos instrumentos, definirlos con claridad, establecer sus objetivos con precisión. Esto permitirá evaluarlos en su especificidad, es decir, no es suficiente que se promulguen leyes y normas y se planteen en su integralidad, sino que sean evaluados en términos de su efectividad, permitiendo comprender los costos de estos instrumentos y ajustarlos conforme sus resultados. En otras palabras, para reducir la corrupción se requiere de instrumentos, todos ellos son costosos y tienen límites, y por tanto estarían mejor integrados en una solo esquema normativo y evaluados constantemente de una manera transparente y pública, con un sistema de información a los ciudadanos y estudiosos, amplio y accesible.

En términos de servicio civil, será necesario pasar de una visión de servicio profesional a una de servicio civil, buscando legitimar una institución política, no solamente un sistema de recursos humanos. Buscar la legitimidad y credibilidad del servicio civil federal es sustantivo: deben participar sus miembros certificados en los comités de selección y profesionalización con el fin justamente de que se proteja la aplicación lógica y leal de las reglas. Deben participar en el consejo consultivo justamente para permitir el ajuste y fortalecimiento de las reglas que hacen al servicio civil estable y profesional. Los servidores públicos certificados muy probablemente con esta medidas comenzaran a construir el espíritu de cuerpo que es indispensable para la creación de un aparato que le hable con la verdad al poder y que sea leal profesionalmente (no políticamente) a los políticos electos, sus jefes inmediatos legítimos. La transformación de la lógica sindical corporativa en la que se encuentran la gran mayoría de los servidores públicos federales (y de las entidades federativas) es otro tema de debate: sin un servicio civil más integral y que abarque a otros niveles de operación, difícilmente se podrá hablar de un servicio civil capaz de apoyar, como lo hemos propuesto en este artículo, a la batalla contra la corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO, David (2008). “La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México” en Longo, Francisco y Carles Ramió (eds). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: CIDOB
- ARELLANO, David y Laura Zamudio. (2011) “Organizational and institutional dilemmas in minimizing conflicts of interests in a democracy: Canada, the United States and Mexico” en Sandoval, Irma. *Contemporary debates on corruption and transparency*. México: UNAM
- ARELLANO, David, Walter Lepore e Israel Aguilar (en prensa). El mecanismo de sanciones en el ámbito federal mexicano, 2005-2008. Un primer acercamiento empírico.
- ARELLANO, David, Alejandra Medina y Roberto Rodríguez. (en prensa) “Instrumentado una política de informantes internos (whistleblowers): ¿mecanismo viable en México para atacar la corrupción?” *Foro Internacional*.
- DU GAY, Paul. (2011). “‘Without regard to persons’: problems of involvement and attachment in ‘post-bureaucratic’ public management” en Clegg, Stewart et al. *Managing modernity. Beyond bureaucracy?* Oxford: Oxford University Press
- KLINGNER, Donald y John Nalbandian (1998). *Public personnel management*. New Jersey: Prentice Hall
- MALEN Seña, Jorge. (2002). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa
- ROSE-ACKERMANN, Susan. (2011). “The political economy of corruption: Research and Policy” en Sandoval, Irma. *Contemporary debates on corruption and transparency*. México: UNAM
- VERTIZ, Miguel. (2000). “El combate a la corrupción en los trámites administrativos. Una aproximación teórica” en *Gestión y Política Pública*. IX(2)
- WILDAVSKY, Aaron. (1993). *Speaking truth to power*. California: Tavistock.

DOCUMENTOS

Informe Anual Servicio Profesional de Carrera. 2007. Secretaría de la Función Pública México.

MESA II

DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LA CARRERA MAGISTERIAL ¿NUEVAS PERSPECTIVAS?



PONENTES

Juan de Dios Rodríguez Cantón

Carlos Ornelas

Manuel Gil Antón

MODERADOR

Sen. Alfonso Abraham Sánchez Anaya

JUAN DE DIOS RODRÍGUEZ
CANTÓN*



ANTECEDENTES

Las condiciones sociales e institucionales para el trabajo docente presentaron de 1980 a 1990, entre otras, las siguientes características: rezago en la revisión de planes y programas de estudio, limitados apoyos materiales y didácticos, bajos sueldos, mínimas posibilidades de superación personal y profesional, incremento en los años de estudio de la carrera normalista y escaso reconocimiento social.

Cabe señalar que la situación económica que prevaleció en el País en esos años, limitó la posibilidad de establecer una política de atención y promoción para uno de los recursos más importantes de la educación nacional: el maestro. En 1988, la percepción mensual del profesor de primaria, la categoría más representativa de la Educación Básica, ascendía mensualmente a 1.57 salarios mínimos generales.

Lo expresado se reflejó en la disminución de la matrícula en las escuelas normales, misma que pasó de 330,000 en el ciclo escolar 1982-1983 a casi 110,000 en 1992-1993, lo cual significó un decremento del 66%.

También, las condiciones descritas incidieron desfavorablemente en el nivel de calidad de la educación y en la imagen social del maestro, lo que detonó en abril de 1989 un fuerte movimiento de inconformidad magisterial.

Como resultado de la negociación salarial de 1989, con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el Gobierno Federal inició un proceso de recuperación de los ingresos del docente de Educa-

* Responsable del Programa Nacional de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública.

ción Básica, el cual recibió un impulso fundamental con el establecimiento del salario profesional del magisterio, que se concretó en la respuesta de la Secretaría de Educación Pública (SEP) al Pliego General de Demandas de ese año; que al ser exclusivo para los profesores, permitió separarlo de las percepciones del resto de la burocracia y, con ello, posibilitó mayores incrementos.

Posteriormente, al salario profesional, que mejoró significativamente las remuneraciones de los profesores, el SNTE planteó la demanda, surgida de sus Primero y Segundo Congresos Nacionales Extraordinarios (Tepic, Nayarit en 1990 y México, D. F. 1992), del establecimiento de un sistema de estímulos para apoyar la revaloración de los docentes de Educación Básica y mejorar su economía.

CREACIÓN DE CARRERA MAGISTERIAL

En mayo de 1992, en la respuesta de la SEP al Pliego General de Demandas del SNTE, se estableció el compromiso de iniciar el Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM) a partir del ciclo escolar 1992-1993. En ese mismo mes y año, el Gobierno Federal, representado por la SEP, los Gobiernos de los Estados y el SNTE, suscribieron el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*.

En los postulados de este documento se establecen tres líneas centrales de acción: Reorganización del Sistema Educativo; Reformulación de los Contenidos y Materiales Educativos y la Revaloración de la Función Magisterial. En este último apartado se formaliza la creación de Carrera Magisterial (en adelante CM).

El 14 de enero de 1993, el Secretario de Educación Pública, la Secretaria General del CEN del SNTE y la Comisión Nacional SEP-SNTE, firman los Lineamientos Generales de Carrera Magisterial (LGCM), mismos que se actualizaron en marzo de 1998.

Uno de los aspectos que distinguen a CM de otros sistemas de estímulos es el carácter bilateral en su diseño, construcción, implementación y desarrollo. Por ello y con la finalidad de impulsar el adecuado funcionamiento del Programa, las instancias de CM se integran de manera mixta.

La Comisión Nacional SEP-SNTE es el Órgano de Gobierno y conducción de CM; constituye también el principal espacio de análisis y discusión, donde se dirimen y acuerdan los aspectos fundamentales del Programa.

Las Comisiones Paritarias son las instancias responsables de vigilar la estricta observancia de la normativa y la aplicación de los acuerdos emanados de la Comisión Nacional en las entidades federativas; realizan la dictaminación de incorporaciones y promociones y atienden las inconformidades de los participantes.

Además, en cada centro de trabajo funcionó un Órgano de Evaluación, instancia conformada por el personal docente, un representante del SNTE y lo presidía el director del plantel. Se encargaba de la inscripción de los docentes, integraba los expedientes y calificaba el Desempeño Profesional; operaban alrededor de 140,000 a nivel nacional.

DEBILIDADES DE CARRERA MAGISTERIAL

En las tres primeras etapas ingresaron docentes en forma automática, debido a que se estableció el compromiso de que CM absorbiera al sistema de estímulos que le precedió (Esquema de Educación Básica), donde ya participaba un gran número de profesores que percibían estímulos económicos equivalentes a los definidos para los niveles “A” ó “B” del Programa.

En el Esquema de Educación Básica los estímulos se otorgaban fundamentalmente con base en la antigüedad y el grado académico, sin una evaluación formal y sistemática de los participantes.

CM inició a mediados del ciclo escolar 1992-1993, con retroactividad a septiembre de 1992, en las siguientes condiciones: áreas estatales responsables sin la infraestructura necesaria, personal sin capacitación e insuficiente para organizar la operación y administración del Programa.

Una vez que el docente lograba el estímulo, lo conservaba sin necesidad de evaluarse. El obtener bajos resultados o incumplir con la evaluación no afectaba a los participantes. La oferta temática de cursos de actualización y capacitación era insuficiente, pues no se atendía la demanda de todos los participantes. Únicamente se evaluaban los aprendizajes de los alumnos de tercero a sexto grados de primaria y a los de las materias académicas de los tres grados de educación secundaria. En los procesos de dictaminación, podían otorgarse promociones con puntajes relativamente bajos. En las entidades federativas había profesores con estudios incompletos o distintos a los requeridos en los catálogos de puestos, lo que limitaba su participación. Docentes con niveles de estímulos importantes que decidieron ya no evaluarse, disminuyeron notablemente su desempeño.

FORTALEZAS DEL PROGRAMA

- Promover en los participantes el dominio de los contenidos del plan y los programas de estudio, enfoques metodológicos y materiales de apoyo del grado o materia que atiende.
- Propiciar cambios cualitativos en su desempeño que impacten favorablemente la calidad de la Educación Básica.
- Establecer un puntaje mínimo en la evaluación (70), para la incorporación.
- Desarrollar cuatro grandes culturas entre el magisterio de Educación Básica:
- Reconocimiento al Mérito. Los participantes aceptan que los estímulos se otorgan exclusivamente a quienes obtienen los más altos puntajes y cumplen con todos los requisitos normativos.
- Cultura de Evaluación. Incluye el interés del docente por evaluarse periódicamente, así como la valoración objetiva, sistemática y confiable de los alumnos.
- Cultura de la Actualización. Los docentes participan permanentemente en procesos de actualización y superación profesionales.
- Cultura de la Información. Promueve el procesamiento y difusión de los resultados de su operación anual. Genera indicadores sobre el sistema educativo que permiten orientar la toma de decisiones en política educativa.
- Contribuir a la regularización administrativa y a mejorar la organización escolar. Al exigir la correspondencia entre la función de los docentes y su evaluación, evita la simulación en la prestación del servicio educativo.
- Desarrollar las condiciones necesarias, así como los instrumentos y procedimientos para evaluar anualmente a más de 700 mil profesores.

Estudios comparativos realizados por la Auditoría Superior de la Federación han demostrado que los alumnos de docentes que cuentan con Carrera Magisterial, obtienen mejores resultados en la prueba ENLACE en relación con los alumnos de profesores que no tienen los beneficios del Programa. Asimismo, se encontró que a mayor nivel de estímulo de los maestros en CM, hay mejores resultados de sus alumnos en dicha prueba.

NUEVAS PERSPECTIVAS. REFORMA DE CARRERA MAGISTERIAL

La necesidad de la reforma al PNCM está plasmada en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, en la Alianza por la Calidad de la Educación de mayo de 2008, en las últimas respuestas de SEP a los Pliegos Generales de Demandas del SNTE y en las conclusiones de su Cuarto Congreso Nacional de Educación.

Asimismo, atiende la reciente reforma a la Ley General de Educación (LGE), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2011, que mandata a las autoridades educativas establecer mecanismos de estímulo a la labor docente con base en la evaluación.

La Sociedad Mexicana enfrenta, entre otros, el reto de elevar la calidad de la educación, para ello, es necesario estimular los mejores desempeños docentes, fortalecer el prestigio y reconocimiento del maestro a partir de su acción educativa, su responsabilidad con la profesión y la comunidad en su conjunto, objetivos fundamentales de CM.

De lo anterior, se generó el compromiso entre la SEP y el SNTE de rediseñar el PNCM, con el propósito de subsanar las debilidades detectadas y convertirlas en fortalezas que permitan responder a las exigencias de la sociedad así como a las transformaciones que ha experimentado la Educación Básica.

Los titulares de ambas instituciones, suscribieron el Acuerdo para la Reforma de los LGCM, el 25 de mayo de 2011 en Cholula Puebla, en el que se establece que la Comisión Nacional SEP-SNTE, órgano de gobierno del programa, la llevará a cabo con base en las líneas generales convenidas.

La Comisión Nacional SEP-SNTE de CM había realizado, previamente, diversas acciones con ese fin, entre las que destacan: consultas a los integrantes de las comisiones paritarias, encuestas a los participantes, análisis de los resultados de la evaluación externa, revisión de las características de los sistemas de estímulos de otros países y recomendaciones de expertos nacionales e internacionales.

Así, después de un intenso trabajo la citada Comisión Nacional, en ejercicio de sus facultades, reformó los LGCM, los cuales entran en vigor a partir del ciclo escolar 2011-2012.

Con el propósito de dar a conocer el contenido de la Reforma a los docentes de Educación Básica Pública, actualmente se realiza un amplio programa de difusión, el cual incluye la entrega de un ejemplar de los Lineamientos Generales a cada uno.

CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA QUE SE CONSERVAN EN LA REFORMA

- CM es un sistema de estímulos de promoción horizontal para maestros en el servicio público de Educación Básica (Preescolar, Primaria, Secundaria y grupos afines).
- La participación en el Programa es individual y voluntaria, se sustenta en la evaluación sistemática del docente, de su actualización y superación profesionales y del aprovechamiento escolar de sus alumnos; permite alcanzar estímulos económicos sin cambiar de función.
- Ofrece tres vertientes de participación: Docentes Frente a Grupo, Personal Directivo y de Supervisión y Profesores en Actividades Técnico Pedagógicas.
- CM cuenta con cinco niveles de estímulos consecutivos y seriados: “A”, “B”, “C”, “D” y “E”.
- Opera con financiamiento del Gobierno Federal. El presupuesto para incorporaciones y promociones se determina anualmente en el marco de la negociación salarial SEP-SNTE.
- Para ingresar es necesario obtener, como mínimo, 70 puntos en la evaluación global y cumplir con los requisitos normativos.
- La promoción requiere acreditar los años de permanencia mínima, que varían de acuerdo al nivel de estímulos en que se encuentre (3 para los niveles “A” y “B”; 4 para “C” y “D” en zona urbana o rural y 2 para todos los niveles en zonas de bajo desarrollo) y alcanzar los más altos puntajes en el sistema de evaluación del Programa.

SISTEMA DE EVALUACIÓN

Pone en el centro de la agenda educativa el aprendizaje de los alumnos, la actualización permanente de los profesores, su vinculación con los padres de familia, la comunidad escolar y la sociedad en general.

Estimula los mejores desempeños docentes y promueve su reconocimiento en la sociedad. Los factores que lo integran permiten evaluar eficazmente la acción educativa e impulsan la mejora del trabajo cotidiano.

Privilegia los aprendizajes de los alumnos, mediante el factor Aprovechamiento Escolar (50%), valorado, actualmente, con la prueba ENLACE o con instrumentos estandarizados de CM.

En el factor Formación Continua (20%), se ofertan trayectorias formativas integradas por cursos, diplomados, especialidades, maestrías y doctorados, con opción de acreditación presencial, semipresencial o en línea.

En el nuevo factor Actividades Cocurriculares (20%), se reconocen acciones que los docentes ya realizaban fuera de su jornada laboral para promover el aprendizaje de los alumnos, favorecer la integración social, en una comunidad segura, sana y un ambiente de convivencia respetuosa. Los Consejos Escolares de Participación Social conocerán y acompañarán estas actividades.

También se evaluarán los conocimientos sobre los contenidos de planes y programas de estudio (5%) y la experiencia profesional acumulada durante los años de servicio docente (5%).

Considera los estudios acreditados por los profesores, pero únicamente como requisito para participar. Solamente se inscribirán quienes demuestren haberlos concluido y cumplan con la normativa del Programa.

Es importante puntualizar que los factores de medición objetiva relacionados con evaluaciones a maestros y alumnos que aplica la SEP, asociados a calidad educativa, han aumentado significativamente su ponderación. En los Lineamientos Generales de 1993, constituían el 44% del sistema de evaluación; en los de 1998 el 65% y en 2011, con la Reforma, llegan al 75% del total; si se agrega el factor de Actividades Cocurriculares, vinculado a la calidad y que se evalúa mediante procedimientos de apreciación, se tiene el 95%.

REFRENDO, EVALUACIÓN PERMANENTE Y OBTENCIÓN DE UN PUNTAJE MÍNIMO PARA CONSERVAR LOS ESTÍMULOS

A partir de la entrada en vigor de la Reforma, todos los niveles de estímulo obtenidos serán objeto de refrendo. Los participantes conservarán el estímulo alcanzado según el nivel que ostenten (2, 3 ó 4 años). Posteriormente, deberán evaluarse y obtener, al menos 70 puntos en la evaluación global para refrendarlo.

Los profesores que incumplan la evaluación o no se promuevan en el último año de la permanencia, en la siguiente etapa, contarán con la opción de inscribirse a un programa personalizado de capacitación, actualización y superación profesionales focalizado en las áreas de oportunidad detectadas y realizar la evaluación nuevamente, en la cual requerirán obtener el punta-

je para promoverse o alcanzar el mínimo de 70 para refrendar el estímulo. Quienes no logren el citado puntaje, el estímulo les será retirado a partir del mes de septiembre siguiente.

TRANSPARENCIA Y OBJETIVIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE LOS ESTÍMULOS

Los procedimientos del Programa aseguran que el ingreso y la promoción se sujetan estrictamente a la normativa, a los criterios establecidos por la Comisión Nacional SEP-SNTE para la dictaminación y están permanentemente expuestos al escrutinio de los participantes.

Las áreas operativas y administrativas responsables en cada entidad federativa verifican documentalmente, antes de integrar la base de datos correspondiente, las constancias de servicios o los comprobantes de estudios requeridos de los participantes. Aunado a ello, la Comisión Paritaria Estatal, integrada por autoridades educativas y representantes de las Secciones correspondientes de SNTE, nuevamente coteja la información antes de realizar la dictaminación de incorporaciones o promociones en cada etapa.

Las evaluaciones aplicadas a docentes y alumnos se basan en instrumentos diseñados por la SEP, la cual coordina su aplicación con las entidades federativas. Cabe señalar que el procesamiento de la información derivada de las evaluaciones y su calificación, es responsabilidad de la Secretaría.

Es importante puntualizar que al concluir el proceso de evaluación correspondiente a cada ciclo escolar, se entrega a los participantes una constancia individual con los resultados obtenidos en cada uno de los factores que integran el sistema de evaluación.

Posteriormente, se publican en la prensa de cada entidad federativa los resultados globales y se dan a conocer los puntajes de ingreso o promoción por nivel, modalidad y vertiente de participación. Esto permite un seguimiento colectivo del proceso, pues posibilita que quienes tengan el puntaje necesario y hubiesen sido omitidos, manifiesten su inconformidad en el periodo establecido y ésta sea atendida. De esta manera, la vigilancia y supervisión de los docentes participantes garantiza la correcta aplicación de los recursos del Programa.

Asimismo, la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial a mi cargo, lleva a cabo, al concluir la dictaminación, previo a su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, diversos procesos de validación de las

bases de datos de docentes incorporados y promovidos que se dictaminan en los estados.

Dicha validación, incluye inicialmente la confronta con bases auxiliares que permiten identificar si los participantes obtuvieron los puntajes establecidos para efectos de incorporación o promoción, así como la validación por medio de programas informáticos para detectar incumplimiento de requisitos o inconsistencias en la información. Además, considera una revisión, por muestreo, de ingresos y promociones. Si en el proceso se detectan casos al margen de la normativa, se anotan en una minuta para su aclaración.

Adicionalmente, desde hace algunos años la Auditoría Superior de la Federación ha realizado ejercicios de fiscalización del Programa tanto a nivel central como en las entidades federativas. Por todo lo antes anotado, se puede asegurar que las bases de datos de docentes incorporados y promovidos se apegan a los recursos presupuestales disponibles; únicamente aparecen registrados quienes obtuvieron los más altos puntajes y cumplieron con todos los requisitos normativos.

Finalmente, me interesa destacar las siguientes cuestiones fundamentales:

Carrera Magisterial, en lo que se refiere al impulso de la profesionalización y la mejora del desempeño docente, posiblemente constituya la política educativa más importante para el magisterio de Educación Básica pública, en la historia del País.

Por el número de participantes que se evalúa anualmente y por los beneficios que otorga, CM es el sistema de estímulos de mayor relevancia para docentes de Educación Básica en América Latina. También es el que tiene más años consecutivos en operación.

Con la reforma del Programa, acordada entre la SEP y el SNTE, se contribuye de forma importante a mejorar la calidad de la Educación Básica, a la vez que se garantiza la viabilidad, permanencia y desarrollo de CM.

DE LA CARRERA MAGISTERIAL A LA EVALUACIÓN UNIVERSAL: INCOHERENCIA INSTITUCIONAL

CARLOS ORNELAS*



INTRODUCCIÓN

En las diversas corrientes de la teoría neoinstitucional los incentivos constituyen un asunto crucial. “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. En consecuencia, las instituciones estructuran los incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North 1990). En términos generales, se puede postular que un incentivo es aquello que motiva a una persona, institución o sector a desear efectuar alguna actividad. Los incentivos son materiales o morales, dependiendo del objeto del deseo. La acción humana suele regirse por incentivos, incluso inconscientes. Cada vez que una persona realiza una determinada actividad, lo hace con el fin de obtener una satisfacción; quienes proporcionan los incentivos pueden motivar cierto tipo de acción.

* Profesor- Investigador de la UAM-Xochimilco.

Hay incentivos de carácter punitivo que se expresan en códigos que sancionan a quienes no se ajustan a las reglas y normas de la institución. La estipulación de sanciones tiene como propósito prevenir cierto tipo de acciones o de castigar a quienes infringen las reglas.

La carrera magisterial (CM) fue un esquema que pretendía cumplir dos propósitos principales: 1) contribuir a revalorar la profesión docente por medio de incentivos económicos y morales; y 2), elevar la calidad de la educación. Surgió como uno de los instrumentos que se aprobaron con la firma del Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica (el Acuerdo, de aquí en adelante), de mayo de 1992. Los docentes, directivos y personal técnico pedagógico que deseaba obtener los estímulos materiales se inscribía en el esquema y concursaba por los fondos.

La Evaluación universal de docentes y directivos en servicio de educación básica (EU), reforma los mecanismos para otorgar los estímulos y es de carácter obligatorio con el fin de “obtener un diagnóstico formativo, generar las estrategias pertinentes y oportunas que mejoren sus (de los docentes) competencias profesionales, así como su desempeño y, consecuentemente, mejoren la calidad de la educación en escuelas públicas y privadas” (SEP-SNTE 2011: 4).

Ambos esquemas se derivan de pactos políticos entre el gobierno federal y el SNTE, que arrastraron a las entidades federales a seguir la pauta, aunque no hayan tomado parte en las decisiones. La CM es producto del Acuerdo, la EU se deriva de la Alianza por la calidad de la educación (ACE). Si bien es esos pactos institucionalizan la evaluación de docentes y directivos, no se hace con base en las normas establecidas sino por acuerdos entre partes. Es una institucionalización defectuosa e incoherente, ya que no se asienta en leyes. Además, se presta a manipulación debido a que en todos los casos se administra bajo esquemas de grupos SEP-SNTE que debido a la colonización que el Sindicato ha hecho de la SEP, en los hechos son grupos SNTE-SNTE.

Con todo y que desde el gobierno se le atribuyen valores positivos, la CM también es foco de múltiples críticas. Del lado de las virtudes, la CM es un canal para incrementar los ingresos de los maestros, hay una mayor capacitación para los docentes en servicio y acrecientan su conocimiento. Por el lado de los defectos, la CM promueve la competición (no la competencia), incita a que ciertos docentes practiquen acciones antiéticas y no hay pruebas contundentes de que haya servido para elevar la calidad de la

educación básica. Quizás, el fin de establecer un mecanismo meritocrático de promoción y mejora salarial se pervirtió porque se utilizaron incentivos con base en normas endebles y una operación que evoca al corporativismo del SNTE; ello, en lugar de apelar a los derechos, las responsabilidades y a la ética de los docentes.

Después de la década perdida de los 80, donde se deprimieron los ingresos de los maestros, se puso en boga la discusión acerca de los mecanismos idóneos para recompensar mejor su labor y motivarlos a un mejor desempeño. Como los esquemas tradicionales de “salario igual a trabajo igual” no ofrecían alternativas para elevar la calidad de la educación pública, varios gobiernos echaron mano de lo que proponían las teorías del capital humano en economía y el conductismo en psicología: recompensar a los maestros más meritorios (Merit pay) y ofrecerles incentivos para que se mejoraran en su profesión. Por esa vía, era el supuesto, la educación sería de mejor calidad, los buenos docentes estarían más satisfechos y serían más productivos.

Como informa Morduchowicz, en América Latina tal supuesto no se aceptó y los estímulos a la profesión docente se pusieron de moda sólo en pocos países, como México y Chile (Morduchowicz 2001: 15). Pero esos gobiernos no tomaron en cuenta las advertencias que hacían académicos y administradores de la educación de otras latitudes: los sistemas de pago por méritos —parecido al trabajo a destajo para los obreros— e incentivos para los docentes por regla general no funcionan. Por el contrario, tienden a generar respuestas destructivas.

INCENTIVOS

Murnane y Cohen documentaron las limitaciones de la política de salarios uniformes para los docentes (Murnane y Cohen 1986: 3-10). Por ejemplo, no hay retribuciones financieras para maestros con un desempeño superior, ni punición a los educadores por resultados pobres o trabajos por abajo de estándares aceptables, excepto el despido. En México es casi imposible cesar a un docente en el sistema público de educación básica —no importa cuan grave sea su falta— por la defensa que interpone el Sindicato. Muchos críticos de los sistemas de pagos uniformes arguyen que para mejorar la calidad de la educación pública se deberían cambiar esos métodos a otros donde la compensación a los maestros fuera por medio de los incrementos

en el aprendizaje de los alumnos medido con pruebas estándares, o mediante la evaluación de directores y supervisores.

El pago por méritos en sentido amplio, es un término genérico que se utiliza para ajustar los salarios o compensar por un mejor desempeño a cierto tipo de trabajadores. Estos premios se pueden diseñar de infinidad de maneras: pago por pieza producida, bonos, retribuciones diferenciales por desempeño, complemento del salario regular a empleados seleccionados, primas de vacaciones y otros más. En el mundo de la producción material, los méritos se pueden medir por la productividad de los trabajadores o el número de piezas que se fabriquen en determinado tiempo. Allí hay factores mensurables objetivos. En el mundo de la educación no es el caso, menos si, como en México, los estándares de desempeño son ambiguos o desconocidos por los maestros, la planeación y ejecución de los planes es remota y autoritaria, además llena de complejidades burocráticas.

Los pagos o estímulos económicos se pueden otorgar sobre la base de criterios de insumo (credenciales académicas y desempeño del docente) o criterios de producto (aprovechamiento de los alumnos). Los criterios de insumo como el grado académico, la preparación profesional, la actualización docente, desempeño profesional (mensurado por un órgano interno de cada escuela) y la antigüedad, contaban por el 80% de las evaluaciones en la CM. El único criterio de producto, apenas cubría el 20%. El supuesto básico es que con estos incentivos se elevaría la calidad de la educación.

En la evaluación universal de los docentes, ese criterio se eleva al 50% medido por los resultados de la prueba ENLACE. Se pudiera considerar un avance si se está de acuerdo en que premios o recompensas externas tiene efectos sustantivos en el aprendizaje de los alumnos. Pero lo dudo.

No se trata de reducir la noción de calidad al aprovechamiento de los alumnos. Sin embargo, éste es medible aunque sea con imperfecciones. Aquí se toma como una aproximación empírica porque los resultados de los exámenes que se aplican a los docentes y a los alumnos, representan el único dato que permite ciertas apreciaciones.

ANTECEDENTES

Constituido el grupo SEP-SNTE para perfilar los lineamientos de la CM, en 1992, comenzaron los debates que perfilarían el esquema más al gusto del Sindicato. De parte del gobierno se pensaba en un sistema de incenti-

vos exclusivo para los docentes frente a grupo en la educación básica. Los funcionarios modernizadores de la SEP que no estaban ligados al sindicato, querían estimular a los buenos maestros a que continuaran y mejoraran su práctica docente, sus tareas frente al grupo y que encontrarán vías de promoción salarial ajenas al escalafón tradicional, que sólo premiaba la antigüedad. El gobierno buscaba un procedimiento de méritos de manera tal que recompensara a los profesores cumplidos, a los que se preocuparan por el aprendizaje y los problemas de los alumnos, en resumen, a los que pusieran empeño en su tarea.

No obstante, la agenda del SNTE era convertir la CM en un escalafón horizontal que retribuyera a los docentes por igual, independiente de su desempeño y del aprendizaje de los alumnos. El resultado del pacto contenía elementos de ambas propuestas, pero con el predominio del SNTE. Por ejemplo, en lugar de que fuera nada más para los maestros frente a grupo, se convinieron las “vertientes”. La primera fue para los docentes de banquillo, la segunda para los directores y supervisores y la tercera para los asesores técnico pedagógicos².

Para enero de 1993, los negociadores de la SEP y el SNTE llegaron a un consenso acerca de los lineamientos que debería contener la CM. La comisión decidió que el ingreso al esquema sería por concurso, que la inscripción de los maestros sería voluntaria y que se calificarían cinco factores con valores porcentuales para obtener el estímulo económico: antigüedad, grado académico, cursos de actualización, preparación profesional (mensurada por medio de exámenes directos a los docentes) y desempeño profesional. Se acordaron cinco niveles, del A al E, con ingresos adicionales sustantivos, del 27% al 224% del salario profesional; que, además, se acumulan para el retiro. El nivel de ingreso inicial es el “A” y deben pasar dos a tres años, dependiendo si el maestro trabaja en áreas rurales o urbanas para solicitar promoción al siguiente nivel. Para la promoción a los niveles C, D y E, los docentes de zonas urbanas deben haber trabajado al menos cuatro años en el nivel anterior (SEP-SNTE, Grupo paritario 1993).

² Hubo una cuarta vertiente, de la que nadie quería hablar, que fue clandestina pero que trascendió. Por medio de ella se premiaba a los dirigentes sindicales sin que tuvieran que pasar por los exámenes ni cumplir los requisitos que los demás maestros tenían que satisfacer. Fuentes y discusión en Ornelas 2010.

ESTRUCTURA

Los criterios de insumo —que favorecen a la mayoría de los docentes y no a los más meritorios— tomaron la ventaja. El SNTE obtuvo lo que deseaba. Al factor de desempeño profesional se le dio el valor más alto, 35% del total; las partes acordaron que se calificaría por el progreso de los alumnos y por el desempeño del docente en la escuela. El avance de los estudiantes se mide desde entonces por medio de exámenes nacionales estandarizados realizados por la SEP. El desempeño del maestro por el consejo técnico escolar, donde participan el director de la escuela, el representante del sindicato y otros maestros.

Este sistema de calificación tuvo dos efectos opuestos. Por una parte y dada la oposición de los maestros a todo tipo de evaluación externa, la realización de exámenes nacionales fue un triunfo para la SEP. Pero el SNTE encontró el método para amainar sus secuelas. Por medio de presiones —o no habría concierto— el sindicato logró que la SEP concediera que, para el desempeño profesional, la calificación del consejo técnico escolar contara por 28 puntos y los exámenes de los alumnos sólo por siete. El resultado fue que todos los docentes sacaban los 28 puntos.³ Así, uno puede suponer, los docentes aceptarían con facilidad la “cultura de la evaluación” ya que representaba ganancias constantes a cambio de poco esfuerzo.

Por esa razón, a partir de 1996 la SEP, aun contra la resistencia de la parte sindical, introdujo el factor de corrección, donde la calificación de los otros cuatro factores se prorrateaba para estimar el puntaje final. Para 1998 se negociaron nuevos lineamientos. El Cuadro 1 sintetiza los factores y su valor porcentual, tanto en su origen como después de varios cambios, incluyendo los de 2011.

³ Lo cual tenía cierta lógica gremial, más allá del sindicato: Ningún director de escuela o compañero de trabajo se arriesgaba a tener como adversarios a colegas con los que conviven cinco días a la semana. Tampoco iban a desafiar la línea política del SNTE.

Cuadro 1: Carrera magisterial, puntaje por factor, en porcentajes

Factores	1993	1998	2011
Grado académico	15	15	0
Preparación profesional	25	28	5
Cursos de actualización (formación continua)	15	17	20
Desempeño profesional	35	10	25
Antigüedad	10	10	0
Aprovechamiento de los alumnos	n.e	20	50
Desempeño en la escuela	n.e	n.e	n.e
Investigación y diseño de materiales	n.e	n.e	n.e
Suma	100	100	100

Fuentes: Secretaría de Educación Pública, *Perfiles de la educación en México*, México, SEP, 2000, Tercera edición, p. 155; Secretaría de Educación Pública y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, “Acuerdo para la evaluación universal de docentes y directivos en servicio de educación básica, México, SEP-SNTE, 2011. Documento en pdf, pp. 3-4.

En los lineamientos de 1998 el factor de desempeño profesional se bajó de 35 a 10 puntos con el fin de subir el único criterio de producto: el aprovechamiento de los alumnos. Éste subió de siete a 20 puntos, en 1998 y a 50 en 2011. A los directores, que no están frente a grupo, se les califica mediante el desempeño promedio de los alumnos de la escuela (SEP-SNTE 1998). Como era posible que cada maestro ingresara o se promoviera en la CM utilizando sólo criterios de insumo (asegurando, además, 20 puntos por antigüedad y desempeño profesional, cuyos 10 puntos se seguían otorgando en automático), es razonable suponer que para muchos docentes, el aprendizaje de los alumnos –que es lo más difícil de garantizar– era secundario. Ergo, la CM no estimulaba *per se* la calidad de la educación.

Tal vez lo que busca el gobierno federal con el incremento del factor de desempeño a 50 puntos, es generar un incentivo mayor para que los estudiantes aprendan, que los docentes, directores y asesores técnico pedagógicos hagan un esfuerzo mayor (SEP-SNTE 2011). Pero el pacto firmado pende de la voluntad de los actores, no hay una institucionalización formal que haga ley lo que propone el AU. Aún así, aunque la hubiera, los sistemas de incentivos no aseguran que mejore la calidad.

PREMIOS Y CASTIGOS

La recompensa que se otorga a los maestros por medio de la CM no se distingue mucho del pago a destajo en la industria, bonos para ejecutivos en las empresas, o privilegios especiales para altos funcionarios en la administración pública. Establece retribuciones para quien asume un comportamiento esperado y sanciona a quien no se ajusta a las reglas o no reúne todos los requisitos. Pero no promueve el compromiso interior del trabajador con los productos de su profesión ni forma las cualidades de un buen docente, aunque sí contribuya a una mejor calificación profesional por los cursos que toma.

Por otra parte, en la tradición corporativa del sindicato, alimentada por décadas del control gubernamental, la diferenciación por desempeño es aberrante. La ideología del gremio pregonó un igualitarismo docente donde sólo la antigüedad (y la posición de dirigente sindical) podían marcar una diferencia de ingresos de los maestros; aunque en su actuar cotidiano hay una jerarquía rígida entre ellos mismos (Arnaut 1996: 86-92).

Con base en un trabajo de Alfie Kohn, se aventuran varios elementos que acaso arrojen hipótesis plausibles sobre el relativo fracaso, al menos hasta el 2010, de la CM (Kohn 1993). La frase “si haces tal cosa, yo te doy esto”, es decir, “si te comportas como yo lo deseo, te premiaré” forma parte del tejido institucional de la CM. Es un sistema de incentivos exterior que no ayuda a la motivación intrínseca para el trabajo, ni para tratar mejor a los alumnos, ni para generar una práctica docente que ponga el énfasis en el aprendizaje (si acaso en la memorización).

1. *Los premios extras no son una motivación.* Mirado en el lapso de dos décadas, se puede decir que el ingreso extra en la CM no es una motivación suficiente para ser un buen profesor.⁴ Claro, antes de 1989 los salarios estaban deprimidos, los docentes pagados por debajo de sus calificaciones

⁴ Dentro del proyecto de investigación, *El federalismo y la descentralización de la educación*, realizamos grupos de enfoque en 10 estados que en conjunto representan entrevistas a cerca de 100 maestros frente a grupo, 100 directores de escuela, 70 supervisores de zona, 100 alumnos de segundo de secundaria, 100 de sexto de primaria y 60 presidentes de sociedades de padres de familia. Se trató siempre de mantener una relación equilibrada de género y respetar —aunque en varios estados no fue posible— la proporción existente entre zonas rurales y urbanas. El análisis en Ornelas 2010.

profesionales (apenas 1.57 salarios mínimos para la plaza de inicio a la educación primaria), así que el incremento de los ingresos satisfizo una demanda sentida de los maestros. Pero no hay pruebas de que los ingresos por CM motiven a los maestros a trabajar más y mejor, ni siquiera en términos formales de asistencia y puntualidad.

2. *Los premios castigan.* Castigo y premio, recuerda Kohn, son las dos caras de una misma moneda. Los bonos tienen un efecto punitivo porque al igual que los castigos son manipuladores. No hay mucha diferencia entre “cumple con los lineamientos y entrarás a carrera” o “si no lo haces atente a las consecuencias”. Por supuesto que ingresos extras mayores al 28% de por vida son apetecibles para los maestros; mas para incorporarse y luego ser promovido depende de ciertas conductas que los burócratas de la SEP y el SNTE manipulan para lograr propósitos de control social y no de calidad. Además, si un maestro no recibe el incentivo, lo puede considerar un castigo. El efecto es idéntico: Cuanto más apetecible es el premio, más decepcionante resulta perderlo.⁵

3. *Los incentivos materiales debilitan las relaciones entre los maestros.* El director y los otros maestros que participan en el Consejo Técnico Escolar u Órgano Local de Evaluación, son los encargados de calificar el desempeño escolar. Al comienzo los docentes se evaluaban de acuerdo con los lineamientos de 1993, pero esto creó divisiones en cada escuela; luego todos obtenían el puntaje máximo (hay sospecha que por consigna sindical); lo que motivó que la SEP comenzara a usar el factor de corrección para anular esa calificación. Los lineamientos de 1998 resolvieron en parte el problema al reducir a sólo 10 puntos ese factor, pero las relaciones entre los docentes de cada escuela no han mejorado; parece que se ha incrementado la competencia entre ellos sin mejorar el sistema educativo. Lo mismo puede suceder con la reforma de 2011.

La noción de competencia es ambivalente. Por una parte implica la idea de contender, de sobresalir, de triunfar sobre otros. Eso no requiere mayor

⁵ En la investigación que condujo Ornelas 2010, mediante los grupos de enfoque, encontramos que la mayoría de los maestros que no ingresaron a la CM o que no se promovieron al siguiente nivel (que es cada vez más difícil), tienden a echar la culpa a cuestiones políticas, a su poca cercanía con la dirigencia del sindicato, o a que son opositores a la SEP. Ellos lo consideran como un castigo externo; nunca se asumen como incapaces de aprobar el examen y sugieren que quienes aprueban es por “palancas” o por chapuzas.

discusión. Pero, por otra parte, contiene la idea del ser competente, con conocimientos, habilidades y destrezas que dan forma a una profesión. Los atributos de profesionalismo tienen que ver con la satisfacción del deber cumplido, el amor al trabajo y la cooperación entre pares para lograr metas comunes; en este caso, de mejorar la educación. La CM se centra casi en exclusivo en la primera de esas nociones: promueve la competición individual y no la mejoría del sistema educativo. Todos presionan al esquema de CM para la obtención de beneficios personales y nadie para lograr el provecho del sistema. Como lo expresó Kohn, “Muy pocas cosas amenazan tanto a una organización (escuela) como una horda de sujetos a la caza de incentivos intentando complacer a los encargados de darlos”, en especial los cuadros designados por el SNTE. La CM no procura el trabajo en equipo, la planeación colectiva ni la construcción de metas comunes para la escuela. En suma, la CM apela al estímulo material, no a las nociones de un contrato profesional de derechos y obligaciones.

4. *Los premios ignoran la realidad política y los motivos del sindicato.* En un gremio tan solidario y con un espíritu de cuerpo tan fuerte como es el de los maestros mexicanos, un programa de incentivos individualista como es el de CM, debilita esos lazos colectivos y no los sustituye por una ideología meritocrática consecuente con la teoría del capital humano, en parte por el método de administración. Si bien el “normalismo mexicano”, que es la ideología que le da sustento al gremio, tiene raíces profundas en el corporativismo que caracterizó al régimen de la Revolución mexicana, también posee cualidades positivas que permitió crear un sistema educativo gigantesco en medio de una cortedad de recursos (Ornelas 1995). La CM no es un mecanismo que permita extraer lo mejor de esa tradición y sí lo peor de ella. La determinación final de quién entra o no al esquema de CM depende de una Comisión Nacional SEP-SNTE, que se reproduce en pequeña escala en cada estado.

Los lineamientos de CM son la norma, pero las reglas del juego político son las que determinan en última instancia quienes ingresan. El grupo hegemónico del SNTE nunca ha hecho un secreto su convicción de que todos los docentes deben estar dentro de CM y que debe ser un mecanismo de promoción salarial horizontal. Contrario al rechazo que suscitó su instalación y las primeras dos aplicaciones (en especial por la falta de información a los docentes de base), los dirigentes del sindicato ahora presionan para que se incrementen los fondos federales destinados a la CM. Las seccio-

nes del SNTE en los estados presionan a los gobiernos locales para que *concurran* con mayores fondos para que más docentes se incorporen al esquema. Incluso, los dirigentes de las secciones federalizadas (es decir, las que agrupan a los trabajadores que se transfirieron en 1992 a los estados), quieren que los gobiernos estatales aporten recursos para sus agremiados, en la misma proporción que lo hace el gobierno federal.

El propósito del Sindicato está a punto de cumplirse, sólo un poco más del 25% de los docentes en ejercicio no ha ingresado. Para ello socavan los principios meritocráticos, promueven por igual al docente absentista que al cumplido, al maestro holgazán que aquél que se compromete con el aprendizaje y los problemas de sus alumnos. Más aún, los métodos de aplicación, suscitan que los maestros se preocupen más de “pasar la prueba” que de que sus alumnos aprendan. Abundan las anécdotas de cómo se recurre a actos en contra de la ética de la profesión (en contra de cualquiera moral) con el fin de obtener el ingreso o la promoción. Por ejemplo, en un comienzo los maestros se “prestaban” a los alumnos para que los más aventajados presentaran los exámenes; cuando se acercan la pruebas no es raro que se incrementen las ausencias (en particular entre quienes tienen la doble plaza) ya que los maestros prefieren estudiar o ir al Centro de Maestros, que atender al grupo. También han proliferado manuales y folletos que “ayudan” a los docentes a responder las pruebas, no a que aprendan más.

5. *Los premios inhiben la innovación y la toma de riesgos.* Una vez establecidas las rutinas institucionales y las formas de ingreso y promoción, más vale seguir el camino trazado; no hacerlo es correr el riesgo de ser excluido. La mayoría de los docentes se conforman con la reglas, las aceptan porque saben que son la vía segura para mejorar sus ingresos. Además, buscar innovaciones, hacer la clase más agradable, dedicar más tiempo a los alumnos rezagados, quizás ayuden a mejorar la calidad, pero les resta tiempo para estudiar para su propio examen. Al igual que en el trabajo a destajo, la gente que labora por una recompensa externa, tiende a minimizar los retos, escoge siempre la vía más rápida y simple de alcanzar una meta.

6. Por último, *los premios socavan el interés profesional.* Si la meta es elevar la calidad de la educación, no existe incentivo artificial que pueda equipararse al poder de la motivación intrínseca. Como lo apunta Kohn, las personas que realizan un trabajo excepcional pueden sentirse felices por recibir un pago por ello y más contentos si les paga bien, pero no producen por el cheque. Trabajan porque les gusta lo que hacen, por amor a la profe-

sión y por la satisfacción interna del deber cumplido; esos son los atributos de profesionalismo que ignora la CM.

PROPUESTAS

La carrera magisterial tiene aspectos positivos mensurables que algunos hipercríticos le escatiman. Los docentes ganan más que con el antiguo escalafón quinquenal; los maestros frente a grupo no tienen que esperar a una plaza de director para tener más ingresos y prestigio; hay pruebas de que los docentes en CM tienen una mejor actualización en servicio y tal vez sus calificaciones sean mayores que quienes no están dentro del esquema. Pero, en el otro platillo de la balanza, esa mejoría profesional no tiene efectos directos en el aprovechamiento de los alumnos. Sus resultados son parciales y, para muchos, decepcionantes.

La CM ha generado conductas que van en contra de los propósitos de mejorar la calidad de la educación y de la ética profesional de los maestros. En no pocas ocasiones se premia a quien es mejor para hacer chapuza, a quien se promueve por la vía de la obediencia a las directrices sindicales, la lealtad a los líderes o a los burócratas; no se retribuye al mejor docente. Acaso los maestros más cumplidos tengan más dificultades para incorporarse a la CM, debido al tiempo que dedican a los niños. Es una paradoja que quienes cumplen mejor con sus responsabilidades, reciban menos estímulos económicos.

Además, administrar millones de exámenes de ENLACE cada año representa un gasto considerable (que nadie ha calculado), un desgaste político para las autoridades por tanta impugnación y una movilización considerable de recursos intelectuales. Todo, para arrojar cantidades inmensas de información con poca utilidad, que nada más servirá para estratificar a los maestros, no para tomar decisiones o planear el futuro y, como mantiene un sesgo urbano, legitima la desigualdad educativa.

El hecho de que la CM no haya cumplido con las expectativas de elevar la calidad de la educación, tal vez no sólo se deba a la debilidad intrínseca del sistema de pago por méritos. De acuerdo con los abogados de estos sistemas, el éxito de un esquema de esta naturaleza depende primero de una acción política cuidadosa y cooperativa, donde participen todos los que se verían afectados en sus ingresos. Si ese plan se acepta por los maestros y es pertinente a los requerimientos de la educación, es probable que tenga

ciertas consecuencias positivas; más aún si se aplica con imparcialidad, contiene normas claras y se hace por evaluadores profesionales.

Quizá el esquema de CM ya cumplió su tarea histórica. Los docentes ya aceptan la evaluación externa y las pruebas “objetivas”. Acaso ese sea su mayor logro. No obstante, es dudoso que la “cultura de la evaluación” sea una realidad, como lo pregona el gobierno. Tal vez la CM deba abandonarse, utilizar los recursos de su aplicación para negociar incrementos salariales parejos para los maestros y buscar vías para motivar el trabajo colectivo de los docentes, darle mayor peso a los incentivos morales y recatar lo mejor del normalismo mexicano, cuyo sedimento histórico persiste, a pesar de la carrera magisterial.

Si en el Senado de la República se desea prevenir la corrupción en el servicio profesional de carrera, lo mejor que podría hacer es desaparecer la CM y enfocar la Evaluación universal a un sistema de valoración permanente, con énfasis en recompensas morales y sanciones a los incumplidos. Tal y como se firmaron los arreglos de 1993, 1998 y 2011, hay una precariedad institucional.

El cumplimiento de los propósitos depende de la voluntad de las partes (una de fuerte raigambre corporativa), no de la ley. No me hago ilusiones que alguien en el Senado de la República quiera iniciar una reforma de tal magnitud. Habría que cambiar la ley, desplazar la existencia de grupos paritarios (que afecta al pacto corporativo entre el gobierno y el SNTE) y erradicar la corrupción. Pero valdría la pena intentarlo.



Senador Alfonso Abraham Sánchez Anaya



En la foto los participantes en los trabajos de la Mesa II. De izquierda a derecha aparece el Profr. Juan de Dios Rodríguez Cantón, el senador Alfonso Sánchez Anaya, el Dr. Carlos Ornelas y, frente al micrófono, el Dr. Manuel Gil Antón.

MANUEL GIL ANTÓN*



INTRODUCCIÓN

Analizar, como dice la convocatoria a este seminario, los programas de profesionalización que se han llevado a cabo en espacios de la administración pública – en este caso en particular en la Secretaría de Educación Pública, a través de la Carrera Magisterial – en atención a su función como valedores frente a la corrupción, conduce, a mi juicio, a una pregunta central: ¿el programa de Carrera Magisterial implica o ha sido, en efecto, un proceso de profesionalización, de construcción de un servicio profesional de carrera en el magisterio nacional, o bien ha operado como un instrumento, semejante a otros en el sector educativo, para compensar la caída de los ingresos por medio de una estrategia de transferencias monetarias condicionadas (TMC) centradas en el individuo?

Si se responde afirmativamente a la primera parte de la pregunta, estaríamos ante una fortaleza; si es el caso predominante la segunda parte, hallaremos su gran debilidad como mecanismo de construcción profesional.

Ningún fenómeno social relevante es entendible desde una posición maniquea: los blancos y negros radicales son escasos y, cuando se presentan, suelen ser triviales para el análisis sociológico y las consideraciones políticas.

* Profesor-Investigador de El Colegio de México (COLMEX).

RASGOS DE PROFESIONALIZACIÓN

Estamos, sin duda, ante el análisis de una zona gris, en la que importa reflexionar pues no es casual, si no me equivoco, la relación propuesta en el título del seminario: una manera, y muy efectiva, de prevenir la corrupción, se presenta en la medida en que crece, en la administración de los bienes públicos, un servicio profesional de carrera.

En otros términos, cuando la ocupación y el desarrollo de las funciones de un puesto no dependen de relaciones de origen social, pertenencia a grupos de interés, género, adquisición mercantil o hereditaria (por señalar algunas propias de sistemas patrimonialistas, discrecionales, absolutistas o tradicionales) sino del concurso basado en méritos, con vía de acceso a la participación en el proceso selectivo mediante certificados que aseguran la idoneidad para desempeñarlos, en que se analiza la trayectoria previa y el juicio se elabora en referencia a una serie de características que son propias del cargo y que derivan de las funciones previstas que le son propias y expresas. A su vez, si de este modo es el ingreso por la vía profesional, la promoción y la permanencia en el puesto o los ascensos posibles en estatus y emolumentos, derivados del incremento en la capacidad y la mayor exigencia y relevancia de las funciones, ha de operar de la misma manera: típicamente, bajo la línea de acción evaluadora del mérito, el esfuerzo, el incremento en la formación adecuada y pertinente, la probidad y, a su vez, la capacidad mostrada, como elementos a considerar en la continuidad, cambio de nivel (ascendente o descendente) o abandono de la plaza asignada.

La clave de este sistema racional – en el sentido weberiano: cálculo de medios y fines – es que el funcionario no es *dueño* del puesto, sino que lo ocupa en tanto y mientras sea capaz de realizar las funciones propias del cargo que el puesto tiene asignadas. Y que la prueba del grado de profesionalización de una actividad consiste en poder mostrar, con total transparencia, los elementos formales y las evidencias de resultados previos en que se basa el ingreso, la promoción o el abandono justificado de una posición específica. Es materia de escrutinio abierto, está regulado, hay disposiciones formales inequívocas y un juicio por parte de quien determina la ocupación de la plaza o su continuidad que ha de ser público y consistente. Abierto.

Forma parte de un proceder que se distancia de dos máximas, propias de modalidades de asignación de posiciones de estatus previas a la modernidad, ajenas a la racionalidad burocrática y que descansan en la discrecional-

lidad, la cuna o resucitan por la grave desigualdad de una sociedad: “origen es destino” o “más vale tener conocidos que conocimientos”.

Hay, si se quiere así mirar, un espíritu general que aboga por la igualdad de oportunidades – nunca lograda del todo, pero más equitativa que las consecuencias que provienen del sitio y condiciones de nacimiento (clase, etnia, religión, preferencia sexual, afinidad política partidaria, compadrazgo o simple y llana corrupción) – y hace posible la realización, o al menos la expectativa, de la movilidad social.

NOTAS SOBRE LA CARRERA MAGISTERIAL

Vistas así las cosas, es adecuado volver a la pregunta sobre el Programa de Carrera Magisterial: ¿instrumento para el desarrollo profesional de los profesores, o mecanismo para dispensar ingresos mediante la transferencia monetaria condicionada (TMC)? ¿Para dónde se inclina la balanza?

Las TMC se caracterizan por aportar mayores ingresos si, y sólo si se cumplen ciertas condiciones. La guía es el dinero, ese poderoso caballero que puede modificar hábitos de consumo, aliviar penurias pero que, por sí solo, no genera las estructuras en que descansa una sólida plataforma para el servicio profesional, ni conduce, necesariamente, a una trayectoria a la que, en general, se la llama “carrera”: tránsito, avance, incremento de responsabilidades... Suelen ser empleadas en el ámbito educativo para dos cosas:

- Una: como estrategias para modular formas de actuar y ser – el Sistema Nacional de Investigadores, las Becas y Estímulos en las universidades (las Primas al Desarrollo de la UNAM, por ejemplo – de tal modo que si se quieren obtener, hay que cumplir los requisitos que operan como condición, de tal suerte que significan un mecanismo para modificar la morfología de un conjunto (cantidad de doctores, por decir un caso) y, a su vez,
- Dos: como un modelo de asignación de recursos adicionales a los previstos en la estructura tabular, salarios y prestaciones, que rompe con la lógica de un referente común a los integrantes de un gremio moderno, para operar como un mecanismo de “pago a destajo” al individuo atomizado, esto es, lo más lejano a una estrategia de incremento en el nivel profesional que se ostenta en un aparato de

administración pública. En este segundo caso, estamos ante el hecho del abandono de las estructuras profesionales estables y reguladas, en referencia a un colectivo, antaño objeto de modificaciones en los ingresos por puestos o cargos a través de categorías, y niveles que se alcanzan por concurso, y la adopción de habilidades, manifiestas en cartulinas, certificados, constancias de asistencia, convertibles en puntos, que son, a su vez, canjeables por monedas. En conclusión: este procedimiento lleva a la monetarización de las actividades. La pregunta que es básica en estos sistemas es: ¿cuánto me rinde, en términos personales, asistir o no a un curso determinado?

En general, las TMC se confunden con los sistemas de *pago por mérito*, también materia de estudio por la sociología de las profesiones, las organizaciones y la educación, y se confunden en la medida en que los recursos adicionales provengan, o no, de las actividades establecidas como trabajo normal y exigible. Veamos: cuando el deber se vuelve materia de estímulo o pago extra, cuando hacer lo que se tiene que hacer de acuerdo a las características del puesto – en este caso prepararse, continuar formándose – es materia de un sobresueldo, entonces el deber propio del puesto se transforma en optativo. Y esto es, éticamente, demoledor, pues si se cumple con el deber se gana más, pero si no se cumple (y es el deber) no hay consecuencias más que no contar con ingresos adicionales. Un programa basado en TMC es muy proclive a la consolidación de la impunidad.

¿Impunidad? Sí, es ese el riesgo inherente al sistema, pues no realizar (incumplir) lo que ha de hacerse de acuerdo al contrato profesional establecido, ya no conduce, como debiera, al despido, sino sólo a la carencia del estímulo. En el extremo, este tipo de mecanismos lo que reflejan es una falta de autoridad, o rehusar a ejercerla: el que no hace lo que tiene que hacer debe ser sancionado pues no cumple con lo que “*profesó*” – en un sentido laico, lo que profesó es cumplir el conjunto de normas y funciones que firmó como su trabajo a cambio de una contraprestación: el pago. De tal suerte que si se hace o no el trabajo, se paga, pero si se evalúa o se da constancia de que se hace, se paga el doble... la erosión a la ética del trabajo, la avenida ancha a la simulación es irremediable: un sistema que premia hacer lo convenido, hace de la realización de lo convenido un acto suelto, sin regulación. Y sin regulación y mecanismos claros de evaluación que no

pasen por el dinero, sino por el desarrollo adecuado de las funciones, no hay profesión, ni servicio civil... hay gesticulación. (Simulación que ya no se sabe tal...)

PROPUESTAS

En realidad, hay que desmontar el aparato paralelo de compensaciones e introducir, como debe ser en una estructura profesionalizada, a la actualización de los profesores como parte ineludible de su trabajo. Viene a cuento el caso de los médicos, que como profesión autónoma (no profesión de Estado y menos de Sindicato ávido de prebendas) establecen la certificación como condición para ejercer, y la actualización periódica para seguir siendo parte del gremio respectivo.

De este modo, la Carrera Magisterial, y con esto termino, dejaría de ser un absurdo para ser una norma. Es absurdo que tenga que haber un Programa especial para la carrera magisterial, cuando es inherente al oficio el estudio permanente como condición de avance en la estructura organizacional. Hacerlo aparte, pagarlo por otra vía, conduce al ya conocido y estudiado proceso de acumulación de cursos sin sentido, alejados de una decisión colegiada en el ámbito, por ejemplo, de un proyecto escolar, guiados por el dinero.

Poderoso caballero, decíamos, pero incapaz de fortalecer a una profesión, y, menos, de apoyar a una perspectiva moderna de un trabajo profesional: no un apostolado, no un trabajo a destajo, no una actividad que recibe propinas e incluso discrecionalmente diferenciación en los ingresos. Un servicio civil en que la carrera sea realizarlo, y no requiera un programa para que el servicio tenga apariencia de carrera.



MESA III.

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ELECTORALES ¿MECANISMO EFICIENTE CONTRA LA CORRUPCIÓN ELECTORAL?



PONENTES

Leonardo Valdés Zurita
José Fernández Santillán
Guillermo M. Cejudo

MODERADOR

Sen. Fernando Baeza Meléndez



SERVICIO PROFESIONAL Y CREDIBILIDAD ELECTORAL

LEONARDO VALDÉS ZURITA*



Sostengo que la transición a la democracia fue posible por los cambios institucionales impulsados por el pluralismo político y por la conformación de un servicio de profesionales que, con base en la garantía de su permanencia, han demostrado un comportamiento ejemplar desde que se independizaron del vínculo laboral con el gobierno en turno. Con la finalidad de señalar la relación que, desde mi perspectiva, ha tenido la conformación del servicio profesional electoral en la credibilidad en las autoridades electorales, y con ello, en la democracia mexicana, dividiré esta intervención en tres partes:

1. La necesidad de profesionalizar a la autoridad electoral
2. El Servicio Profesional Electoral del IFE: creación, evolución y características.
3. El rol del Servicio Profesional en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

* Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

1. LA NECESIDAD DE PROFESIONALIZAR A LA AUTORIDAD ELECTORAL

Durante décadas los procesos electorales en México fueron organizados por el gobierno, sin reglas claras ni transparencia. Esta práctica política en la cual el partido gobernante participaba en las contiendas y simultáneamente ejercía funciones de árbitro, provocaba desconfianza de los ciudadanos e incluso de los partidos políticos de oposición en la autenticidad de las elecciones. Por si esto fuera poco, en esos años también se cuestionaba el universo de electores, y que éstos, se decía, podían votar más de una vez.

En pocas palabras, los procesos electorales en México constituían un formalismo periódico en el que no había equidad en la competencia por el poder político y el ejercicio de los derechos fundamentales no estaba garantizado.

Este sistema electoral hizo crisis en 1988. La ruptura en el partido hegemónico provocó tensiones en el sistema político que, en el ámbito electoral, se tradujeron en una inesperada competencia entre las dos principales fuerzas políticas. La falta de procedimientos, la inequidad de las campañas electorales y la interrupción del flujo de información sobre el cómputo de los votos, estimularon las tensiones políticas y evidenciaron que las instituciones electorales no estaban preparadas para contiendas tan disputadas.

Para analistas, actores políticos y, en general, para la sociedad, los cuestionamientos a los resultados electorales de ese año parecían tener una base tangible: eran funcionarios gubernamentales vinculados a un partido los responsables de organizar las elecciones. En este contexto, no era creíble el resultado, en parte por la tradición de opacidad electoral, y en parte porque no existían procedimientos claros para contar los votos ni para designar a quienes los recibirían y realizarían el cómputo. Las hipótesis sobre posibles sesgos de las autoridades electorales se acreditaban de manera casuística, y se generalizaban.

Así, para darle credibilidad a los procesos electorales fue necesario profesionalizar a los funcionarios involucrados en la organización de la elección, rediseñar el andamiaje institucional para eliminar los fundamentos de las sospechas de los partidos políticos y sus candidatos, y se impulsó decididamente la imparcialidad de la autoridad electoral.

Tales antecedentes explican que nuestro sistema electoral se haya diseñado en torno a una gran preocupación: eliminar la desconfianza en las elecciones.

En pocas palabras, la transición a la democracia en México exigía diseñar nuevas instituciones, y tener la seguridad de que quienes organizaban las elecciones no se someterían a los poderes públicos ni a los actores políticos. Darle independencia a la función electoral, eliminar la discreción y la opacidad en las actividades organizativas, así como apuntalar el profesionalismo de los funcionarios electorales, constituyeron piezas centrales del cambio político en nuestro país.

De ahí que la reforma constitucional de 1989 que diera origen a la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), también estableciera las bases para la integración de un servicio civil de carrera en materia electoral.

La exposición de motivos de dicha reforma constitucional, publicada el 16 de agosto de 1989, es impecable en el diagnóstico de los legisladores para proponer la creación del Servicio Profesional Electoral.

A la letra los legisladores escribieron:

“La organización electoral vigente se integra por diversos organismos; estos órganos carecen, sin embargo, de la estructura orgánica y administrativa necesaria para el desarrollo de sus funciones, lo que obliga a que las actividades materiales de carácter electoral sean realizadas con las estructuras administrativas en los diversos niveles. Por otra parte, a pesar de su definición legal de organismos permanentes, en realidad sólo se integran para un proceso electoral determinado, lo que da lugar a irregularidades y falta de continuidad en los trabajos...”

La reforma propuesta dispone que el organismo contará con órganos ejecutivos y técnicos los cuales, a diferencia de su tradicional integración en el derecho electoral mexicano, contarán con personal calificado y profesional para poder realizar las funciones en los ámbitos estatales y distritales. Esto presupone que la ley reglamentaria establecerá y regulará los mecanismos de creación de un servicio electoral profesional que permita la formación, capacitación y promoción de personal altamente especializado para los órganos electorales.”

A partir de este diagnóstico es que se incluyó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una mención expresa para que el IFE

conformara un cuerpo de profesionales para asumir la función estatal de organizar los procesos electorales.

Así, en el artículo 41 constitucional que dispone las características para la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo mediante elecciones que sean “libres, auténticas y periódicas”, se establece lo siguiente:

Artículo 41

“... ”

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios...

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral...”

En este contexto, ante la necesidad de construir confianza en la lucha por el poder político y transformar la percepción de las elecciones, se crearon los cambios institucionales que dieron origen a la conformación del Servicio Profesional Electoral del IFE, y que hoy, sin duda alguna, son indispensables en nuestra vida democrática.

2. EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL: CREACIÓN, EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Determinar la permanencia en el sector público a partir del mérito, de la capacitación y de la puntual aplicación de la ley, fue un gran cambio en el mundo laboral de México en los años noventa. En nuestro país, con la honrosa excepción del Servicio Exterior Mexicano, el servicio civil de carrera era prácticamente inexistente.

Sustentar la relación de unos servidores públicos con una institución del Estado, base en un reglamento y no como respuesta a las lealtades personales y políticas fue una auténtica novedad.

En efecto, tal como lo exigía la ley, el IFE expidió el Estatuto del Servicio Profesional Electoral para garantizar la estabilidad, permanencia, pro-

bilidad y calidad de los mexicanos responsables de organizar la fiesta de la democracia. Este cambio se dio en junio de 1992, con la publicación de dicho Estatuto, el cual se instrumentó un año después con la primera convocatoria pública para ocupar 2,236 plazas del SPE.

Ello implicó definir un catálogo de cargos permanente que posibilitará cumplir, al menos, con dos objetivos centrales: 1) realizar la función electoral para renovar los poderes legislativos y ejecutivo, con profesionalismo e independencia de las presiones o intereses de los actores políticos, y 2) contribuir a la construcción de la confianza social en una nueva Institución que debería consolidarse como un baluarte de la democracia mexicana.

Los ganadores de ese concurso fueron responsables de organizar el proceso electoral 1993-1994 en todo el territorio nacional y, es de subrayar, la distribución geográfica y funciones esenciales de los integrantes del SPE, casi 20 años después son esencialmente las mismas. En efecto, desde entonces el IFE cuenta con un cuerpo de profesionales en cada una de las 32 entidades y en los 300 distritos en que se divide la geografía nacional para efectos electorales, que han sido responsables de la imparcialidad con la que se aplican las normas para arbitrar la disputa del poder político.

Visto en perspectiva histórica, la definición del tamaño y las características estructurales que asumiría esta función electoral del Estado mexicano, así como los primeros perfiles y actividades que deberían cumplir cada uno de estos profesionales, han demostrado ser adecuados y eficientes durante casi 20 años. Su variación numérica en dos décadas es realmente marginal: de las 2,236 plazas iniciales, solo se han creado 19 plazas, que representan menos de un punto porcentual (0.8%). De esta forma para 2011 el total de plazas del servicio profesional asciende a 2,255. Esta consistencia del perfil laboral a lo largo del tiempo ha sido, indudablemente, un factor que ha contribuido a la profesionalización, ascenso y permanencia de quienes integran el SPE del IFE.

Al igual que en cualquier servicio civil de carrera, los integrantes del SPE del IFE están obligados a acatar las disposiciones de las cinco áreas que lo conforman: ingreso, formación, evaluación, promoción, sanciones e incentivos.

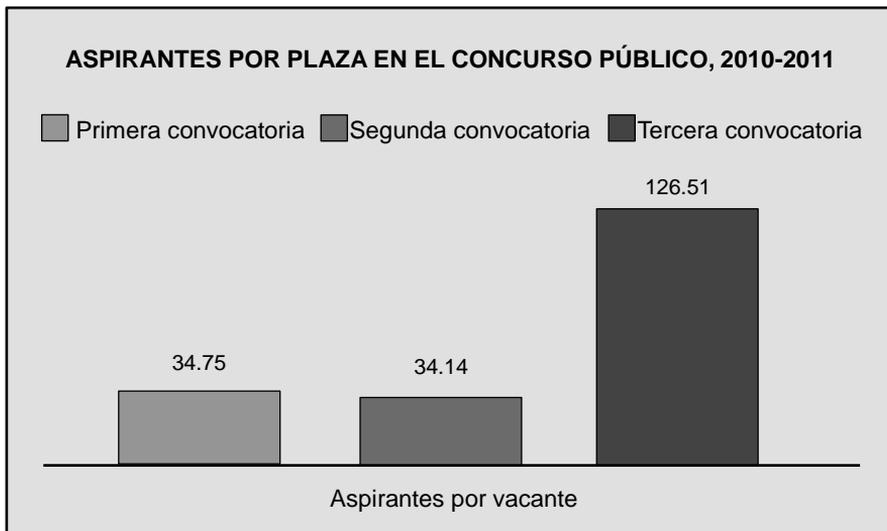
En el mismo sentido el SPE ha evolucionado para responder a las transformaciones que ha sufrido el IFE. Esta evolución se ha dividido en tres etapas: la primera comienza con la expedición del Estatuto del Servicio Profesional Electoral en 1992; la segunda en 1999, derivada de la reforma

de gran calado de 1996, que le dio autonomía constitucional al IFE y ciudadanía a sus órganos de decisión, y la tercera que inició en 2009, y concluyó con la expedición del Nuevo Estatuto del Servicio Profesional y del Personal Administrativo del IFE, propició una importante movilidad y dio mayor flexibilidad a su funcionamiento para apuntalar la eficiencia.

Es importante destacar que en esta última etapa, en parte por el prestigio y la garantía de estabilidad, y en parte, eventualmente por la falta de empleos en el país, el IFE celebró el concurso más grande de su historia para cubrir diversas vacantes del SPE. En efecto, entre octubre de 2010 y mayo de 2011, se publicaron 3 convocatorias en las que participaron más de 16 mil aspirantes para cubrir 329 vacantes.

Algunos de los datos más relevantes de este concurso son los siguientes.

En la primera convocatoria se inscribieron 3,544 aspirantes para cubrir 102 plazas, es decir 35 participantes por cada vacante. En la segunda Convocatoria se inscribieron 5,668 aspirantes para ocupar 166 plazas, 34 personas por cada vacante. En la tercera y última, el número de participantes por vacante se incrementó sustancialmente: 126 aspirantes por cada plaza vacante, al concursar 7, 717 personas para 61 puestos.



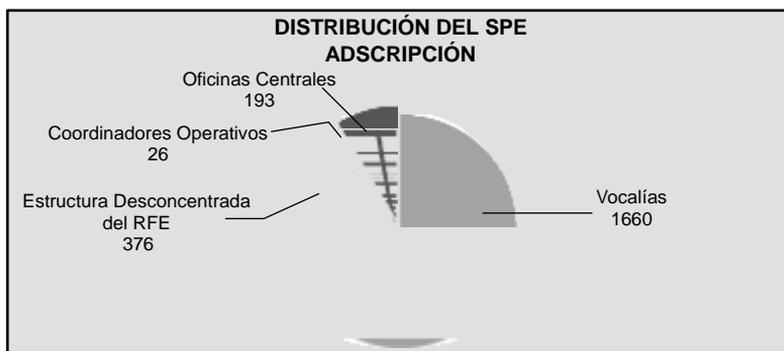
En relación con el origen de los aspirantes a cada una de estas convocatorias, es de subrayar que mientras en la primera convocatoria el 75% fueron miembros del SPE, el 8% del Personal Administrativo del Instituto, y el

17% de aspirantes externos; en la tercera convocatoria, los integrantes del SPE únicamente representaron el 5%, el Personal Administrativo el 23% y los aspirantes externos el 72%.

NÚM.	TIPO DE ASPIRANTE	CONVOCATORIA			TOTALES
		PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA	
1	MIEMBRO DEL SERVICIO	77	59	3	139
2	PERSONAL ADMINISTRATIVO	8	44	14	66
3	EXTERNO	17	62	44	123
TOTAL		102	165	61	328

Es importante mencionar que en este Concurso, los exámenes de conocimientos generales y técnico- electorales, estuvieron a cargo del CENEVAL y se incorporaron tecnologías de la información y comunicación para garantizar objetividad, confidencialidad e imparcialidad en los resultados

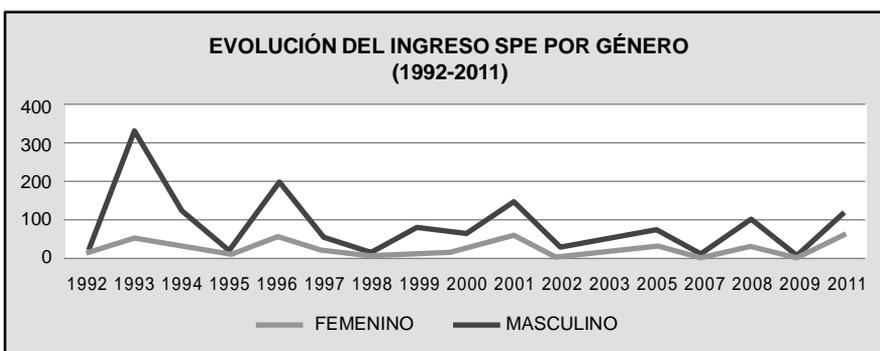
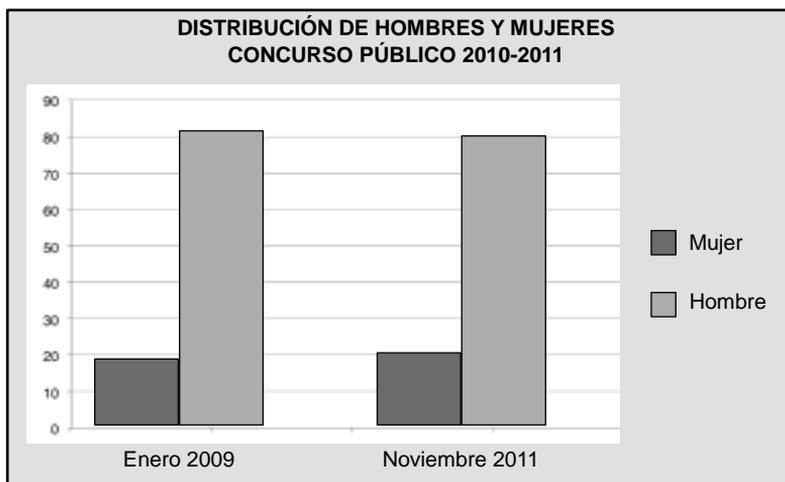
La estructura del SPE, integrada por 2,255 plazas, se distribuye en 91.4% en los órganos desconcentrados de todo el país, y el 8.6% restante en oficinas centrales.



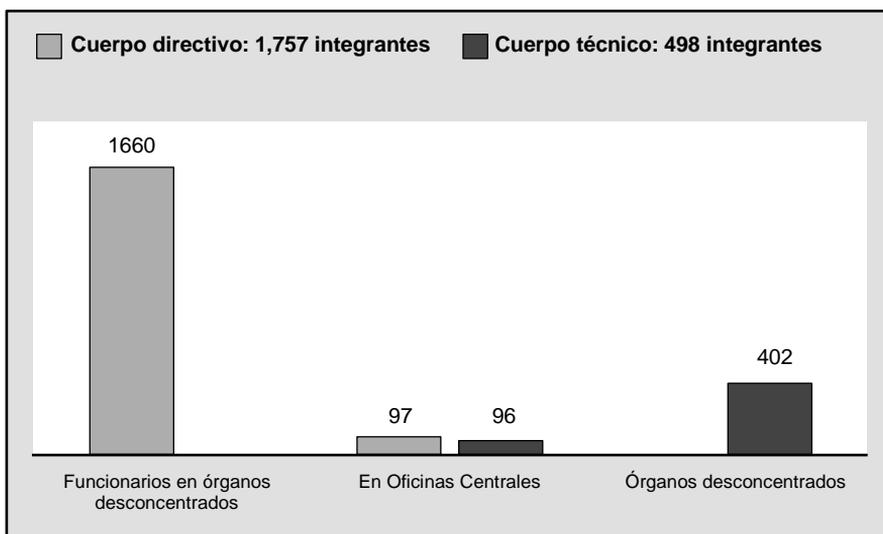
En términos gruesos, el 73% del SPE está conformado por hombres y el 27% por mujeres.



Otro dato interesante es que aunque el nuevo Estatuto dispone de manera expresa la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las cinco estructuras que componen el SPE, lamentablemente la participación de la mujer se incrementó de manera marginal en el Concurso 2010-2011. Este comportamiento de hombres y mujeres en los concursos se aprecia claramente en las dos gráficas siguientes.



Otra característica del SPE es su organización en dos cuerpos: el cuerpo de la función directiva y el cuerpo de técnicos. El primero de ellos representa el 78%, y el cuerpo técnico el 22% restante. El 94% del cuerpo directivo se ubica en los órganos desconcentrados y sólo el 6% en oficinas centrales. Situación similar ocurre con el cuerpo técnico, el 80% se ubica en los órganos delegacionales.



En síntesis, la creación de un SPE ha favorecido la objetividad y el profesionalismo de la autoridad electoral, y ha evitado que el árbitro electoral se someta a las presiones de los poderes públicos. El desempeño de estos profesionales rigurosamente seleccionados y capacitados en aspectos técnicos y jurídicos esenciales para cumplir con la función electoral, ha logrado brindar la certeza e independencia necesaria para que electores, partidos y actores políticos confíen en la autenticidad de los procesos electorales en México.

3. EL ROL DEL SERVICIO PROFESIONAL EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012

Con el incondicional respaldo de estos más de 2 mil funcionarios electorales, hemos iniciado la organización de la elección más grande y compleja de la historia de nuestro país. Dadas las dimensiones y la evidente competitividad que se experimentará en el próximo proceso electoral federal, el compromiso de los miembros del SPE es una garantía para los mexicanos y un seguro para la imparcialidad de las decisiones del IFE en todo el territorio nacional.

Entre los datos que sustentan la afirmación que vamos hacia la jornada electoral más grande y compleja de la historia, se pueden mencionar los

siguientes: casi 80 millones de electores; 53 nuevas atribuciones que por primera vez se aplicarán en una elección presidencial; 15 elecciones locales concurrentes que incorporan el 57% del Padrón Electoral Nacional; aproximadamente 147 mil casillas a instalar⁶; 1,035,355 ciudadanos que serán capacitados para desempeñarse como funcionarios de casilla, de los cuales 591,620 integrarán las Mesas Directivas de Casilla el día de la jornada electoral; operación del modelo de comunicación política con más de 2,300 permisionarios y concesionarios, que implica la administración de 48 minutos diarios por cada estación de radio y T.V. (9,120 minutos por emisora), entre una larga lista de etcéteras que no es éste el espacio para detallar.

En síntesis, tanto por el impacto demográfico en el padrón electoral y el incremento en las casillas, como por los cambios institucionales experimentados en los últimos años, el proceso electoral federal 2011-2012 requerirá un auténtico ejército de demócratas para garantizar el derecho constitucional al sufragio.

Para hacer frente a la jornada electoral más grande y compleja de la historia el IFE está mejor preparado que nunca. La experiencia, capacitación y convicción democrática de los 2,255 funcionarios del SPE, aunada a los cientos de miles de ciudadanos que acompañarán al IFE en la organización del proceso electoral federal 2011-2012, constituyen la mayor garantía para consolidar nuestra democracia en los próximos meses. Esta apreciación, aunque la hago con base en mis convicciones y en lo que he visto por estar el frente del IFE desde 2008, es un dato duro y acreditado por profesionales de la opinión pública.

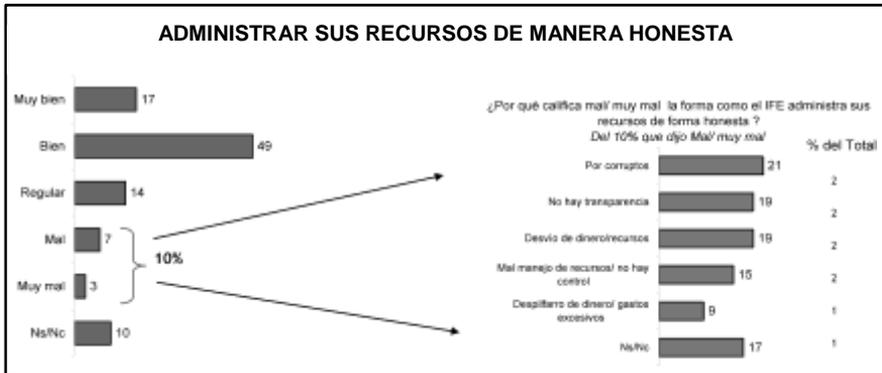
En efecto, de acuerdo con la encuesta sobre “Posicionamiento público del IFE” elaborada por Beltrán & Asociados (BGC) del 26 de octubre de 2011, la opinión de 7 de cada 10 encuestados (considerando las respuestas “muy bien” y “bien”) es que el IFE cuenta con profesionales calificados para la organización de las elecciones.

⁶ Es necesario mencionar que el número definitivo de casillas se conoce hasta el día de la elección y, durante el proceso de capacitación se va ajustando el universo.



Esta percepción es similar entre los encuestados cuando se consulta sobre la eficiencia y honestidad con la que se desempeña el IFE. En efecto, para el 64% de los encuestados el Instituto tiene un manejo eficiente (considerando las respuestas muy bien/bien) y para el 66% de ellos el IFE tiene un manejo honesto de los recursos (también considerando únicamente las respuestas muy bien/bien).





Los elementos anteriores permiten sostener que la credibilidad y honorabilidad en las autoridades electorales se basa en la imparcialidad y experiencia acumulada de quienes integran el SPE, y en los cambios institucionales de las últimas dos décadas.

Ha sido gracias a estos dos factores, cambios institucionales y profesionales comprometidos con la democracia, que la honorabilidad es hoy una característica del IFE. Por ello es que sostengo que la profesionalización de los funcionarios electorales es, hoy por hoy, un activo del IFE y nuestro sistema democrático. Además, para las excepciones al comportamiento probado en materia electoral, nuestra democracia ha establecido los procedimientos para sancionar a quienes pretenden vulnerar el prestigio de la autoridad electoral. Asimismo, también es conveniente señalar que nuestra democracia ha creado las instituciones disuasivas para inhibir conductas fuera de la ley (como el capítulo “Delitos electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos” en el Código Penal el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República Mexicana en Materia de Fuero Federal (1990) y la creación en la Procuraduría General de la República de la FEPADE, a partir de un acuerdo del Consejo General del IFE).

Por todo lo anterior, considero que para organizar la elección más grande y compleja de la historia de México, tenemos los procedimientos para favorecer la gobernabilidad posterior a la jornada electoral y el mejor cuerpo de profesionales para organizar la fiesta de la democracia.

Los ascensos derivados de los últimos concursos propiciaron mayor conocimiento de los mandos medios del detalle operativo necesario para el desarrollo de cada una de las actividades inherentes al proceso electo-

ral. Desde mi punto de vista, dicha movilidad ha renovado el compromiso institucional, por lo que los 2,255 integrantes del SPE cumplirán puntual y escrupulosamente sus tareas para que al término de la jornada electoral podamos hablar de los resultados del proceso electoral más transparente e imparcial de los organizados por el IFE.

Es probable que uno de los mayores desafíos para el SPE en este proceso electoral sea el recuento. La aceptación de las reglas electorales ha permitido que el incremento de la competitividad de los procesos electorales se diera dentro de los cauces legales, y que ese incremento en la competitividad de las contiendas, haya derivado en un acercamiento entre la votación del 1º y 2º lugar. En 12 años hubo una disminución de 22 puntos porcentuales entre la votación de la 1ª y la 2ª fuerza (ver tablas siguientes).

DIFERENCIAS ENTRE 1º Y 2º LUGAR (ELECCIONES PRESIDENCIALES)

1994	2000	2006
22.7%	6.41%	0.58%

DIFERENCIA ENTRE 1º Y 2º LUGAR (ELECCIÓN DE DIPUTADOS)

1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
38.05%	20.06%	12.15%	1.32%	7.59%	8.74%	8.74%

Es claro que en el legislativo, la representación proporcional ajusta la cantidad de escaños a la votación recibida; pero en el caso del Ejecutivo, no existe tal posibilidad. Esto fortalece la importancia de los procedimientos en materia de recuento, que estarán bajo la coordinación de miembros del SPE.

En materia de resultados, oportunidad y transparencia serán nuestra mayor contribución a la gobernabilidad, y el SPE será, una vez más, responsable de que la certeza electoral se sustente en el detalle de los procedimientos aplicados conforme a la ley. La profesionalización, estabilidad, estímulos y claros mecanismos de sanciones del SPE son factores que contribuyen conductas honorables de los funcionarios electorales. De ahí la importancia del SPE en los resultados del próximo proceso electoral y en la goberna-

bilidad subsecuente. En resumen, para mí la honorabilidad de los funcionarios electorales está relacionada con la claridad de los procedimientos electorales, su compromiso con la democracia y con las medidas disuasivas de un servicio civil de carrera que clarifica las conductas irregulares y sus sanciones.

Terminaré esta intervención señalando tres certezas deben tener los mexicanos sobre el Proceso Electoral Federal 2011-2012:

- 1ª La ley y los plazos se cumplirán puntualmente;
- 2ª Se instalará la totalidad de las casillas, y
- 3ª La noche de la jornada electoral habrá transparencia en las cifras sobre la votación.

México es un país de grandes desigualdades, en el que el modelo de desarrollo y los debates políticos han generado múltiples problemas. En los procesos electorales se debaten estos problemas y se contrastan diferentes perspectivas; pero el día de la jornada, con el poder del sufragio, inicia la resolución de éstos. En el IFE trabajamos para que las elecciones no sean un problema más para los mexicanos, sino el espacio para que se contrasten las propuestas y las mayorías decidan las soluciones.



En la foto aparecen, de izquierda a derecha, el senador Ricardo García Cervantes, el Dr. Leonardo Valdés Zurita, el senador Fernando Baeza Meléndez y los doctores Guillermo M. Cejudo y José Fernández Santillán, durante la exposición del tema abordado por el Presidente del IFE.

LA CORRUPCIÓN EN LAS ELECCIONES

JOSÉ FERNÁNDEZ SANTILLÁN*



Quiero mostrar, externar mi beneplácito por compartir esta mesa con el senador Ricardo García Cervantes; con el doctor Leonardo Valdés Zurita, presidente del Consejo General de Instituto Federal Electoral; por usted, señor senador, que nos hace favor de moderar esta mesa; y con el doctor Guillermo Cejudo, profesor investigador del Centro de Investigaciones y Docencia Económica, CIDE.

Lo que yo tengo preparado, lo llamé: La corrupción en las elecciones.

Hoy México se debate entre lo viejo y lo moderno. Entre un sistema que estuvo basado en el patrimonialismo, y otro orden de cosas que desea establecerse en nuestro país y que podríamos denominar: el sistema legal racional. Un poco al estilo de Max Weber. Es una lucha de ideas y también de acciones, que incide, entre otras cosas, en la forma en que operan las instituciones públicas.

Pero ¿Qué es el patrimonialismo? ¿Contra qué estamos combatiendo? ¿Contra qué luchamos, respecto de la corrupción? El patrimonialismo, es la apropiación privada de los cargos públicos. Manejar las instituciones como

* Profesor-Investigador del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Campus Ciudad de México/Versión Estenográfica.

si fuesen cosas personales, de quienes las encabezan o de quienes las operan.

Estudiosos de la administración pública mexicana, de los cuales casi ya nadie se acuerda, pero que fueron pioneros en el estudio del gobierno mexicano, en el segundo tercio del siglo pasado como Ebenstein, Goodspeed, entre otros. Muchos de cuyos trabajos fueron recogidos en aquella célebre revista que se llamó *Problemas agrícolas e industriales de México* vieron este rasgo característico de nuestro gobierno, cuyas raíces se encuentran en la época Colonial. Incluso cuando se logró la Independencia, ese paso no fue acompañado con el abandono del patrimonialismo y la implantación del sistema legal racional. Las reformas borbónicas, en la época Colonial, lo intentaron, pero en plena implantación, les llegó el movimiento armado, encabezado por don Miguel Hidalgo y Costilla.

Bueno, pero qué es también lo opuesto del sistema patrimonial. Es el sistema legal racional, aquél en el cual hay una estricta separación entre lo que es propiedad de la nación y lo que es propiedad privada. Y ahí se implanta, como columna vertebral, la separación del funcionario, como personaje público, de lo que es el individuo común y corriente. Un funcionario puede ser y disponer de los bienes públicos para beneficio colectivo, tener automóvil, sí, pero del Estado y lo usa para funciones públicas. Y otra cosa es tener automóviles privados o terrenos privados. El propio Immanuel Kant, decía, en sentido estricto el funcionario público no puede ser propietario de cuestiones particulares, más que su casa y sus bienes más inmediatos. Y tiene que ser absolutamente honesto en el manejo de los recursos públicos, porque está sirviendo al Estado. No para que se sirva del Estado, no lo pusimos ahí para eso.

Bueno, éste es el paso que estamos tratando de dar en México. Del sistema patrimonial, de la confusión público-privado al sistema legal racional, separación entre lo público y lo privado. Sigo con mi relato histórico, rápidamente.

Durante buena parte del siglo XIX nos ocupamos o estuvimos metidos en multitud de rencillas internas y también en defender a la Nación. Sin embargo, el patrimonialismo siguió prevaleciendo también en el Porfiriato, y en buena parte del régimen de la Revolución. El régimen de la Revolución no logró erradicar el patrimonialismo.

El sistema electoral, no fue la excepción. Cuando se podían realizar elecciones, éstas se llevaban a cabo de acuerdo con criterios patrimonialis-

tas o despóticos. Simplemente para legitimar el poder establecido, porque había un sistema clientelar, un sistema de dominio corporativo sobre las personas, y si algunas tenían el voto, este voto no servía para expresar su voluntad, sino realmente para expresar lo que le decía el patrón que hiciera o el líder, etcétera.

No olvidemos que la demanda maderista y la Convención de Aguascalientes fue: Sufragio Efectivo. No Reección. ¿Por qué? Porque la corrupción se había hecho presente en el gobierno Porfiriano, pero también en el manejo de las elecciones. Esa fue la demanda fundamental de Madero, entonces, que las elecciones dejaran de ser objeto de corrupción.

Pero aquella demanda, fue ignorada, por lo menos en lo que toca al Sufragio Efectivo. Por el sistema que iniciaba. Hago este rápido excursus histórico, porque en México la formación del Estado no estuvo acompañada como en Europa, por la implantación del sistema legal racional. En términos institucionales, ni en términos electorales, pudimos salir de la corrupción. Esa demanda a nivel nacional, no ha sido totalmente cubierta, hasta el día de hoy.

Ciertamente existen, y por fortuna, algunos órganos descentralizados centrales y autónomos, que han logrado implantar lo que es fundamental en el sistema legal racional, es decir, el Servicio Civil de Carrera. Me refiero a instituciones, como el Banco de México, el Servicio Exterior, ahora el IFE, el IFAI, el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea.

Tengo para mí, que la suerte del IFE corre al parejo del destino que pueda tener la democracia mexicana. Y esa suerte binaria, camina de la mano con el avance del sistema legal racional, que se logre consolidar en ambas, tanto en la democracia como en el IFE. Es difícil avanzar en esa ruta mientras esté obstruida por inmensos pantanos patrimoniales. Leonardo Valdés se refería a la estructura nacional que tiene el IFE y esa es una institución consolidada y hay que reconocer ese avance, tanto de los funcionarios que trabajan en el IFE como de las fuerzas sociales y políticas que apoyaron la creación de ese organismo. Sin embargo, hay que decir también que en los institutos electorales locales es necesario consolidar el sistema profesional electoral, ¿por qué?, porque en los estados todavía hay presiones de muy diverso tipo, partidistas o gubernamentales que siguen tratando de incidir en los institutos a través del sistema patrimonial.

Es decir, no se ha acabado la lucha, en términos políticos para abandonar el sistema patrimonial y para instrumentar el sistema legal racional,

no solamente a nivel federal, como ya lo tiene el IFE, sino también a nivel local.

El IFE fue diseñado a partir de la formación de equilibrios muy delicados, fue un acuerdo entre partidos políticos, y los partidos políticos están ahí en el IFE, y qué bueno que sea así, tienen representantes.

También hay representantes del Congreso, y están los consejeros, es una combinación de órganos colegiados, con un aparato administrativo, es decir, son ritmos distintos y decisiones distintas, porque por una parte hay decisiones que son colegiadas y son lentas por el mismo proceso deliberativo, están consensadas, qué bueno que sea así.

Pero también está combinado con un sistema legal racional, burocrático, en el sentido weberiano, en el que las decisiones son más rápidas, son más jerárquicas, son más verticales. Las presiones que se ejercen sobre el IFE tenderán a disminuir en la medida en que pase de ser una instancia de lucha política a una instancia técnica, como lo son los órganos electorales en las democracias consolidadas.

Bueno, la cuestión es que la objetividad, la legalidad, la transparencia, la certeza y la profesionalización, como lo dice en las normas jurídicas para tal efecto, en la Constitución, sean una realidad, y yo creo que el IFE en su proceso de evolución va a tener que sufrir cambios, no para debilitarlo, sino para fortalecerlo. Yo creo en uno -que está en boca de todos nosotros- el asunto de la ausencia de tres consejeros, y ya se está pensando en que debemos reformar los mecanismos de nombramiento de los consejeros, de tal manera que cuando la Cámara de Diputados no pueda ponerse de acuerdo, lo haga el Senado de la República, por ejemplo, es una propuesta.

Y otra es que sea una combinación entre deliberación política y propuestas de tipo imparcial, como podrían ser las instituciones académicas, que hubiera un consejo académico o un consejo ciudadano compuesto por organizaciones civiles, por organizaciones académicas que pudieran proponer, ternas, por ejemplo, al Senado de la República o a la Cámara de Diputados, y ahí en tiempos perentorios, definitivos, se pudieran nombrar a los consejeros.

Bueno, termino diciendo lo siguiente. Leonardo Valdés ha hecho una estupenda y muy puntualizada descripción de lo que es el peso, la fuerza, la buena estructura del IFE. Hoy no nos tenemos que preocupar tanto de lo que pasa en las casillas, sino de lo que pasa afuera de las casillas, porque

hay una especie de corrupción de segundo piso en la que también tenemos que combatir sus efectos perniciosos.

La injerencia indebida de incorporaciones, de fuerzas, del crimen organizado, de muchas partes que están incidiendo en el voto ciudadano, y una de las cosas sin las cuales no hay verdadera y propia democracia, es que el ciudadano delibere, piense, mejor dicho, con su propia cabeza y pueda deliberar libremente con los demás ciudadanos acerca de la suerte de nuestra democracia.

Y hoy vemos que hay no un ciudadano autónomo, sino un “ciudadano heterónomo” en el que están incidiendo muchísimas fuerzas; muchísimas opiniones, muchos arreglos, no siempre claros, para determinar su voto. Muchas gracias.



El Senador Fernando Baeza Meléndez moderando los trabajos de la Mesa III.



SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL: INSTRUMENTO DE CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD

GUILLERMO M. CEJUDO*



I

Aunque las definiciones sobre servicio civil son innumerables, en términos generales, un servicio civil es un sistema que regula de manera imparcial, clara y transparente, con base en criterios profesionales y de mérito, diversos aspectos de la administración pública, especialmente aquellos relacionados con los recursos humanos –el ingreso, la permanencia, la promoción y la separación de los funcionarios públicos.¹ Busca proteger a estos funcionarios de abusos por motivos políticos o personales, otorgarles cierta credibilidad en el empleo, reglas más claras y transparentes y posibilidades de promoción profesional. Entre otras cosas, con esto se busca atraer a candidatos bien calificados, desarrollar una memoria administrativa y políticas públicas más eficaces y de largo plazo. Es entonces uno de los aspectos fundamentales de la “profesionalización” del Estado, esto es, del desarrollo

* Profesor-Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

¹ Francisco Longo, *Mérito y flexibilidad*. Madrid: Paidós, 2004.

de mecanismos institucionales que fomenten una toma de decisiones adecuadamente informada y mejor orientada al beneficio común.

La construcción de un servicio profesional de carrera es, entonces, un fin en sí mismo, pues el mérito y la eficacia gubernamental son propósitos deseables, pero también un medio para fines ulteriores: mejores políticas, bienes y servicios públicos, mayor calidad de las instituciones gubernativas y menor corrupción.² Es por ello que en diversos países se ha llegado a una nueva concepción de los servicios civiles, sobre la que puede decirse, para simplificar, que se sustituyen los servicios de carrera basados en la antigüedad y la permanencia por unos que valoran, ante todo, el mérito y la competencia.

México es uno de los países con menores avances en este sentido. Como se muestra en la siguiente tabla, tiene uno de los índices más bajos de profesionalismo burocrático.

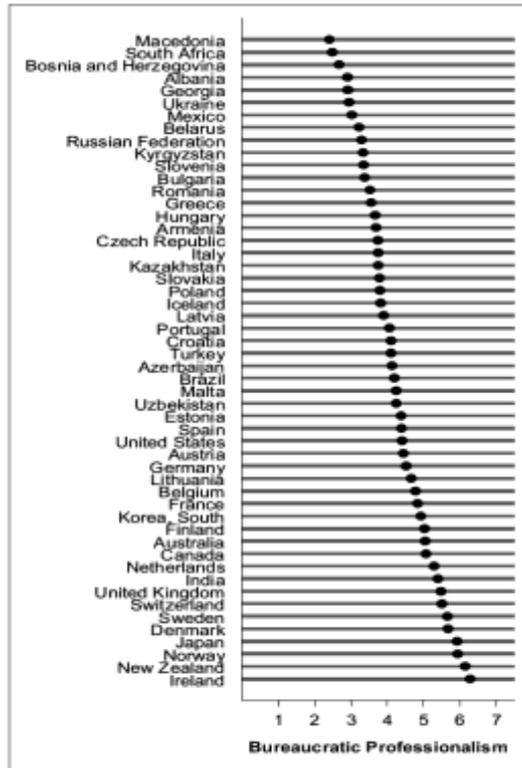


Figure 1. Bureaucratic professionalism (country scores)

Fuente: Dälstrom et al., 2011.

² Carl Dahlström, Víctor Lapuente and Jan Teorell, “The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption”, *Political Research Quarterly*, 2011.

Las prácticas meritocráticas en el ingreso y permanencia de los funcionarios públicos son la excepción. Nuestro sistema profesional de carrera en la administración pública federal tiene poco más de un lustro y enfrenta ya desafíos en su implementación.³ A pesar de que el tema de la profesionalización de los servidores público en México ha sido recurrente y en el ámbito académico ha habido innumerables señalamientos sobre su importancia y necesidad,⁴ los funcionarios que entran al servicio público por sistemas meritocráticos y cuya permanencia depende de su desempeño y no de lealtades personales o políticas son excepcionales en los tres ámbitos de gobierno.⁵

II

Por ello, la experiencia del Servicio Profesional Electoral (SPE) es excepcional. En un plazo breve, bajo la presión de una reforma electoral en 1996, y llevando a cuestras problemas en el diseño original del servicio, se reformaron las normas y prácticas del servicio profesional electoral, con un nuevo estatuto que ponía el énfasis en el mérito y la evaluación. Esto ha sido reforzado recientemente por una tercera generación de reformas que buscan consolidar al SPE. El resultado es un SPE que cuenta con un proceso de reclutamiento e ingreso basado en el mérito, la imparcialidad y la equidad, con funcionarios que son capacitados continuamente y evaluados rigurosamente no por el cumplimiento de formalidades sino por la consecución de objetivos institucionales concretos. Los funcionarios tienen estabilidad en el empleo y la perspectiva de una carrera, siempre y cuando cumplan con los estándares exigidos y se desempeñen con eficacia en sus labores. Es un sistema meritocrático exitoso, como lo ha reconocido la Auditoría Superior de la Federación, que ha logrado sustituir el amiguismo por un sistema

³ Martínez Puón, R. *Directivos versus políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2011.

⁴ Véanse José Luis Méndez, art. cit; Pardo, art. cit; y Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja Ruiz (coords.), *Visión multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés, 1999.

⁵ Roberto Moreno Espinosa, "La profesionalización de la función pública en los estados federados, una necesidad antela descentralización, el fortalecimiento del federalismo y la consolidación de un régimen plural", en Uvalle y Bravo Ahuja (coords.), *op. cit.*, pp. 183-204.

basado en el mérito; a la incertidumbre laboral por una estabilidad en el empleo -aunque condicionada por el buen desempeño, la lealtad individual en la que se rinden cuentas sólo al superior por una responsabilidad institucional en la que se responde ante la institución y los ciudadanos, y al énfasis en actividades por el énfasis en los resultados.

Pero la principal muestra de su éxito radica en que, como Mauricio Merino ha explicado, el SPE se ha convertido en la columna vertebral del IFE: sus funcionarios llevan a cabo la mayor parte de las funciones sustantivas del Instituto, y las llevan a cabo de manera profesional e imparcial. Incluso en la coyuntura de 2006, en la que desde varias trincheras se cuestionó la labor del IFE, el trabajo de los funcionarios del servicio no fue puesto en duda. Entonces, si la pregunta que nos convoca hoy se refiere a si el SPE logró mejorar el desempeño del Instituto, reducir los espacios para la corrupción y el bajo desempeño, la respuesta es un sí inequívoco. Esto no quiere decir que el SPE no enfrente problemas en su desempeño cotidiano, como ocurre con cualquier organización sujeta a presiones internas y externas. Tampoco quiere decir que los problemas del IFE --desde la integración incompleta de su máximo órgano de dirección, la sobrecarga derivada de las nuevas reglas electorales, y la andanada de cuestionamientos desde los medios de comunicación-- no incidan en el SPE. Lo que quiere decir, simplemente, es que los funcionarios del servicio saben que su carrera profesional estará definida no por esas presiones, no por las lealtades con funcionarios o partidos, sino por su desempeño profesional y la eficacia de sus acciones. Esto es un paso importantísimo en la consolidación institucional de cualquier sistema de carrera. Y es, insisto, excepcional en México.

El IFE cuenta con un sistema de carrera que asegura la confiabilidad y buen desempeño de los funcionarios, pues ha logrado superar las prácticas tradicionales de las burocracias, tan criticadas y que tanto han desprestigiado a la administración pública en la mayor parte de las instituciones gubernamentales, como son: El amiguismo, por medio del cual se obtienen y se pierden los puestos, que a su vez genera una lealtad individual dirigida exclusivamente al superior jerárquico y no a las instituciones a las normas y fines; lo cual a su vez deviene en incertidumbre laboral y por lo tanto poco arraigo y responsabilidad, que induce a la ineficiencia producto de un énfasis del trabajo en las actividades regulares y no en los objetivos o en los resultados, y por lo tanto se cae en la rutina.

En este sentido, me gustaría recordar la idea que, en un texto clásico, Herbert Simon introdujo sobre el equilibrio organizacional. Éste es una condición para que las organizaciones operen adecuadamente; consiste, según señala este autor, en la capacidad de una organización para alcanzar un balance entre lo que exige de su personal –*contributions*– y lo que ofrece a cambio –*inducements*–. La ventaja del equilibrio institucional es que se logra que los funcionarios, al perseguir objetivos individuales, contribuyen simultáneamente a los objetivos institucionales. En este sentido, el Servicio Profesional Electoral es un paso firme hacia la consecución de tal objetivo, pues si el objetivo del Instituto es lograr transparencia en los procesos electorales y confiabilidad en los resultados de los mismos, los *inducements* del SPE hacen que el objetivo individual de cualquier funcionario sea siempre trabajar con eficacia, eficiencia, imparcialidad y profesionalismo, pues son estos rasgos los que le permitirán obtener los beneficios del sistema de carrera.

Esto es un elemento central para lograr confianza, pues como señala José Antonio Aguilar:

En el uso cotidiano, el término confianza se aplica a muchas instituciones y actores institucionales. Como en el caso de los individuos, la pregunta sobre si podemos confiar en las instituciones se reduce a la interrogante de si las instituciones pueden ser confiables. La noción de la confianza como interés encapsulado puede generalizarse a las instituciones para actuar correctamente. El que los integrantes de una organización sean confiables dependerá en gran medida de que esté en su propio interés el hacer lo que la sociedad espera que hagan.⁶

Así, creo la virtud principal del Servicio Profesional Electorales su capacidad de generar confianza, porque establece procedimientos claros que dan certeza a largo plazo, permiten consolidar la memoria institucional y, al mismo tiempo, fortalecen la credibilidad y confiabilidad del IFE, algo que, por cierto, no es un dato menor frente al formidable reto que representan las elecciones cada tres años.

⁶ José Antonio Aguilar Rivera, “El capital social y el Estado: algunas aproximaciones al problema”, en José Antonio Aguilar Rivera *et al.*, *Pensar en México*, México, FCE, 2006.

III

Como en cualquier política gubernamental, un mal diseño puede tener costos mayores a los beneficios esperados. Por ello, si no se efectúa un análisis cuidadoso de las condiciones sobre las que se planea establecer un servicio civil, es muy probable que se produzcan ineficiencias, entre otros resultados adversos. Si se privilegia el procedimiento sobre los resultados y la rutina sobre la atención efectiva de demandas ciudadanas, puede generarse un servicio civil defectuoso e inoperante. Ahora bien, si se realiza un diseño cuidadoso, es posible incorporar mecanismos que, en todo momento, eviten la inflexibilidad y permitan la participación permanente de los ciudadanos en las decisiones públicas.

Para evitar los riesgos mencionados, es necesario que la conformación de cualquier servicio civil tenga, ante todo, la idea de que su misión es servir a la sociedad y cumplir efectivamente sus funciones, en lugar de creer que se trata de un instrumento para asegurar plazas burocráticas y evitar la supervisión. De lo contrario, ni los propios miembros del servicio confiarán en él. Esto, me parece, ha sido uno de los problemas con otras experiencias de servicio profesional (las siguientes gráficas, tomadas de Martínez 2011, muestran las distintas percepciones sobre el servicio de carrera en el IFE y en la administración pública federal).

Gráfica 1.



Fuente: Aura Martínez, 2011.⁷

⁷ “¿Institucionalización del servicio civil en México? Análisis comparativo del servicio profesional de carrera de la administración pública federal mexicana, el servicio profesional electoral y el servicio exterior”, México, CIDE, tesis de licenciatura, 2011.

IV

¿Cuál es la lógica de éxito de este tipo de sistemas? Existe una amplia literatura sobre instituciones y sus efectos en el desempeño de los gobiernos. Los sistemas meritocráticos son parte de un tipo peculiar de instituciones: las restricciones que fortalecen (*enabling constraints*).⁸ Son restricciones que, al reducir la discrecionalidad de los responsables políticos, fortalecen las instituciones a su cargo. Es decir, son instituciones que atan las manos a políticos concretos --los presidentes, los titulares de los órganos del Estado, etc.-- y, al hacerlo, incrementan la calidad de las organizaciones públicas. Los servicios profesionales de carrera son el ejemplo paradigmático: al privilegiar el mérito por encima de la lealtad personal o el patronazgo político, se atan las manos a las autoridades políticas, pero se fortalece la capacidad de las instituciones. Esta característica la comparten también las normas de transparencia y acceso a la información, que limita la discrecionalidad de los gobiernos para hacer pública la información, o las normas de fiscalización y control del gasto público. Se trata, en todos los casos, de normas que reducen la autoridad discrecional de las personas, pero que aumentan la capacidad de las instituciones. Son normas que se basan en la idea de la burocracia como el ejecutor de las decisiones democráticas, y no como el espacio de autoridad discrecional de los políticos.

En este sentido, el Servicio Profesional Electoral es un ejemplo, que debe cuidarse, pero también emularse. Otros sistemas de carrera en el país, y notablemente el servicio profesional de carrera de la administración pública federal, han fallado trágicamente: no ha logrado instaurar el mérito como criterio de entrada por el abuso del ingreso por vía excepcional (por artículo 34), no ha generado un espíritu de cuerpo, ni ha legitimado al servicio dentro y fuera del gobierno. Mientras esto no ocurra, su implementación será endeble. El SPE cuenta con la capacidad, el reconocimiento y la legitimidad para llevar a cabo sus funciones de forma imparcial y eficaz en el proceso electoral de 2012. En otras palabras, la maquinaria sustantiva que organiza las elecciones funcionará, como lo ha hecho en los últimos cinco procesos electorales federales, como reloj. No nos queda sino desear que el resto del IFE esté a la misma altura, y sobre todo que los actores políticos que participarán en la contienda actúen con la responsabilidad necesaria.

⁸ Guillermo Cejudo, *Constraining the Executive*. Boston University, PhD Dissertation, 2011.



CLAUSURA DEL EVENTO

SENADOR RICARDO GARCÍA CERVANTES





CLAUSURA DEL EVENTO

SENADOR RICARDO GARCÍA
CERVANTES



En primer término, quiero sumarme a los agradecimientos expresados por mis queridos amigos, los senadores don Fernando Baeza Meléndez y don Alfonso Sánchez Anaya, quienes me han acompañado durante este evento, moderando las mesas de trabajo donde se discutieron los temas que hoy nos han congregado.

A nombre de los órganos convocantes a este Seminario, el Senado de la República, a través del IBD, y la Organización Mundial de Parlamentarios Contra la Corrupción (GOPAC), Capítulo México, expreso mi reconocimiento y profundo agradecimiento a quienes, en representación de las instituciones académicas y del Estado mexicano, tuvieron el honor de acudir con gusto a este programa significativo.

En el Senado ha venido evolucionando el tema del tratamiento de la corrupción con absoluta libertad y transparencia, enfrentando todas las resistencias y los obstáculos, pero enfrentándolos con espacios abiertos, respetuosos, de debate, de confrontación y muchos de estos temas de inicio o inauguración.

El tema de la administración pública, expuesto por el responsable de esta rama en el terreno federal, y la revisión de sus cuentas y sus gestiones, constituye una cuestión de carácter inaugural. El comportamiento institu-

cional de sus actores y el “engranaje” que estos crean con otros de las ramas política y empresarial, en el contexto de desarrollo del servicio civil es, por primera vez, sometido al análisis en este Poder Legislativo.

Situación similar tiene el sistema educativo. En este caso, me permito resaltar la siguiente idea: el deber es el bien que obliga, y obliga porque es el bien. Si se queda sin hacer el deber, se queda sin lograr el bien, me paguen o no me paguen. El Estado encomienda a un grupo de mexicanas y mexicanos, quienes sustentan el título de profesores o maestros, el bien fundamental del país, su educación; y el bien obliga porque es el bien, y ese es el deber.

Como hemos observado, en los últimos años el sector educativo ha sido sometido a un análisis académico y social riguroso, de ahí se desprende la exigencia al Estado sobre una educación de calidad. Debo apuntar también que, desde la perspectiva de la percepción de la corrupción, el Poder Legislativo no había tenido acercamientos con este sector. Por esta razón, han sido productivas la exposición y discusión planteadas en el ejercicio realizado en esta ocasión, al amparo de la Carrera Magisterial. Hoy, este encuentro ha movido conciencias, sus resultados invitan a la reflexión y demanda del quehacer legislativo atención, con el propósito de indagar sobre los mecanismos, programas y acciones con las cuales se profesionaliza al docente, así como revisar hasta qué grado contribuyen a elevar la calidad educativa.

Ahora bien, ¿Por qué este tema de si el Servicio Profesional de Carrera está sirviendo, ha servido y va a servir para prevenir la corrupción en la administración pública federal, los sistemas educativo y electoral? Porque los demócratas entendemos que una sociedad finca su desarrollo en el sano desempeño de sus hombres y mujeres en el sector público, en la administración pública; en la solidez de las estructuras educativas y la formación de sus nuevas generaciones; y porque la legitimidad de origen proviene de los procesos electorales. Es un engranaje del cual no escapa el Poder Judicial.

De las instituciones que están dotadas de un marco normativo, una legislación, y un cuerpo de profesionales, la que más antigüedad tiene, junto con el Poder Judicial, es precisamente el IFE. En el mismo punto histórico se encuentra la Carrera Magisterial en la educación básica.

Insisto, cualitativamente está en el origen, en la legitimidad de origen del poder público. Por eso no podíamos hacer un seminario que analizara la prevención de la corrupción sin estudiar, sin conocer, sin percibir de prime-

ra mano y de viva voz cómo va esta institución del Servicio Profesional en la generación de la legitimidad de origen para el servicio público.

Para la democracia mexicana, el órgano del Estado -al cual se le encomienda que genere las condiciones para dar legitimidad de origen a sus autoridades-, debe estar dotado de un cuerpo de profesionales que den certeza a la esencia de los principios rectores que sustentan a la institución electoral.

Pero no únicamente eso, una golondrina no hace verano. El IFE solo no redimensiona el sistema democrático. Yo desearía que en los procesos electorales fueran leales todos los actores, empezando por los partidos, sus candidatos, los medios de comunicación, los proveedores, que todos fueran leales a la Ley, la base y sustento de la República, pero que si no lo son, que haya autoridad.

En este sentido, para clausurar este seminario quiero decirles que fue la primera parte. Nos falta saber de otras instituciones del Estado, como es el Poder Judicial. Mientras el ciudadano no perciba que hay justicia, cuando hay corrupción, y que la justicia es llevar ante los tribunales y aplicar las sanciones que la Ley establece, no habrá posibilidades de prevenir la corrupción porque se enfrentará con la impunidad.

Por supuesto, falta conocer el avance y los impactos que ha tenido la legislación en materia de transparencia y rendición de cuentas, pero particularmente el IFAI tiene también que revisar y decirle al Poder Legislativo todo lo que está mal de nuestra Ley para que el Poder Legislativo se haga cargo de corregirla.

Y con esto termino. No es siempre, como se dijo hoy en la mañana, defecto de la Ley, en este caso en lo electoral, lo educativo, lo sindical, en la Judicatura... puede ser problema de implementación y, peor aún, problema de interpretación. Si se interpreta que la Ley lo que quiere decir es esto, pero lo que debió haber dicho es esto otro, y yo voy a actuar como lo que debió haber dicho, aunque no lo dijo el legislador, empieza a hacerse de esto un conflicto.

Es nuestra responsabilidad seguir avanzando, pero ahora ya no en la persecución ni en la indagación de las prácticas corruptas para su sanción y castigo, para eso ya hay instituciones que se están creando en la legislación y en las próximas semanas se conocerán sus dictámenes.

Hoy estamos empeñados en la prevención, y la prevención de origen pasa por desearle al IFE, por su puesto a su servicio profesional y a todos los que participen en el próximo proceso electoral que sean no sólo garantes

de la legalidad, sino generadores de una nueva expectativa y de una nueva esperanza, de que nuestro país no tiene por qué vivir condenado a las prácticas corruptas.

Les deseo lo mejor y con esto se clausura este *Seminario de Prevención de la Corrupción y el Servicio Profesional de Carrera*, hoy para el estudio de la prevención, pero serán próximamente convocados, y ahí les darán oportunidad, si les quedó algo por decir y si no ya se los sugeriremos, pero volverán a ser convocados, porque este es un espacio en el cual los senadores aprendemos, nos sensibilizamos y también nos comprometemos.

Muchas gracias a todos.

SOBRE LOS PONENTES

C.P. SALVADOR VEGA CASILLAS

Titular de la Secretaría de la Función Pública

Es Contador Público por la Universidad de Michoacán. Realizó Estudios de Posgrado en Dirección y Gestión Pública Local, en la Universidad Carlos III de Madrid. Cursó la especialidad en Finanzas, en la Universidad de Michoacán y un Diplomado en Mercadotecnia Política, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Ha desempeñado cargos administrativos como: Gerente de Comercialización del Puerto de Lázaro Cárdenas; Gerente Administrativo y Director del Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado, también en Lázaro Cárdenas, Michoacán.

Fue diputado local de Michoacán durante la LXVIII Legislatura local y diputado federal de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, por el Partido Acción Nacional.

MTRO. JUAN MANUEL PORTAL MARTÍNEZ

Titular de la Auditoría Superior de la Federación

Contador Público por la Universidad Nacional Autónoma de México y por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Tiene una Maestría en Administración Pública en el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública. Cursó el Programa de Dirección de Empresas D-1 del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE).

En el sector público se ha desempeñado como Auditor Especial de Cumplimiento Financiero (2002 – 2009) en la Auditoría Superior de la Federación; Contralor Interno (1998 – 2001) en Liconsa S.A. de C.

V. y Contralor Interno en la Secretaría de Desarrollo Social (1995 – 1998).

Entre los cargos honoríficos que ha ocupado destacan:

- Presidente Fundador y Presidente del Consejo Nacional Directivo (2006-2012) del Instituto Mexicano de Auditores Internos A. C. (IMAI).
- Director Distrital para América Latina (1988-1991) y Miembro del Comité Organizador de la Conferencia Internacional del IIA (2008-2014) y responsable de su organización para 2013 en México del The Institute of Internal Auditors, Inc. (The IIA).

MTRO. JOSÉ R. CASTELAZO

Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde actualmente cursa el Doctorado en Derecho; Maestro en Gobierno, por Victoria University, Manchester, Reino Unido; Diplomado en Liderazgo para el Cambio por la JFK School of Government, Universidad de Harvard.

Se ha desempeñado como servidor público ocupando el cargo de Director General en diversas áreas de Gobierno Federal; fue Delegado Político en Iztacalco, Ciudad de México, por un periodo de seis años; embajador de México en Costa Rica, Diputado Federal y Secretario del Grupo Mundial de Parlamentarios para el Hábitat, cargo en el cual desarrolló el concepto de Metrópolis en la Agenda Internacional.

En el espacio académico, actualmente, junto al cargo que ostenta en el INAP, ocupa la Vicepresidencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (Bruselas). Asimismo, es Coordinador del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública, expresión regional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA).

Es autor de ocho libros, entre ellos “Administración Pública: Una visión de Estado”, el cual cuenta con dos ediciones. Ha escrito un amplio número de artículos en revistas especializadas y ha sido colaborador de diarios nacionales.

DR. DAVID ARELLANO GAULT

Profesor –Investigador del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE)

Es Doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado en E.E.U.U. Actualmente se desempeña como profesor-investigador y desde 2007, Secretario Académico del CIDE.

Como parte de su actividad profesional, el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) lo ha promovido al Nivel 3. Es Director de la Revista Gestión y Política Pública (incorporada en el Padrón de Revistas de CONACYT) del CIDE desde Julio de 1997; Co Editor de la Revista Organization Studies 2008-2013; miembro del Comité Editorial de la Revista Public Administration Review (desde 2003); del Comité Editorial de Organization Studies (2003-2006); del Comité Editorial de Management International (HEC Montreal) y de la Academia Mexicana de Ciencias.

Sus trabajos más recientes son:

- Conflicts of Interest and the Importance of the Organizational Variable: A Comparison Among Canada, the United States and Mexico, 2011, Open Law Journal , USA , 4, 1-14 . Coautores: Laura Zamudio González Walter Lepore.
- The Evaluation of Performance in the Mexican Federal Government: A Study of the Monitoring Agencies' Modernization Process, 2011, Public Administration Review, USA, Forthcoming.
- Transparency reforms in the public sector: Beyond the new economics of organization, 2011, Organization Studies, UE, 32, 4, 1029-1050. Coautores: Walter Lepore.

PROFR. JUAN DE DIOS RODRÍGUEZ CANTÓN

Coordinador del Programa Nacional de la Carrera Magisterial/SEP

Es Profesor de Educación Primaria, egresado de la Escuela Nacional de Maestros, titulado con Mención Honorífica. Su actividad docente la inició en el año de 1960 cuando se desempeñó como profesor rural, luego ocupó el cargo de Director de Escuela Primaria (1963-1964); Inspector Escolar

en el mismo nivel educativo (1965); Profesor de Educación Secundaria y Normal (1966-1972).

El profesor Rodríguez Cantón ha desarrollado su vida profesional en el espacio educativo donde ha tenido bajo su responsabilidad diversos cargos. Ingresó a la Secretaría de Educación Pública, en la Dirección General de Educación Primaria en los Estados, ocupando el cargo de Jefe de Oficina Técnica en el período 1966-1975. Director General de Educación Normal; entre otros cargos también ha sido Secretario Auxiliar del C. Secretario de Educación Pública (1978-1979). Subsecretario de Educación Elemental de la Secretaría de Educación Pública (1989-1992); Vicepresidente para América Latina y el Caribe de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO (1989-1992).

DR. CARLOS ORNELAS

Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Doctor en educación por la Universidad de Stanford (Estados Unidos, 1980). Es profesor del programa Educación y Comunicación en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (México).

Ha sido profesor en las universidades Juárez de Durango, Nacional Autónoma de México y profesor visitante en las universidades de Harvard (Estados Unidos), Iberoamericana (México) y el Tecnológico de Monterrey (México).

Es autor de los libros: *Investigación y política educativas: Ensayos en honor de Pablo Latapí* (Santillana, 2001); *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo* (Fondo de Cultura Económica, 1995, 8ª reimp., 2002), entre otros, de 25 capítulos en libros colectivos y de más de 50 artículos en revistas especializadas.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. En el año 2000 obtuvo el premio G. W. Walker, por el mejor artículo de investigación de la MCB University Press de Gran Bretaña.

DR. MANUEL GIL ANTÓN

Profesor-Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México

Es Doctor en Ciencias con especialidad en Teoría de las Ciencias en la Sección de Metodología y Teoría de la Ciencia del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados (Cinvestav) del Instituto Politécnico Nacional. Maestro en Ciencias Sociales, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Licenciado en Filosofía por la Universidad Iberoamericana.

Actualmente se desempeña como profesor-investigador en el Centro de Estudios Sociales de El Colegio de México. Es miembro de varios cuerpos y asociaciones académicas como el Consejo Consultivo de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y el Programa New Century Scholars, auspiciado por la Fundación Fulbright, 2005 – 2006 donde participa dentro del “Programa la educación superior en el mundo: Tendencias globales respuestas nacionales”.

Entre las distinciones académicas que ha tenido se encuentran: Investigador Nacional Nivel III, SNI, 2010-2015 (recién promovido); Becario Fulbright en el New Century Scholars Program 2005-2006, La línea de investigación de su trabajo fue: “Los Cambios de la Educación Superior en un contexto de globalización, para explorar las respuestas nacionales”; y Cátedra en Educación Juan de Dios Bátiz, 2000, en El Colegio de Sinaloa, Culiacán.

DR. LEONARDO VALDÉS ZURITA

Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE)

Es Doctor en Ciencia Social, con Especialidad en Sociología, por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus trabajos, se han publicado en revistas y libros en Brasil, Estados Unidos, Gran Bretaña, Uruguay y Venezuela. Es miembro de diversas asociaciones científicas. Fue presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, durante dos periodos consecutivos. Fue miembro de la Comisión de Especialistas que estudiaron las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, Comisión nombrada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en 1998.

Desde enero de 2005 hasta el 6 de febrero de 2008 se desempeñó como Profesor Titular de tiempo completo en la Facultad de Derecho y Administración Pública de la Universidad de Guanajuato. Fue Profesor Titular de tiempo completo en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (1979 a 1999).

En el Instituto Federal Electoral desde 1996 tuvo a su cargo distintas actividades; en 1997 ocupó el cargo de Director Ejecutivo de Organización Electoral. Posteriormente, en 1999 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal lo eligió por unanimidad, para ocupar el cargo de Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

DR. JOSÉ FERNÁNDEZ SANTILLÁN

Profesor-Investigador del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de México (ITESM)

Es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Turín, Italia. Realizó sus estudios de Ciencias Políticas en los niveles de Licenciatura, Maestría y Doctorado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente se desempeña como profesor e investigador en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Ciudad de México.

Parte de los reconocimientos con los que ha sido galardonado son: el Premio Nacional en Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en 1980 y el Premio Nacional Universitario en Ciencias Sociales.

Entre sus publicaciones se encuentra: Política y Administración Pública en México; Temas sobre teoría de la administración pública; La democracia como forma de gobierno y Liberalismo democrático; La Publicación de Modernidad y sociedad civil. Su más reciente publicación se titula El Despertar de la Sociedad Civil. En Italia publicó el libro Los Dilemas del socialismo liberal. Ha traducido diversos trabajos de Norberto Bobbio, entre ellos: Origen y fundamentos del poder político, Sociedad y Estado en la filosofía política moderna; El futuro de la democracia, entre otros.

DR. GUILLERMO M. CEJUDO

Profesor-Investigador de la División de Administración Pública en el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE)

Es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Boston, E.E.U.U. Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel 1. Entre las líneas de investigación que desarrolla en su actividad docente, se encuentran: Gobiernos Estatales y Locales, Rendición de Cuentas, Gerencia Pública y Administración Pública Comparada.

Sus publicaciones más recientes son:

- Diagnóstico de la Transparencia en México: Lecciones de la Métrica de Transparencia 2010, *Transparencia y privacidad. Revista mexicana de acceso a la información y protección de datos*, México, 2011, 1. Coautores: Sergio López Ayllón, Alejandra Ríos.
- Diagnóstico de la Transparencia en México: Lecciones de la Métrica de Transparencia 2010, *Transparencia y privacidad. Revista mexicana de acceso a la información y protección de datos*, México, 2011, 1. Coautores: Sergio López Ayllón, Alejandra Ríos.
- Contraloría social: ciudadanía activa, gobierno responsable, *Contraloría social en México. Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas, SFP-Comisión permanente de contralores estado federación*, México, 2011.
- La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México, *Hacia una política de rendición de cuentas en México, editado por Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Lourdes Morales, CIDE-ASF-RRC*, México, 2011.
- Rendición de cuentas intergubernamental en un sistema federal, *Cuadernos sobre rendición de cuentas, 4, Secretaría de la Función Pública*, México, 2011.



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
Fernando Pérez Noriega	5
SESIÓN INAUGURAL	
Sen. Ricardo García Cervantes	11
Sen. Carlos Navarrete Ruiz	14
CONFERENCIA MAGISTRAL	
LOS RETOS ACTUALES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS MEXICANAS	
Salvador Vega Casillas	19
Sen. Ricardo García Cervantes/Moderador	34
MESA I	
LA FUNCIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN. PROPUESTAS PARA SU EFECTIVIDAD	
Juan Manuel Portal Martínez	38
José R. Castelazo	45
SERVICIO CIVIL: ESTABILIDAD Y ESPÍRITU DE CUERPO CONTRA LA CORRUPCIÓN	
David Arellano Gault	49
Sen. Ricardo García Cervantes/Moderador	
MESA II	
DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LA CARRERA MAGISTERIAL ¿NUEVAS PERSPECTIVAS?	
Juan de Dios Rodríguez Cantón	62
	135

DE LA CARRERA MAGISTERIAL A LA EVALUACIÓN UNIVERSAL: INCOHERENCIA INSTITUCIONAL	
Carlos Ornelas	71
Manuel Gil Antón	85
Alfonso Abraham Sánchez Anaya/ Moderador	
 MESA III	
LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ELECTORALES ¿MECANISMO EFICIENTE CONTRA LA CORRUPCIÓN ELECTORAL?	
Leonardo Valdés Zurita	93
 LA CORRUPCIÓN EN LAS ELECCIONES	
José Fernández Santillán	107
 SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL: INSTRUMENTO DE CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD	
Guillermo M. Cejudo	113
Sen. Fernando Baeza Meléndez/Moderador	
 CLAUSURA DEL EVENTO	
Sen. Ricardo García Cervantes	123
 SOBRE LOS PONENTES	127

La Prevención de la Corrupción
y el Servicio Profesional de Carrera,
Memoria del Seminario
Se terminó de imprimir y encuadernar en
el mes de abril de 2012, en los talleres
de Impresiones Precisas Alfer, S.A. de C.V.
con domicilio en calle Nautla No.161, Bodega No. 8,
Col. San Juan Xalpa, Delegación Iztapalapa,
C.P. 09850, México, D.F.



**INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**

**DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS
LEGISLATIVOS: POLÍTICA Y ESTADO**

**MIRO, FERNANDO PÉREZ NORIEGA
DIRECTOR GENERAL
politicayestado.ibd@senado.gob.mx**

Av. Patriotismo No. 711, edificio "A", 4° piso,
Col. San Juan Mixcoac, Del. Benito Juárez,
C.P. 03730

www.politicayestadoibd.org

