

EL COLEGIO DE MÉXICO
Centro de Estudios Internacionales

**El Servicio Profesional Electoral, 1993-2003: En busca
de un servicio civil meritocrático de carrera.**

Héctor Rafael Arámbula Quiñones

**Tesis para obtener el título de
Licenciado en Administración Pública**

A mi abuela Anita y a mi tío Ramón, *in memoriam*,
quienes siempre están presentes en mi vida.

A mi padre Rafael y mi madre María Dolores, de quienes
además de amor, comprensión y apoyo, he recibido
siempre lecciones invaluable de generosidad,
prudencia y coraje. Como pequeña muestra
del gran amor y admiración que les tengo,
a ellos les dedico este trabajo.

A mis cinco hermanos, con cariño inmenso, por
tanta solidaridad y amor que me he han dado.

A mi amada Sandra y a mi adorable Luis Emilio, por la paciencia,
el amor, la alegría y la dulzura que le dieron a nuestro hogar
en la etapa final de elaboración de este trabajo.

Agradecimientos

Siempre he sido una persona que valora y agradece los apoyos o beneficios que recibe de otros para alcanzar objetivos individuales. La gratitud, el más virtuoso de los placeres, es otra enseñanza de mis padres, que desde mi infancia busco poner en práctica. Ahora no puede ser la excepción. El presente trabajo de investigación, aunque su contenido y sus errores son responsabilidad mía, es resultado de la colaboración de profesores, servidores públicos y muchos amigos.

El primer agradecimiento que quiero hacer es para Mauricio Merino, a quien desde hace mucho tiempo se me han agotado las palabras para expresarle mi profunda gratitud, admiración y respeto. Recuerdo haberlo conocido hace casi trece años, y desde entonces constituye una referencia indiscutible en mi formación profesional y humana. No me cabe la menor duda que su paciencia, generosidad y orientación explican en gran medida la culminación de esta tesis. La relación profesional, pero sobre todo la amistad que me une a él, representan para mí un timbre de orgullo personal.

Mi agradecimiento también va para los profesores Samuel I. del Villar y José Sosa, a quienes mucho aprecio haber tenido la disposición para conocer y analizar el contenido de este trabajo de investigación. A María Fernanda Somuano le estoy infinitamente agradecido por el gran apoyo recibido a lo largo del último año; ella sabe que desde hace algún tiempo yo aspiraba a completar esta investigación.

En el Instituto Federal Electoral he encontrado funcionarios y amigos a quienes no puedo dejar de agradecer su colaboración para concluir esta investigación. A Ignacio Lozano, Rodolfo Lezama, Guillermo Cejudo y Mauricio Dussauge les agradezco tantas horas de discusión, opinión y crítica aguda en la integración de las versiones iniciales de la tesis. A José Luis Méndez, Lilián Pérez, Armando Sánchez, Francisco Bedolla y Marco Antonio Baños les aprecio la información y las sugerencias para elaborar el trabajo final. Mi gratitud también es para Luis Carlos Ugalde y Eduardo Guerrero, no sólo por la confianza y la oportunidad de continuar laborando en el IFE, sino también por el apoyo brindado en la última etapa del trámite de titulación ante El Colegio de México.

Mi agradecimiento también va para los amigos que descubrí en El Colegio de México, mi *alma mater*; menciono sólo a quienes sigo viendo: Salvador de la Peña, Rafael Rojas, Ricardo Guadarrama, Arturo del Castillo, Manuel Guerrero, Guillermo Rosas, Beatriz Campillo, Leopoldo

Rodríguez y Rodrigo Romo. Su apoyo, pero sobre todo su amistad es lo que más aprecio en estos momentos.

Concluyo esta sección con un agradecimiento profundo para mis seres más queridos. A mi padre y a mi madre, a quienes dedico este trabajo, sólo les puedo expresar toda la gratitud y admiración del mundo por tanto que han hecho por mí desde que fui concebido hace ya más de tres décadas. A José Luis, Angélica, Laura, David Alonso y Fernando les debo estar agradecidos, por siempre, por la dicha de tenerlos como hermanos. Y finalmente, el agradecimiento va para dos seres amados que desde hace casi cuatro años ocupan mi corazón, y que todos los días me inyectan la energía y motivación suficiente para lograr metas individuales y comunes: Sandra, mi esposa, y Luis Emilio, mi hijo. Ellos dos saben, mejor que nadie, cuántas angustias, sacrificios y esfuerzos hay detrás de la elaboración de este trabajo de investigación. Por toda esa paciencia: gracias Sandra, gracias Luis Emilio; de verdad, los amo.

Índice

Introducción.....	7
CAPÍTULO I. EL SERVICIO CIVIL MERITOCRÁTICO DE CARRERA: Un esquema teórico ideal para su diseño e implementación.	15
1. Premisas y elementos del diseño de un servicio civil meritocrático de carrera.....	15
1.1. Un punto de partida: el establecimiento de una definición básica.....	15
1.2. Mérito.....	19
1.3. Igualdad de oportunidades para el ingreso u ocupación de puestos	26
1.4. Evaluación de resultados y medición del desempeño.....	32
1.5. Profesionalización: la búsqueda de una capacitación y formación permanentes.....	37
1.6. Promoción, incentivos y carrera profesional.....	41
1.7. Proceso de sanción: instrumento para la garantía y el respeto de derechos y obligaciones	45
1.8. Ética en la función pública: responsabilidad y neutralidad política	48
2. La implementación del servicio civil meritocrático de carrera: Factores y determinantes principales.....	53
2.1. Propuesta de factores relevantes en la implementación.....	53
2.2. El marco de restricciones o acotaciones legales	55
2.3. El momento en la vida de la organización pública.....	58
2.4. La voluntad de transparencia y rendición de cuentas	58
2.5. La competencia electoral.....	62
CAPÍTULO II. LOS PRIMEROS AÑOS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL, 1993-1996: conceptualización legal, integración y operación inicial.....	67
1. Los partidos y el concepto legal del Servicio.....	67
2. El primer Estatuto: rasgos y límites.....	73
3. El pecado de origen: la integración del Servicio	80
4. Conformando el Servicio: ¿Igualdad para ingresar?	88
5. Ocupación por ternas: la sepultura del acceso meritocrático.....	94
6. Formación y evaluación del desempeño	101
7. La ausencia de carrera	109

CAPÍTULO III. LOS AÑOS INTERMEDIOS 1997-1998: peldaños para un nuevo Servicio Profesional Electoral 115

1. Los ajustes legales de 1996 115

2. En busca de una nueva norma estatutaria: primeros pasos 122

 2.1 Revisión de vocales 125

 2.2 La renovación de la estructura 134

 2.3 Titularidad en rango 137

 2.4 Rediseño de la evaluación 141

 2.5 El Centro de Formación y Desarrollo 143

CAPITULO IV. INSTAURACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL SERVICIO MERITOCRÁTICO DE CARRERA, 1999-2003.....147

1. La conclusión de la reforma: el arribo a un nuevo Estatuto..... 147

2. El nuevo ordenamiento jurídico: órganos y procesos para un servicio civil meritocrático de carrera 156

 2.1 Los órganos.....156

 2.1.1. Consejo General..... 153

 2.1.2 Junta General Ejecutiva.....156

 2.1.3. Comisión del Servicio Profesional Electoral..... 157

 2.1.4. Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral..... 158

 2.1.5. Centro de Formación y Desarrollo..... 158

 2.1.6. Otras Instancias..... 158

 2.2. Los procesos162

 2.2.1. Ingreso.....160

 2.2.2. Formación y Desarrollo Profesional.....164

 2.2.3. Evaluación..... 165

 2.2.4. Promoción, ascenso e incentivos..... 172

 2.2.5. Sanción.....177

3. Los resultados: La instauración y consolidación de un servicio meritocrático de carrera..... 182

 3.1. Concursos públicos de oposición: la vía para ingresar y ascender en el SPE183

 3.2. Evaluación del desempeño: mayor objetividad y centralidad en el sistema de carrera191

 3.3. El fortalecimiento de la capacitación200

 3.4. Las promociones en rango.....203

 3.5. El procedimiento de sanción.....206

4. A manera de epílogo: La confianza de los partidos y el reconocimiento de la Auditoría Superior de la Federación.....203

Conclusión213

Bibliografía.....219

Introducción

Hace un poco más de dos décadas, el Estado Benefactor, que se había caracterizado por su alto intervencionismo en la vida económica con la supuesta finalidad de lograr un equilibrio general de la sociedad, procurando justicia, redistribución de la riqueza y protección social, padeció una profunda crisis de carácter político, fiscal, cultural y administrativo. Esa situación abrió las puertas para repensar y redimensionar los rasgos de su institución, organización y funcionamiento en sociedades que al mismo tiempo demandaban mayor democratización del espacio público y eficacia en la gestión gubernamental.

Específicamente, ante el autoritarismo de los regímenes políticos (particularmente en América Latina), el desequilibrio fiscal entre los ingresos y egresos del gobierno (agravado por el aumento en la deuda nacional de los países del área), el desfallecimiento de una cultura caracterizada por ciudadanos pasivos y la ineficiencia de las organizaciones públicas para cumplir con sus procesos de producción y prestación de servicios públicos, los gobiernos nacionales tuvieron que responder, respectivamente, con las siguientes medidas de reforma o redimensionamiento del Estado: 1) la restauración y, en algunos casos, el fortalecimiento de las libertades políticas y los valores democráticos, así como la modificación de las leyes para ofrecer mayor certidumbre jurídica y ensanchar la participación política de los ciudadanos; 2) el saneamiento de las finanzas públicas a partir una mayor disciplina fiscal, presupuestos equilibrados y reformas que directamente impactarían el tamaño del aparato estatal —como por ejemplo, las privatizaciones—; 3) la redefinición de las relaciones entre gobierno y sociedad, tomando como principio básico que era necesario mayor responsabilidad y cooperación entre ambas partes; y, 4) la implementación de procesos para volver más eficiente la acción del gobierno, que esencialmente consistieron en medidas para desregular la vida económica, descentralizar decisiones y recursos, acotar el tamaño de la burocracia y profesionalizar la función pública¹.

¹ En su momento, el conjunto de esas acciones fue denominado “Consenso de Washington” o “consenso neoliberal”; para mayor abundamiento, puede verse: Luis F. Aguilar, “Gobernabilidad y Consolidación Democrática”, ponencia presentada en el IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, organizado por el Instituto Federal Electoral en noviembre de 1999; del mismo autor, “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del Siglo XXI”, publicado en la revista *Enlace*, del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, número 51, del año 2001, pp. 11-30; y Ernesto Carrillo Barroso, “La modernización de las Administraciones Públicas ante la Integración Europea”, en Mauricio Merino Huerta (Coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1992, pp. 1-17.

En México la crisis del Estado puede ser ubicada emblemáticamente en el año de 1982, luego de décadas en las que el aparato estatal ejerció sus responsabilidades bajo un patrón de gobierno centralizador e intervencionista en los asuntos públicos, que privilegiaba la abundancia del gasto público y la gestión gubernamental directa al amparo de la llamada ideología “nacionalista” y “justiciera” de la revolución mexicana. Fue entonces cuando se habló de la necesidad de replantear las relaciones entre Estado y sociedad, sus ámbitos de competencia y, por lo tanto, las prácticas, estilos y formas del quehacer administrativo.

A partir de ese momento, vinieron las privatizaciones, los esfuerzos descentralizadores, la planeación democrática del desarrollo nacional y las políticas de control y evaluación de la gestión de recursos del gobierno, entre lo más visible de los años subsecuentes. Además, en el terreno administrativo, comenzó a discutirse con mayor fuerza la idea de profesionalizar el servicio público, bajo la presunción de que había llegado el tiempo de revisar un asunto fundamental: la selección y la especialización rigurosa del cuerpo de personas encargadas de realizar, como en cualquier comunidad política moderna, las funciones de gobierno. Como bien dice María del Carmen Pardo, ya no podía pasar por desapercibido que ese cuerpo de funcionarios "con formación o especialización en ciertas tareas [resultaba] necesario en países modernos que aspiran a incluir y fortalecer esquemas democráticos en el ejercicio del poder"².

Salvo excepciones exitosas en algunas áreas, el proyecto de profesionalización o de instauración del servicio civil de carrera en la administración pública mexicana aún puede llevarse largo tiempo en cristalizar, pese a la aprobación reciente de una ley en la materia³. Una de esas

² María del Carmen Pardo, “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, Número 2, Segundo Semestre de 1995, pp.278-279.

³ Al momento de redactar estas líneas había concluido el proceso legislativo por el cual fue aprobada y publicada la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. En uno de sus ordenamientos transitorios — el cuarto— se señala que a partir del día 13 de octubre del 2003, fecha en la que entraría en vigor la ley, transcurrirán no más de tres años para que el sistema de carrera opere en su totalidad. Mientras tanto se puede seguir afirmando que aún se encuentra en fase de construcción el servicio profesional de carrera. Una publicación reciente sobre el contenido y los retos que tendrá la aplicación de la citada Ley es: Omar Guerrero (análisis y comentarios), *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, México, UNAM, agosto de 2003). Si se quiere profundizar en las razones que históricamente han estado detrás de ese retraso, pueden revisarse los textos siguientes, que de hecho sirvieron como fuente de motivación para llevar a cabo el presente trabajo de investigación: María del Carmen Pardo, “El servicio civil... *Op. cit.*, pp. 277-302; de la misma autora, “Un testimonio de modernización en la administración pública: La profesionalización de la función pública”, en Ricardo Uvalle y Marcela Bravo Ahuja (coords.), *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, Plaza y Valdés Editores, 1999, pp. 63-85, así como “La Profesionalización del Servicio Público en México: Una tarea pendiente” en *LAPEM Revista*, Número 31, Julio-Septiembre de 1996; José Luis Méndez, “La profesionalización del Estado mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?”, en *El Cotidiano*, Número 72, octubre de 1995, pp. 13-25; Guillermo Haro Bélchez, *Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas*, México, INAP-Miguel Angel Porrúa, 2000; Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, *Por un Gobierno con Resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, FCE, México, 1999; Juan Pablo Guerrero, *Un Estudio de caso de la Reforma Administrativa en México: los dilemas de la*

excepciones es el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral. De esto trata la presente investigación. Su pertinencia es evidente: no me cabe la menor duda que la experiencia de servicio civil que se ha tenido en el terrero electoral constituye un importante referente no sólo para quienes se dedican al análisis académico, sino para aquellos que en estos momentos están involucrados en las tareas de diseño, implementación, control, vigilancia y evaluación de los procedimientos que darán vida al servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal de nuestro país.

Tendría una consideración adicional sobre la pertinencia de mi investigación. Hasta ahora la inmensa mayoría de los análisis y estudios realizados sobre asuntos electorales se han concentrado en temas relacionados con el fortalecimiento de los partidos políticos, las condiciones de la competencia electoral, las fórmulas de integración de los órganos legislativos y, en general, la distribución del poder político. Poca importancia, en cambio, se ha prestado al tema propiamente de la organización y la administración de los procesos electorales, a pesar de que ahí podemos encontrar una las claves más significativas de la transición democrática de México. Luego de las elecciones federales de 1997, 2000 y 2003, los principales análisis han consistido en estudiar las razones, las consecuencias y las expectativas que, en términos de composición de las cámaras del Congreso de la Unión y de alternancia política en la Presidencia de la República, han producido dichos comicios. Pero muy pocos han estudiado la complejidad organizativa y diversidad técnica de los procedimientos que el Instituto Federal Electoral tuvo que poner en práctica para lograr jornadas electorales exitosas. En ese sentido, considero que mi trabajo de investigación constituye una aportación para el estudio de asuntos electorales que a la fecha han sido olvidados.

Un breve recuento de los momentos fundamentales por los que ha atravesado el Servicio Profesional Electoral permitiría ubicar, en un primer momento, la dimensión y el objetivo de mi trabajo de tesis. Vayamos a los orígenes. Con las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión a finales de 1989 se decidió crear un organismo público (el Instituto Federal Electoral, en adelante IFE) que tendría a su cargo la organización de las elecciones federales bajo

instauración de un servicio civil a nivel federal, Documento de trabajo número 61, México, CIDE, 1998; del propio J.P. Guerrero, “Evaluación meritocrática y autonomía del servicio público profesionalizado”, ponencia presentada en el *Seminario sobre la evaluación y experiencias recientes en los servicios de carrera*, organizado por el IFE en febrero de 1998, así como “Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado”, en Uvalle y Bravo Ahuja (coords.), *Op. cit.*, pp. 13-38; José Luis García Ruiz, *Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México*, México, CIDE, Cuaderno de trabajo # 50, 1997; Ricardo Uvalle, “La profesionalización del servicio público en México”, en Uvalle y Bravo Ahuja (coords.), *Op.cit.*, pp. 39-61; Mauricio Merino, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, en *LAPEM Revista*, Número 31, Julio-Septiembre de 1996, pp. 19-32; y del mismo Merino, “Corrupción y servicio profesional en México: una mirada desde la cultura política”, en *Bien Común y Gobierno*, Julio de 1999, pp. 7-10.

principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y *profesionalismo*, para lo cual dispondría de un cuerpo especializado y permanente de funcionarios encargados de “prestar el servicio electoral profesional”.

A partir de ese cambio constitucional, al año siguiente dos partidos políticos (el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional) aprobaron la legislación secundaria en la que se definió el marco básico para desarrollar la profesionalización de la tarea electoral. El detalle de sus procedimientos fue desarrollado, a su vez, en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, cuya expedición estuvo a cargo del titular del Poder Ejecutivo Federal en el año de 1992. La integración formal de Servicio Profesional Electoral (que ocurrió el 29 de mayo de 1993), así como la operación cotidiana de sus procedimientos durante los siguientes seis años, se hizo conforme a las normas dispuestas en ese Estatuto.

Posteriormente, y a raíz de las diversas reformas constitucionales y legales que en materia electoral fueron aprobadas en 1996, el máximo órgano de dirección del IFE (el Consejo General) aprobó el 16 de marzo de 1999 un nuevo marco reglamentario, que abrogó al de 1992, bajo la denominación de Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral; desde el 30 de marzo de aquel año, un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, la operación del servicio civil de carrera del IFE se ha hecho con base en ese nuevo Estatuto.

Vale decir que con la aplicación de ambos ordenamientos estatutarios —el de 1992 y el de 1999— se pretendía alcanzar los dos propósitos por los cuales fue concebido originalmente el Servicio Profesional Electoral (SPE), a saber: garantizar eficacia, objetividad e imparcialidad en la organización de las elecciones, por un lado; y ofrecer a sus miembros permanencia, desarrollo y carrera profesional de largo plazo a partir del desempeño y los méritos individuales⁴, por el otro.

En el ámbito político-electoral existe la percepción de que las elecciones en las que ha participado la estructura del Servicio Profesional Electoral (1994, 1997, 2000 y 2003) han sido organizadas con eficacia, objetividad e imparcialidad. Podría en este momento listar ampliamente los datos y argumentos para sustentar esa afirmación, pero qué mejor indicador es el hecho de que,

⁴ Como se verá en el segundo capítulo, estos dos propósitos estuvieron en el ánimo e interés de los diputados que aprobaron las reformas electorales de 1989 y 1990, así como del gobierno federal que, de acuerdo con uno de sus integrantes, Arturo Núñez Jiménez, justificaba la profesionalización de la tarea electoral en los siguientes términos: “la necesidad de *garantizar plenamente la objetividad y la imparcialidad* en la organización y desarrollo de las elecciones ha llevado en México a la creación del denominado Servicio Profesional Electoral, con el cual se formará un *auténtico servicio civil de carrera* para lograr la profesionalización de los funcionarios responsabilizados de la prestación de este servicio público, *a partir de su permanencia en el cumplimiento de diversas funciones y de la evaluación permanente de su desempeño*”; véase, Arturo Núñez Jiménez, *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 137. Las cursivas son mías.

además de la ausencia de conflictos post-electorales, se ha venido acentuando entre los actores de la contienda electoral lo que Felipe González ha llamado “cultura de la aceptabilidad de la derrota”⁵, gracias, entre otras cosas, a la actuación del Instituto Federal Electoral y de su servicio civil de carrera. Amén de que no era mi interés, consideré que no tenía sentido investigar hasta qué punto el Servicio Profesional Electoral ha servido para “garantizar eficacia, objetividad e imparcialidad en la organización de las elecciones”.

Mi investigación, en cambio, se circunscribe al análisis sobre el cumplimiento del segundo propósito que el servicio de carrera del IFE persigue desde sus orígenes: ofrecer permanencia, desarrollo y carrera profesional a sus integrantes sobre la base del mérito y el desempeño individual. Asentada esta precisión, menciono enseguida las dos preguntas que genéricamente motivaron mi estudio: ¿Cuáles son los rasgos de un servicio civil de carrera que pretende ser meritocrático en su integración y desarrollo? y ¿Qué factores— internos o externos— determinan la implementación de un servicio civil meritocrático de carrera dentro de una organización pública? Al llevarlas al caso empírico de mi interés, la investigación intentará responder a lo siguiente: ¿Ha sido el Servicio Profesional Electoral un servicio civil capaz de ofrecer a sus integrantes —con base en el mérito y el desempeño individual— permanencia, desarrollo y carrera profesional duradera? y ¿Cuáles son los factores que —en el lapso de diez años, 1993-2003— determinaron o influyeron en el grado de desarrollo del Servicio Profesional Electoral alcanzado?

Detrás de esas preguntas me he planteado como objetivo central identificar los factores (internos y externos) más importantes que impactaron o determinaron el grado de desarrollo del Servicio Profesional Electoral entre su fecha de integración formal (1993) y el año 2003 y, por lo tanto, mostrar hasta qué punto sus integrantes pudieron gozar de permanencia o certidumbre laboral, desarrollo profesional y carrera de largo aliento a partir de procedimientos que privilegien los méritos y el desempeño individual.

⁵ Sobre el significado de la expresión, en el marco de la Conferencia Internacional “Fortalecimiento de la democracia a través de la educación cívica”, organizada por CIVITAS Internacional y el IFE en septiembre de 1999, Felipe González dijo: “La aceptabilidad *ex ante* y *ex post* de la derrota es lo que define a un sistema democrático maduro. Insisto, se trata de la aceptabilidad de la derrota, no de la victoria. La aceptabilidad... cualifica a las fuerzas políticas en presencia, porque se comprometen a competir no para ganar, sino para tener una razonable igualdad de oportunidad de ganar o de perder. [...] La democracia... tiene un elemento de incertidumbre muy fuerte. Y esa incertidumbre tiene que ser compensada con un compromiso cívico de las opciones, que son ofertas políticas y, por lo tanto, de aceptar la hipótesis de la derrota, que es lo que elimina la incertidumbre a partir del pronunciamiento de los ciudadanos. No obstante, hay que crear las condiciones de la aceptabilidad de la derrota. Éstas no vienen dadas y, además, exigen la *neutralidad institucional*, entre otras cosas”; véase, Felipe González, *La aceptabilidad de la derrota: Esencia de la democracia*, México, IFE, Colección Temas de la Democracia (Serie Conferencias Magistrales 10), 2000, pp. 14-15. Las cursivas son mías.

De esta manera, la hipótesis que orienta mi trabajo de investigación es la siguiente: *El grado y la profundidad de la estabilidad laboral, del desarrollo y la carrera profesional de los funcionarios del Servicio Profesional Electoral depende del modelo de servicio civil implementado en un cierto momento. Pero, a su vez, tanto el diseño como la implementación del modelo está determinado por los siguientes cuatro factores: el marco normativo —constitucional y legal— prevaleciente; la etapa evolutiva en la vida del Instituto Federal Electoral; la voluntad de las autoridades o directivos de la Institución por transparentar y establecer mecanismos de rendición de cuentas; y, por último, la competencia electoral existente. Considero que un marco constitucional y legal mínimo, pero compensado con voluntad política para establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas puede ser suficiente para implementar un servicio civil meritocrático de carrera; y si además la organización transita por una etapa de madurez y existe en el contexto político una fuerte competencia electoral, tanto mejor: entonces habrá condiciones más propicias para una implementación exitosa.*

Para alcanzar mi objetivo he decidido estructurar la investigación en cuatro capítulos. El primero persigue una finalidad, vital para comprender los elementos y correlaciones que he fijado en la hipótesis de estudio: elaborar un constructo teórico que incluya las bases conceptuales y supuestos que debe reunir un servicio civil de carrera que se precie de ser “meritocrático” en su integración y funcionamiento. A partir de esa conceptualización, enseguida propongo y justifico el conjunto de factores que determinan su implementación exitosa en una organización pública.

Los siguientes tres capítulos registran la evolución que —desde sus orígenes hasta el año 2003— presentó el Servicio Profesional Electoral. Para facilitar la comprensión de los rasgos y grados de desarrollo por los que ha atravesado el servicio civil del IFE, en cada uno de esos capítulos se estudia sucesivamente un determinado período histórico, cuyo inicio y fin representan momentos centrales de la citada evolución. Así, en el capítulo II se analiza desde la integración formal del SPE (mayo de 1993) hasta finales de 1996, fecha en la que entraron en vigor las últimas reformas realizadas en materia electoral federal. El inicio de este periodo, sin embargo, nos obliga a revisar algunos hechos registrados antes de 1993, debido a que ahí se encuentran las aspiraciones políticas y normas legales sobre las que descansó la integración formal del SPE. Por tal motivo, el capítulo comienza destacando el compromiso de los partidos políticos con la profesionalización de la tarea electoral, expresado en las deliberaciones previas a la aprobación de las reformas legales que obligarían a la instauración de un servicio de carrera en el IFE. De ahí paso a analizar los diversos dispositivos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (*Cofipe*) de 1990 que, como se observará, acotaron o redujeron las posibilidades de implementar un servicio meritocrático de carrera; enseguida analizo tanto la ruta del diseño como el contenido del primer

Estatuto del Servicio Profesional Electoral, publicado en 1992. Por último, hago una revisión del proceso de selección e integración original, así como la puesta en práctica y los resultados principales de los procedimientos del SPE existentes entre 1993 y 1996.

El capítulo III recoge las decisiones y cambios más relevantes del SPE ocurridos entre finales de 1996 y 1998. El inicio de ese corte histórico se asocia con la publicación de las reformas constitucionales y legales de 1996, las cuales condujeron a la independencia del IFE frente al gobierno y abrieron el camino para introducir modificaciones a las normas y los procedimientos del Servicio Profesional Electoral; mientras que su término se ubica en 1998, año en el que se registraron los primeros indicios de búsqueda de un servicio meritocrático de carrera, a saber: la reestructuración administrativa del IFE y, en particular, del área encargada de la operación de los procedimientos del SPE, con la finalidad de buscar el esquema más adecuado para conducir el funcionamiento del servicio de carrera; el otorgamiento de titularidad en el rango, para dotar de certidumbre laboral y permitir la carrera profesional de los funcionarios; el rediseño de los instrumentos de evaluación del desempeño individual de los miembros del SPE, a efecto de dotarlos de mayor objetividad y rigurosidad; y la creación de una unidad administrativa para apoyar las tareas de formación y capacitación del personal de carrera.

El capítulo IV, que va desde marzo de 1999 (cuando se aprobó el actual ordenamiento estatutario) hasta el año 2003, tiene como propósito analizar los rasgos, alcances y resultados de la aplicación de esa normatividad. Comienzo con una descripción del modo como se construyeron los consensos para arribar al diseño de un nuevo Estatuto; enseguida analizo las características e innovaciones que produjo la aprobación de ese cuerpo normativo, particularmente en lo que hace a los órganos y los procedimientos del SPE; y termino con una breve reseña de las acciones y resultados principales que, con la aplicación del nuevo Estatuto, tuvieron lugar entre 1999 y el año 2003. En un apartado adicional explico las conclusiones de se derivan de mi investigación.

Quiero, por último, hacer un comentario sobre las fuentes de información consultadas. Amén de la bibliografía de carácter teórico que esencialmente utilicé para escribir el primer capítulo, la mayor parte del resto de información proviene de la consulta de fuentes primarias (oficios, periódicos, actas o minutas de sesión de los órganos internos del IFE, documentos internos de trabajo, memorias, informes, etc.), así como del análisis de normas y acuerdos jurídicos sobre Servicio Profesional Electoral que han sido aprobados desde la creación del propio Instituto Federal Electoral. No puedo omitir que mi estancia laboral en el IFE desde finales de 1996 me ha convertido en un observador privilegiado de la evolución que ha tenido el Servicio Profesional

Electoral, situación que decisivamente me llevó a realizar el presente estudio. Desde luego que me hago responsable de los errores del trabajo y respeto la crítica fundada y el juicio que el lector emita sobre el contenido del mismo.

CAPITULO I. EL SERVICIO CIVIL MERITOCRÁTICO DE CARRERA: Un esquema teórico ideal para su diseño e implementación.

1. Premisas y elementos del diseño de un servicio civil meritocrático de carrera

1.1. Un punto de partida: el establecimiento de una definición básica

El término “servicio civil de carrera” ha sido profusamente definido. La variedad de sus significados atañe a la multitud de enfoques que pueden adoptarse para estudiar su integración y participación en los procesos de modernización de los sistemas administrativo y político de un país. Aquí algunas de esas definiciones.

En una publicación que compila diversos artículos especializados, Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry y Theo A.J. Toonen definen a los sistemas de servicio civil como “instituciones intermediarias que movilizan *recursos humanos* en el servicio o atención de asuntos del Estado dentro de un determinado territorio. Esta definición —agregan los autores— sugiere que los sistemas de servicio civil son estructuras, esto es, una combinación de reglas y relaciones de autoridad que actúa como puente entre la política del Estado y las organizaciones específicas de la administración pública”⁶.

Eugene B. McGregor Jr. y Paul Solano llevan más allá la definición anterior, pues además de reconocer que el servicio civil es un *sistema de personal*, como sostienen Bekke, Perry y Toonen, señalan que también se trata de un conjunto de *reglas de gobierno* y de *un sistema de símbolos*.⁷ En tanto “sistema de personal” —precisan McGregor Jr. y Solano— el servicio civil alude específicamente a tres alternativas estratégicas: mercado de trabajo, sistema de empleo y diseño de una gestión de recursos humanos. Dentro de la primera se hablaría de mercados externos, en los que tienen cabida los contratos de fuerza de trabajo, y de mercados internos, para referirse al personal con empleo bajo un sistema “administrado”. La consideración de reglas colectivas, de mérito, o de patronazgo para regular los mercados internos de trabajo sería el rasgo distintivo de la segunda alternativa; mientras que como indica el nombre de la tercer alternativa (diseño de una gestión de recursos

⁶ Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry y Theo A.J. Toonen, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, Ind., Indiana University, 1996, p. 2 (capítulo 1, “Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems”). Para una visión histórica de la evolución de los servidores civiles se recomienda la lectura del capítulo 4, “The evolution of Civil Service Systems”, escrito por Jos C.N. Raadschelders y Mark R. Rutgers, pp. 67-99.

⁷ Eugene B. McGregor Jr. y Paul Solano, “Data Requirements and Availability”, en Bekke, Perry y Toonen, *Op. cit.*, pp. 43-64.

humanos), el servicio civil supondría entrar al diseño específico de los procedimientos de selección, reclutamiento, evaluación y administración de la carrera profesional del personal empleado dentro de un mercado interno de trabajo.

Bajo la perspectiva de “reglas de gobierno”, Mc Gregor Jr. y Solano mencionan que el servicio civil es, en esencia, una institución política en la que actúan conjuntamente *estructuras de autoridad, principales y agentes, y mecanismos de rendición de cuentas*, con el propósito de alcanzar las metas que persiguen las políticas públicas⁸. Y por lo que hace a su rol como “sistema de símbolos”, los autores nos dicen que los sistemas de servicio civil “engloban a los valores públicos, así como los códigos éticos fundamentales —metas, aspiraciones, criterios— a partir de los cuales puede ser juzgada la actividad de los servidores públicos”⁹.

Las definiciones que aportan otros tres estudiosos de la administración pública mexicana, Alejandro Carrillo Castro, Juan Pablo Guerrero Amparán y Mauricio Merino Huerta, subrayan algunos de los rasgos del servicio civil que hasta ahora han sido señalados. El primero, por ejemplo, dice que un servicio de carrera “es el cuerpo no político, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración nacional. Tal servicio, para ser competente y eficaz, debe ofrecer las perspectivas de una carrera digna y respetada de tiempo completo,...[la cual] sólo puede ser organizada sobre la base del llamado principio del mérito, o sea el principio de que el ingreso en el servicio, el nombramiento y el ascenso a los grados superiores sólo los obtienen las personas que han demostrado su mérito y su capacidad sometiéndose a pruebas o exámenes objetivos imparciales”¹⁰.

Juan Pablo Guerrero, por su parte, al enfatizar el papel que tiene el servicio civil frente a los estilos tradicionales de corte patrimonialista o clientelar, afirma:

Teóricamente, el servicio civil de carrera combate el clientelismo y el patronazgo en el desempeño administrativo [...], disminuye el patrimonialismo y la corrupción, mejora la profesionalización y por lo tanto la eficacia y la eficiencia...[No obstante], existen algunos que prueban que la instauración del servicio civil no es forzosamente equivalente a la profesionalización, la honradez y la eficiencia. Para cumplir con esos fines, se requiere un complejo diseño institucional que acompañe su instauración: este diseño alude particularmente las formas de capacitación, evaluación interna, promoción, restricción a los despidos y control de la burocracia.¹¹

⁸ *Ibid.*, pp. 49-51

⁹ *Ibid.*, p. 51. Entre los valores éticos que McGregor Jr. y Paul Solano incorporan a su definición, están: i) sentido de servicio; ii) confianza pública; iii) prestigio; y iv) responsabilidad.

¹⁰ Alejandro Carrillo Castro (Edición y Notas), *Administración Pública. Marco Internacional (1967-1987)*, Tomo I, Organización de las Naciones Unidas/Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 76.

¹¹ Juan Pablo Guerrero, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: Los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*, México, CIDE, Documento de trabajo # 61, 1998, p. 11. El autor precisa que la distinción entre clientelismo y patronazgo (*patronage*) obedece a que mientras el primero es un sistema de dominación que se establece

Finalmente, Merino Huerta sostiene que tres son las características básicas de un servicio civil: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidades. La primera —dice— “se justifica por la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes que se presumen rigurosos; la segunda, se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin interponer la propia; y, la tercera, lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de los cargos públicos”¹².

Con base en las definiciones que hasta ahora he expuesto, y para efectos de la presente investigación, se entenderá por “servicio civil meritocrático de carrera” (SCMC, por sus iniciales) lo siguiente:

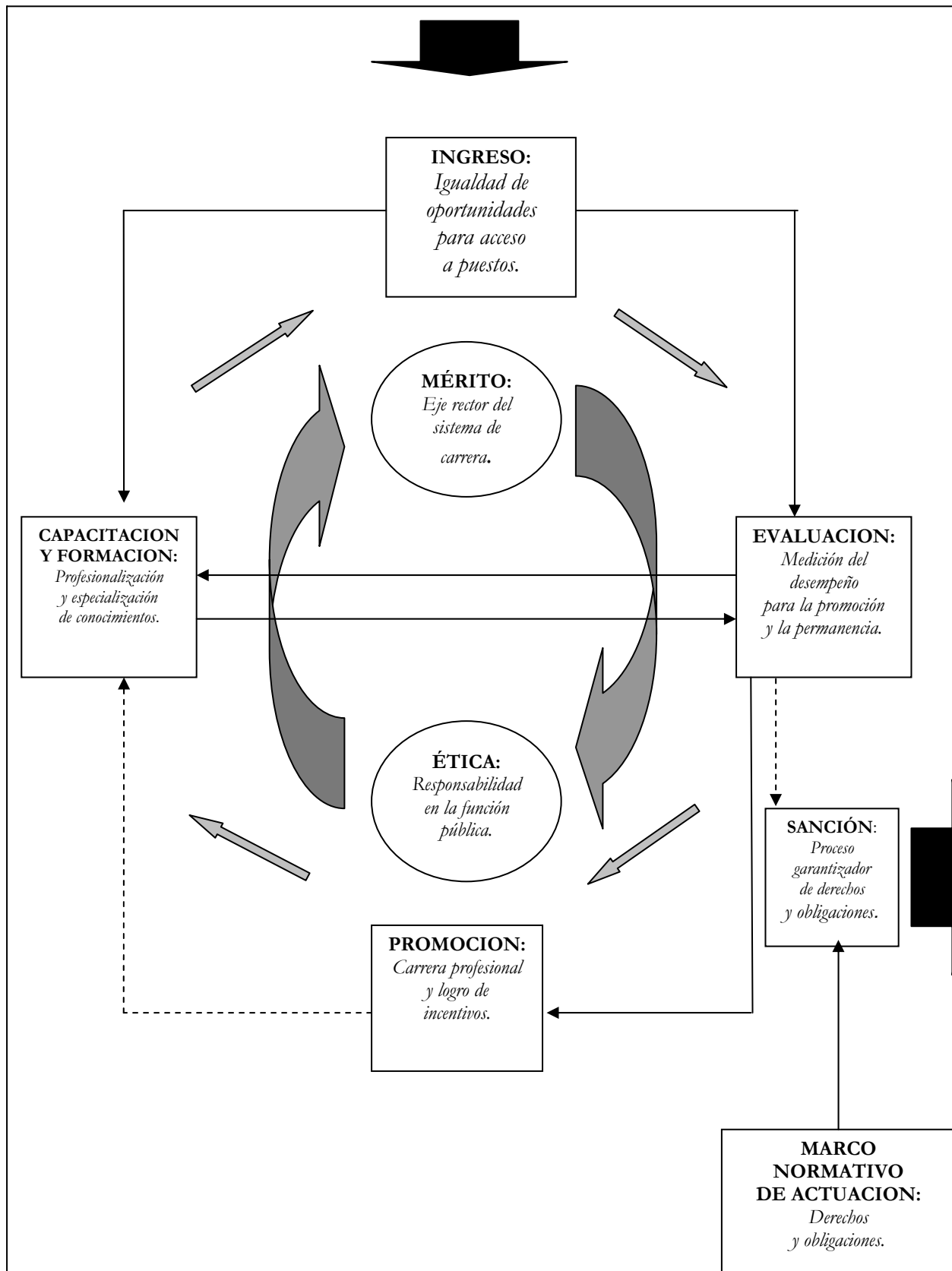
Sistema de reglas e instituciones para la gestión de recursos humanos que hacen posible el ingreso, la promoción, la profesionalización y la permanencia de funcionarios públicos en una organización a partir de la consideración exclusiva del mérito, la competencia y los valores éticos. Dichas reglas permiten el diseño, en términos específicos, de los siguientes cinco procesos específicos:

- 1. Ingreso, reclutamiento o selección de los integrantes del Servicio Civil en condiciones de igualdad de oportunidades;*
- 2. Capacitación y formación permanente de quienes han ingresado a la organización, a efecto de dotarlos de mayores conocimientos y habilidades para su desempeño laboral*
- 3. Promoción o ascenso a puestos o rangos superiores sobre bases de igualdad de oportunidades, mérito y desempeño;*
- 4. Evaluación del desempeño individual, como instrumento para detectar fortalezas y debilidades en la capacitación y formación, y para la toma de decisiones relativas a la promoción o permanencia de los funcionarios; y,*
- 5. Sanción, como un proceso que garantiza el cumplimiento de derechos y obligaciones de los funcionarios y que, por lo tanto, se constituye en la salvaguarda para lograr los propósitos que persigue la organización.*

entre individuos que intercambian favores y protección por adhesión, lealtad y servicios de conformidad con reglas impuestas, en el segundo esa relación tiene lugar entre las instituciones dominantes (corporaciones, asociaciones, organizaciones, etc.) y los individuos que aceptan las reglas a cambio de favores y protección.

¹² Mauricio Merino Huerta, “Servicio Civil”, en *Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Primera edición, 1981, p. 483.

FIGURA 1. El servicio civil meritocrático de carrera (SCMC): Elementos y procesos básicos



Esta definición, sin embargo, obliga a definir conceptos específicos que están detrás de los procesos y del funcionamiento en general de un servicio civil, los cuales pueden ser observados en la figura 1. De modo que las siguientes páginas tendrán como propósito ordenar y completar dicha conceptualización, a partir del análisis de los siguientes términos: mérito, igualdad de oportunidades en el ingreso, evaluación del desempeño, profesionalización y capacitación, promoción y carrera, sanción y respeto de derechos y obligaciones, y ética pública.

1.2. Mérito

El diccionario de la Real Academia Española ofrece una pista inicial y, al mismo tiempo, una sola acepción de la palabra mérito: “acción que hace el hombre digno de reconocimiento, premio o castigo”. En el Diccionario de Política, dirigido por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, por su parte, se advierte que la meritocracia es “el poder de la inteligencia, que en las sociedades industriales estaría sustituyendo a aquel que tiene su origen en el nacimiento, en la riqueza...Según este planteo, los méritos de los individuos, expresados por las capacidades intelectivas, que son sancionadas por el sistema escolar a través de diplomas o títulos, constituiría la base indispensable, aunque no siempre suficiente, del poder de las nuevas clases dirigentes...”. Bajo esa premisa --se concluye en ese mismo diccionario-- las sociedades meritocráticas son aquellas en las que rige plenamente el principio del *achievement*, por el cual las posiciones sociales son “adquiridas” gracias a las capacidades individuales, en lugar del principio de *ascription* según el cual tales posiciones son “atribuidas” por privilegio de nacimiento.

Esta conclusión, sin embargo, proviene de estudios más remotos. Por ejemplo, a mediados del siglo XX, Talcott Parsons y Edward A. Shils, en su libro *Toward a General Theory of Action*, ya decían que las sociedades se clasificaban en “adscriptivas”, si para el reclutamiento en los puestos de la administración privilegiaban criterios tales como la raza, la posición, el idioma, la clase o la casta de los aspirantes; y en sociedades orientadas hacia el “logro”, si el lugar de los individuos se determinaba únicamente por sus capacidades individuales. Los criterios del “logro” se ligan generalmente a la sociedad ‘moderna’, mientras que los criterios adscriptivos a la “tradicional”, subrayaban Parsons y Shils.¹³

¹³ Tomado de B. Guy Peters, *La política de la Burocracia*, México, coedición del Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, p. 146, (traducción al español de Eduardo L. Suárez Galindo).

Pero todavía más atrás, a principios de ese mismo siglo, Max Weber —con su clásico esquema teórico de dominación— ya constituía una referencia obligada para comprender en toda su dimensión el tema de la contratación o reclutamiento por las capacidades o méritos de las personas, así como el del desempeño y desarrollo profesional de los individuos dentro de una organización. Por esa razón, considero oportuno abrir un espacio para recuperar algunas de las consideraciones teóricas weberianas más relevantes sobre el tema.

Por principio de cuentas habría que decir que, según Weber, la dominación, o sea “la probabilidad de hallar obediencia a un mandato determinado”, puede ser *legítima* y *no legítima*: la primera supone la existencia de un cierto marco legal, tradicional o carismático que sirva de punto de referencia con respecto al cual es aceptada; la segunda, por el contrario, al no tener ese marco de referencia que permite juzgar y decidir en situaciones concretas, es completamente inestable, pues se funda en los tres móviles o motivos primarios que supone la dominación, a saber:

[...] puede depender directamente de una constelación de intereses, o sea de consideraciones utilitarias de ventajas e inconvenientes por parte del que obedece; puede depender también de la mera “costumbre”, de la ciega habituación a un comportamiento inveterado; o puede fundarse, por fin, en el puro afecto, en la *mera* inclinación personal del súbdito¹⁴.

Con la finalidad de comprender mejor la realidad social, Weber opta por el estudio de la dominación legítima, para lo cual propone su conocida clasificación de los tres tipos puros: la *tradicional*, en la que “se obedece a la persona en virtud de su dignidad propia, santificada por la tradición: por fidelidad”; la *carismática*, “en virtud de devoción afectiva a la persona del señor y a sus dotes sobrenaturales [carisma] y, en particular: facultades mágicas, revelaciones o heroísmo, poder intelectual u oratorio. Lo siempre nuevo, lo extra cotidiano, lo nunca visto y la entrega emotiva que provocan constituyen aquí la fuente de devoción personal”; y la *legal*, “en virtud de estatuto, [pues]...se obedece, no a la persona en virtud de su derecho propio sino a la *regla* estatuida, la cual establece al propio tiempo a quién y en qué medida se deba obedecer”.¹⁵

En las tres formas de dominación es fundamental asegurar el mantenimiento de la obediencia, para lo cual debe existir un “cuadro administrativo” cuya acción continua se dirija a la

¹⁴ Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, Octava reimpresión, p. 706, (traducción de José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Imas, Eduardo García Maines y José Ferrater Mora).

¹⁵ *Ibid.*, pp. 706-716.

realización e imposición de las “ordenaciones”. La existencia de esa acción permanente es lo que se denomina como “organización”; el sociólogo alemán lo dice así:

[...] para la subsistencia continuada de la sumisión efectiva de los dominados es de suma importancia en *todas* las relaciones de dominio el hecho, ante todo, de la existencia del cuerpo administrativo y de su actuación *ininterrumpida* en el sentido de la ejecución de las ordenaciones y el aseguramiento (directo o indirecto) de la sumisión a las mismas. Este aseguramiento, realizador del dominio, es el que se entiende con la expresión de “organización”.¹⁶

Y para una mayor funcionalidad de esa organización, sostiene Weber, debe haber una distribución de los poderes de mando, con lo cual abre paso a otras dos categorías analíticas dentro de su teoría: los “señores” y el “aparato”. La primera tiene que ver con los dirigentes de una asociación de dominación “[. . .] cuyo poder de mando efectivamente ejercido no procede de una delegación de otros señores”¹⁷; mientras que la segunda sirve para referirse al conjunto de personas que se ponen a las órdenes de un señor o de los señores. Se trata, de un lado, del titular o portador del poder legítimo, quien también deberá contar con los “medios materiales de administración” y, del otro, del cuerpo o cuadro administrativo que se encuentra a las órdenes de aquel. No sobra decir que la caracterización entre señor y aparato tiene un sentido o propósito adicional: diferenciar al jefe político del burócrata y a las actividades políticas de las administrativas, pues a decir de Weber:

Es fácil comprobar [. . .] que su capacidad de realización [la de la burocracia], tanto en el terreno de la empresa político-estatal pública como en el de la economía privada, presenta *límites fijos*. El espíritu rector, o sea el “empresario” aquí y el “político” allí, es algo distinto del “funcionario”. No necesariamente desde el punto de vista de la forma, pero sí en cuanto al contenido [. . .] La diferencia sólo reside en parte en la clase de actuación esperada. En el detalle se espera por lo regular del “funcionario” lo mismo que del “director”, y aun a menudo en conjunto, independencia de decisión y capacidad de organización en virtud de ideas propias [. . .] La diferencia reside en la índole de la *responsabilidad* de uno y otro [. . .] El funcionario ha de estar [...] fuera de la lucha por el poder propio, y la responsabilidad personal, derivada de dicho poder en relación con su causa, constituye el elemento vital [. . .] del político [...].¹⁸

En síntesis, la dominación adquiere sentido con la existencia de una organización, en cual participan el señor y el cuerpo administrativo, quienes se distinguen del resto de los miembros de la asociación (los dominados). Pero en función del tipo de dominación, la estructura y funcionamiento de esa organización pueden ser diferentes. Así, mientras que en la dominación tradicional la estructura de la administración es esencialmente patriarcal, en tanto que el reclutamiento de

¹⁶ *Ibid*, p. 713.

¹⁷ *Ibid*, p. 705.

¹⁸ *Ibid*, pp. 1075-1076.

servidores depende exclusivamente del señor, y en la dominación carismática el cuerpo administrativo es escogido “según carisma y devoción personal, y no por razón de su calificación profesional [. . .], de su clase [. . .], o de su dependencia doméstica o en alguna otra forma personal”; en la dominación legal el cuerpo administrativo se integra por funcionarios con calificación y formación profesional adecuadas para ingresar y permanecer dentro de ese cuerpo”, y sus condiciones de servicio “se basan en un contrato, con un sueldo fijo, graduados según el rango del cargo y no según la cantidad de trabajo, y derecho de ascenso conforme a las reglas fijas”.

Y es precisamente en este último tipo de dominación donde pueden tener cabida las sociedades meritocráticas, las que basan su desarrollo, tal como lo mencioné al principio de este apartado, en el “logro” o en las capacidades de sus integrantes. En efecto, a decir de Weber, bajo un tipo de dominación legal, cuya expresión más pura es la dominación burocrática, el funcionario tiene que contar, entre otros, con los siguientes rasgos: 1) calificación profesional para ingresar y desarrollarse dentro del cuerpo administrativo; 2) pago o sueldo fijo, que podrá ser graduado según el rango del cargo que ocupe; y, 3) el derecho de ascender conforme a reglas estatuidas. Además, en todo tiempo el trabajo de los funcionarios deberá conducirse con profesionalismo, objetividad y disciplina, tal como lo expresa en su obra clásica *Economía y Sociedad*, donde señala que:

Su administración [la del funcionario] es trabajo *profesional* en virtud del *deber objetivo del cargo*; su ideal es: disponer *sine ira et studio*, o sea sin la menor influencia de motivos personales y sin influencias sentimentales de ninguna clase, libre de arbitrariedad y capricho y, en particular, “sin consideración de la personalidad”, de modo estrictamente formal según reglas racionales o bien, allí donde éstas fallan, según puntos de vista de conveniencia “objetiva”. El deber de obediencia está graduado en una jerarquía de cargos, con subordinación de los inferiores a los superiores, y dispone de un derecho de queja reglamentado. El fundamento del funcionamiento técnico es: la *disciplina del servicio*.¹⁹

Por otra parte, para completar el estudio de por qué la dominación burocrática es el tipo más puro de la dominación legal, resulta necesario revisar el concepto weberiano de la racionalidad, término cuyas raíces no se encuentran en la filosofía de la ilustración sino en la conclusión que progresivamente alcanzaron las grandes religiones occidentales (judaísmo, catolicismo y protestantismo): la ruptura con la magia y con el “encantamiento” del mundo. En efecto, al rechazar la concepción abstracta de que la razón es la fuerza vital histórica fundamental, básica en la estructuración de una realidad social, Weber asume la racionalidad como un producto de una historia concreta social (la de occidente, expresada en la producción capitalista y en la dominación

¹⁹ *Ibid*, p. 707.

estatal moderna), que esencialmente se define como la *calculabilidad* o “acción racional con arreglo a fines”; Luis F. Aguilar lo resume de la siguiente manera:

Para Weber, la racionalidad de la sociedad, típica de la era moderna, no consiste ya en la *Vernünftigkeit* de la sociedad, es decir, en una organización social (jurídico-estatal) entendida y legitimada como organización racionalmente verdadera, como organización ajustada a principios apodícticos de verdad universal y absoluta. La racionalidad de la sociedad significa más simplemente la *Zweckrationalität* de la sociedad, es decir, una organización social que, debido a la misma estructura operativa que la sociedad históricamente se ha dado, ha hecho posible que todos sus actores sociales individuales y ella misma en su conjunto calculen de antemano la factibilidad (o no) de sus fines deseados y perseguidos, así como los costos y los beneficios que como consecuencias, deseables o no, se derivan directamente de la realización de los fines. Para Weber, entonces, *Racionalidad no es Verdad*, conocimiento de acuerdo a la realidad dada, sino *Calculabilidad*, acción de acuerdo a fines proyectados: no conocimiento verdadero, sino acción idónea.²⁰

De ese modo, la racionalidad supone la existencia tanto de una “objetividad calculable”, como de un “sujeto calculador”, esto es: un objeto y un sujeto de cálculo. La acción racional con arreglo a fines se logra, además, si existe una homogeneización de todos los elementos o unidades que integran la acción calculable, y si dichos elementos también se subordinan a la conducción de una unidad central, de dirección y control. Bajo esa perspectiva, la racionalidad “implica necesariamente la subordinación de todos los elementos pertinentes a un centro de dirección autónomo, por consiguiente, a una dominación y control del sujeto de cálculo sobre todos los elementos pertinentes para sus fines”.²¹ Esa subordinación, por su parte, implica una suerte de expropiación (políticamente violenta) de los medios de poder y de producción, a fin de alcanzar los fines sociales. De modo que la suma de la homogeneización universal y la subordinación a una unidad central constituye una suerte de “monopolio de violencia legítima”, que no es otra cosa que la definición del Estado moderno.

Dada la existencia del Estado, y de la racionalidad que lo entraña, Weber concluye que la burocracia es el único cuerpo de individuos capaz de ejecutar el cálculo con arreglo a fines. Por tanto, sus integrantes deben ser expertos, especialistas y técnicos que, por sus conocimientos probados acerca de los comportamientos sociales y naturales y las correlaciones dentro de una sociedad, tienen la responsabilidad del cálculo de la factibilidad de los fines o, en términos del mismo Weber, de “la ponderación de la proporcionalidad entre los medios disponibles (comportamientos naturales y sociales) y los fines sociales, proyectados y deseados por la voluntad

²⁰ Luis F. Aguilar Villanueva, *Política y Racionalidad Administrativa*, México, INAP, 1982, pp. 42-43.

²¹ *Ibid.*, p. 44

del gobierno monopólico y, además, transformados en legítimos socialmente al ser constituidos en norma legal de carácter universal homogéneo”²².

Así, la burocracia moderna tiene rasgos muy puntuales que vale la pena mencionar. El primero de ellos es la existencia de una división especializada del trabajo, que se sustenta en el principio de asignación de atribuciones, establecidas en reglas, leyes u otro tipo de disposiciones reglamentarias. Esto supone, además, la determinación precisa de los poderes de mando, así como medidas específicas “con vistas al nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas” que aseguren el cumplimiento de las tareas. En particular, sobre la preparación profesional de esas personas, Weber es muy enfático: “la actividad burocrática, por lo menos toda actividad burocrática especializada –y es ésta la específicamente moderna- presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional. Esto resulta válido tanto para los jefes y empleados modernos de una empresa privada como para los funcionarios públicos”²³.

Como segundo rasgo, la burocracia se rige conforme al principio de “jerarquía funcional”, que consiste en un “sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de los inferiores por los superiores, sistema que ofrece al dominado la posibilidad sólidamente regulada de apelar de una autoridad inferior a una instancia superior”²⁴.

En tercer lugar, la burocracia cuenta con funcionarios que llevan a cabo sus tareas conforme a normas generales susceptibles de aprendizaje. Además, agrega Weber, “en un cargo propiamente dicho, su desempeño exige todo el rendimiento del funcionario, sin detrimento de la circunstancia de que pueda estar bien determinado el tiempo que esté obligado a permanecer en la oficina cumpliendo con sus deberes”²⁵.

De la anterior caracterización es posible sustraer las premisas esenciales sobre la incorporación y actuación deseada de un funcionario dentro de las organizaciones burocráticas modernas, a saber:

- 1) La ocupación y desempeño de un cargo se fundamenta en el ejercicio de una profesión que le dota al funcionario de los conocimientos adecuados para ello;

²² *Ibid*, p. 47.

²³ Weber, *Op. Cit.*, p. 718.

²⁴ *Ibid*, p. 717.

²⁵ *Ibid*, p. 718.

- 2) La pertenencia al cuerpo administrativo conlleva un reconocimiento dentro de la sociedad o, como le llama el propio Weber, una “estimación social estamental específicamente realzada”;
- 3) El nombramiento lo realiza una autoridad superior con el propósito de que desempeñe su función “con más exactitud desde un punto de vista técnico, pues --agrega Weber-- en las mismas circunstancias, *los puntos de vista puramente profesionales y las aptitudes técnicas determinan con mayor probabilidad su elección y su carrera*”²⁶;
- 4) Con base en el desempeño profesional del funcionario, la ocupación del cargo puede ser “perpetua”, a fin de “ofrecer una seguridad con vistas al cumplimiento rigurosamente objetivo y exento de toda consideración personal del deber específico impuesto por el correspondiente cargo”²⁷;
- 5) Por las funciones desempeñadas el funcionario recibe una remuneración, la cual se escalafona con base en el cargo que ocupe; y,
- 6) El funcionario tiene la posibilidad de ascender, a partir del desempeño y las calificaciones obtenidas dentro del sistema de exámenes implantado en la organización.

El fondo de lo anterior es muy sencillo: que los conocimientos y el desempeño profesional objetivamente demostrados por los servidores públicos, y no las consideraciones o apreciaciones de orden subjetivo, sean los únicos factores para decidir sobre su reclutamiento, carrera y permanencia dentro de las organizaciones públicas modernas. Y es precisamente esa idea la que, a juicio de Weber, debe estar detrás del diseño e implementación de los servicios civiles de carrera en el mundo. De hecho, en su misma obra clásica *Economía y Sociedad*, el pensador alemán ya destacaba que los rasgos fundamentales de las burocracias modernas habían sido recuperados por algunos servicios civiles de carrera existentes al momento de escribirla. Así, por ejemplo, al sostener que en la selección, formación y capacitación especializada de los funcionarios era fundamental la aplicación de pruebas y exámenes “especiales”, Weber decía:

²⁶ Weber sostenía que en las burocracias era mejor seleccionar al personal tomando en cuenta no sólo las aptitudes, sino también sus conocimientos profesionales. Y en ese sentido decía que si se optaba por una elección democrática en la que participaran los ciudadanos para poder seleccionar al funcionariado, era muy probable que al momento de votar los ciudadanos pudieran detectar las aptitudes del candidato, pero no con certeza sus conocimientos. De igual forma, recomendaba que en el nombramiento de los funcionarios no se tomara en consideración la opinión de los partidos políticos, pues “los partidos no suelen tomar como punto de referencia las aptitudes profesionales, sino los servicios prestados a los adalides del partido”; *Ibid*, pp. 720-721. Las cursivas de la cita de arriba son mías.

²⁷ *Ibid*, p. 722.

Sólo la moderna burocratización lleva a sus últimas consecuencias los exámenes racionales especializados. La *civil service reform* introdujo gradualmente en Norteamérica la enseñanza y los exámenes especializados, penetrando asimismo en todos los demás países desde los principales focos europeos, primeramente desde Alemania.²⁸

En suma, Weber es muy claro en señalar que la medición de los conocimientos y la evaluación objetiva del desempeño son los principios básicos para el ingreso, la permanencia y la carrera de los funcionarios dentro de las organizaciones burocráticas, la cual deberá estar siempre al margen de arbitrariedades de los “superiores” y sólo podrá ser cortada o suspendida si el funcionario no cumple con sus responsabilidades o comete alguna falta disciplinaria. El derecho al cargo y la posibilidad de hacer carrera dependen, pues, únicamente de los conocimientos y el desempeño profesional de los funcionarios; Weber lo dice de la siguiente manera:

[...] la burocracia aspira siempre al desarrollo de una especie de “derecho al cargo” por la creación de un procedimiento disciplinario regulado, por la eliminación de la disposición arbitraria de los “superiores” con respecto a los funcionarios; intenta también asegurar los ascensos y las pensiones y con ello se apoya en las tendencias “democráticas” de los dominados a una reducción del poder a lo mínimo, tendencias que creen poder descubrir en toda debilitación del poder discrecional del jefe sobre los funcionarios una disminución del poder mismo.²⁹

1.3. Igualdad de oportunidades para el ingreso u ocupación de puestos

En las sociedades modernas el significado de mérito o meritocracia necesariamente remite a otro concepto: la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos. Desde la promulgación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en 1789, se estableció que los ciudadanos “son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos o empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que aquella de su virtud y de su ingenio”³⁰. Las opiniones religiosas, las convicciones políticas o sindicales, la pertenencia a un grupo étnico o el sexo de las personas, por lo tanto, no deben ser razones para impedir el acceso a la función pública.

De ahí que no resulte fortuito que el servicio civil francés haya sido uno de los primeros sistemas de función pública en pretender que la igualdad sea el principio básico para acceder a los

²⁸ *Ibid*, p. 750.

²⁹ *Ibid*, p. 751.

³⁰ El ideal de igualdad de oportunidades, establecido por primera vez en la histórica carta universal de derechos humanos, también ha sido retomado en diversos documentos o cartas de derechos humanos con validez internacional o regional. La Convención Americana de Derechos Humanos, por ejemplo, en su artículo 23 establece que entre los derechos y oportunidades que deben gozar todos los ciudadanos, está el de “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”. Agradezco al Dr. Jaime Cárdenas Gracia la información jurídica proporcionada, así como sus comentarios sobre este tema.

puestos públicos. En aquel país, cuya historia política ha derivado en el asentamiento del principio de independencia de los funcionarios respecto al poder político, el servicio civil se sustenta en la idea de “carrera”, que significa, al mismo tiempo, elegir una profesión vinculada con el servicio administrativo y asumir el compromiso de realizar una carrera de largo plazo dentro de la función pública. Para ello, sin embargo, se tiene que sujetar a reglas de carácter impersonal, tal como lo proponía Weber, que procuran en todo momento la igualdad, la imparcialidad y la protección ante arbitrariedades de los superiores jerárquicos del funcionario. Esas reglas constituyen, por cierto, un reflejo de un orden republicano basado en una suerte de racionalidad científica que procura sistematizar y volver perdurables las actividades de las organizaciones públicas.

En lo que hace específicamente a la ocupación de cargos públicos, y a pesar de la existencia de variados y combinables procedimientos de reclutamiento (elección discrecional por la autoridad administrativa, cooptación, nombramiento por presentación, nombramiento según titulación y oposiciones, entre los más importantes), los franceses consideran que la selección por concursos de oposición de carácter abierto es la vía democrática por excelencia que mejor garantiza la igualdad de oportunidades entre los aspirantes³¹.

En Estados Unidos de América, por su parte, la idea del mérito y la igualdad de oportunidades para ocupar cargos públicos comienzan a tener mayor sentido a finales del siglo XIX, luego de que el llamado *spoils system*³² fuera ampliamente cuestionado por su alto grado de politización.

³¹ En Francia se suele implementar un amplio número de concursos abiertos para ingresar a los diversos cuerpos de la función pública. Específicamente, para los grandes cuerpos (Consejo de Estado, Inspección de Finanzas, etc.) y el cuerpo de administradores civiles (de tipo interministerial) los concursos se clasifican en alguna de las siguientes tres modalidades: “abierto”, para estudiantes que recientemente han alcanzado un grado universitario; “interna”, cuando sólo se permite la participación a funcionarios con determinada antigüedad en las administraciones; y un tercer concurso para aspirantes que han laborado en el sector privado. Las pruebas o exámenes aplicables en las fases del concurso incluyen temas de naturaleza jurídica, económica, histórica, social y política, así como redacción de reportes. A mayor abundamiento, puede verse, Alain Classe y Marie-Christine Meininger, *Fonctions publiques en Europe*, París, Montchrestien, 1994; Luc Roban, *La fonction publique*, París, La Découverte, 1996; Nicole Montricher, “La función pública en Francia: problemas y perspectivas”, en *Revista Internacional de las Ciencias Administrativas*, Núm 3, 1991, pp. 67-81; María del Carmen Pardo; “El servicio civil de carrera: un imperativo de la modernización”, en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. IV, Num. 2, segundo semestre de 1995; y Guillermo Haro Belchez, *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México, Miguel Ángel Porrúa-INAP, 2000, pp. 102-113. Agradezco a Mauricio Dussauge y Guillermo Cejudo el material proporcionado con relación a este tema.

³² La expresión se ha traducido al español como “sistema de despojos” o “sistema de botín”. En cuanto a su significado, Tiziano Bonazzi, en el *Diccionario de Política* dirigido por Bobbio, Matteucci y Pasquino, dice que el *spoils system* “es una expresión incorporada a la jerga política estadounidense en la mitad del siglo XIX y canonizada con el uso hasta convertirse en término técnico para indicar una de las características del empleo público norteamericano: la de que muchas funciones, en todo nivel y tanto en la administración central como en la local, no están confiadas a un personal de carrera sino que conciernen, como verdaderos despojos de guerra, a miembros del partido victorioso en las elecciones”. Según Bonazzi, el inicio de este sistema tiene lugar con el advenimiento de Andrew Jackson a la presidencia de Estados Unidos en 1828, mientras que su esplendor se dio en las décadas sucesivas a la guerra civil, cuando la administración pública, bajo el control total de los partidos, estuvo caracterizada por un período de alta corrupción; véase Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores,

Concretamente, la firma de la *Pendleton Act* en 1883 puede considerarse como el punto inicial del camino hacia la instauración de procedimientos de reclutamiento basados en el mérito, contrarios al “sistema de despojos”, pues en su contenido se estableció la obligación de presentar exámenes de carácter práctico para acceder a los puestos de la administración bajo principios de neutralidad política y seguridad en los cargos, amén de que también permitió la creación de la Comisión del Servicio Civil, cuyo propósito básico consistió en el diseño de un sistema de méritos para el reclutamiento y el ascenso de los funcionarios³³.

Cuatro años más tarde, Woodrow Wilson, en su clásico estudio “The Study of Administration”, reiteró la necesidad de reafirmar el principio de igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos, para lo cual proponía la implementación de pruebas de oposición para seleccionar a los mejores servidores públicos y, con ello, aumentar la confianza respecto del personal que tendría a su cargo la administración pública; su planteamiento textual era el siguiente:

“si queremos mejorar la opinión pública, que es la fuerza motriz del gobierno, debemos preparar mejores funcionarios como aparato del gobierno. Si queremos colocar nuevas calderas y mantener vivo el fuego que impulsa nuestra maquinaria gubernamental, no debemos dejar que las antiguas ruedas y válvulas y pistones y bandas continúen crujiendo y zumbando lo mejor que puedan a las órdenes de la nueva fuerza. Debemos poner nuevas partes doquiera que haya escasez de fuerza o de ajuste. *Será necesario organizar la democracia enviando a hombres definitivamente bien preparados a los exámenes de oposición para el servicio público para que presenten pruebas sobre su conocimiento técnico.* Pronto será indispensable un servicio civil que haya recibido una educación verdaderamente técnica”³⁴.

Casi un siglo después, en 1978, la evolución del servicio civil norteamericano registra otro momento importante: la aprobación de la *Civil Service Reform Act*, que tenía como fin modificar la estructura y el funcionamiento institucional de la función pública norteamericana bajo la premisa de que se debía ser más sensible (*responsive*) a la voluntad popular. Para ello, se consideraba que la selección y la carrera pública de los empleados en el gobierno tenían que estar al margen de la

11a. Edición, Tomo I, pag. 482, (traducción de Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martí y Jorge Tula). El propio Max Weber, en “La política como vocación”, da cuenta del nacimiento y de las consecuencias que el *spoils system* tuvo en aquel país, particularmente en lo que hace a la formación de partidos con escasas convicciones y programas mutables en cada elección, que sólo se redujeron a ser “meros grupos de cazadores de cargo”; a mayor abundamiento, Max Weber, *El político y el científico*, Premiá Editora, novena edición, 1980, p. 38. Sobre el “desuso” actual en que ha caído tal sistema, también puede consultarse Carles Ramió, *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Barcelona, Tecnos-Universitat Pompeu Fabra, 1999, p. 75 (se recomienda leer el capítulo 3, “La organización de los empleados públicos”), así como B.Guy Peters, *Op. cit.*, pp. 182-185 y 451-453.

³³ Una explicación más detallada de la evolución de la función pública norteamericana a partir de la firma de la *Pendleton Act* puede encontrarse en Haro Bélchez, *Servicio Público de...*, *Op. cit.*, pp. 113-123.

³⁴ Woodrow Wilson, “El Estudio de la Administración” en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, pp. 91-92 (traducción de María Antonia Neira Bigorra).

política partidista o de los favoritismos personales de los gobernantes, además de que en todo momento el gobierno debía constituirse en una suerte de empresario modelo capaz de reclutar --en igualdad de oportunidades-- a las personas más capacitadas. En los hechos, además de posibilitar la introducción del Servicio Ejecutivo Superior (*Senior Executive Service*) y promover el mejoramiento de la calidad de la función pública a través de sistemas de evaluación del rendimiento, la reforma de 1978 permitió la instrumentación de un sistema sofisticado de méritos para el desarrollo de la carrera de los funcionarios, cuyos principios básicos eran:

- a) Los funcionarios deben ser reclutados con base en la competencia demostrada en los concursos y exámenes;
- b) Se prohíbe la discriminación de candidatos por cuestiones políticas, raza, color o religión;
- c) Por un trabajo igual, se debe pagar un sueldo igual;
- d) La integridad y el interés general deben guiar la conducta de los funcionarios;
- e) Se debe favorecer la puesta en práctica de cursos de formación de personal; y,
- f) Se deben establecer mecanismos e instrumentos para proteger a los funcionarios en contra de arbitrariedades que se cometan en su contra³⁵.

Por otra parte, en Gran Bretaña, luego de un proceso de sucesivas reformas que comenzó en los años sesenta con las recomendaciones formuladas en el informe preparado por Lord Fulton, y que culminó hace casi tres lustros con la instrumentación de los programas *Next Steps* y *Citizen's Charter*³⁶, el servicio civil se organiza bajo la premisa de una mayor capacidad de delegación en las

³⁵ No es mi propósito estudiar la implementación, ni los resultados posteriores alcanzados con las reformas al servicio civil estadounidense de 1978. No obstante, si se desea explorar sobre tales aspectos, puede consultarse, entre otros, a Patricia W. Ingraham and David H. Rosenbloom, (Editors), *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1992; Bruce L. R. Smith, *The Higher Civil Service in Europe and Canada. Lessons for the United States*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1984; Huddleston Mark W. y William W. Boyer, *The Higher Civil Service in the United States: Question for Reform*, Pittsburgh Pa., University of Pittsburgh Press, 1996; Campbell, "Civil Service Reform: A New Commitment", en *Public Administration Review*, marzo-abril 1978, pp. 99-103; y Johnson Ronald M. y Gary D. Libecap, *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy. The Economics and Politics of Institutional Change*, The University of Chicago Press, 1994.

³⁶ El Informe Fulton hubo de ser encomendado a un comité de especialistas en virtud de las críticas severas que en la década de los sesentas del siglo XX recibió el funcionariado de la Gran Bretaña, particularmente el del más alto nivel, a quien se le solía juzgar por el poder inmenso que tenía en la definición e implementación de las políticas, la escasa preparación para llevar a cabo sus tareas y la falta de imparcialidad en su desempeño. Frente a ello, el Comité propuso, entre otras cosas: a) la creación de la *Policy Unit*, órgano consultor de carácter partidista que pretendería aminorar la influencia que tenían los funcionarios en el diseño de las políticas públicas; b) el establecimiento de un departamento de la función pública que se haría cargo de la selección, formación y mejoramiento de las habilidades de los funcionarios; y, c) la creación del Instituto Superior de la Función Pública (*Civil Service College*) con el propósito específico de formar y mejorar las capacidades directivas de los funcionarios. Posteriormente, con el arribo al gobierno de Margaret Thatcher,

diversas dependencias o agencias ejecutivas para la administración, selección, formación y desarrollo de los recursos humanos. Además, bajo una perspectiva de “atención al cliente” y de evaluación del desempeño de las agencias ejecutivas, que involucra ampliamente la participación de la ciudadanía (el mecanismo más emblemático es la “carta del ciudadano”), el servicio civil británico se divide en dos grandes grupos: el *Senior Civil Service*, que comprende los siete niveles más altos del servicio y cuyos funcionarios son reclutados por la *Senior Civil Commission*; y el *Civil Service*, que comprende todos los demás grados inferiores a aquellos siete, donde los procedimientos de reclutamiento están a cargo de la *Civil Service Commission*.

En lo que hace específicamente al reclutamiento y selección, el servicio civil del Reino Unido se sustenta en las premisas de igualdad de oportunidades y la valoración de méritos personales en la competencia, para lo cual, salvo excepciones, las convocatorias son públicas y abiertas con un fin muy específico: encontrar a la mejor persona para el puesto adecuado sin considerar grupo étnico, género o favoritismos, y bajo mecanismos de reclutamiento que fortalezcan la imparcialidad política de los funcionarios. Los procedimientos de selección son transparentes, objetivos y flexibles de acuerdo con la organización pública de que se trate, y en todo momento las evaluaciones que se aplican deben constatar que los designados tienen las aptitudes adecuadas para el puesto (desde luego, los aspirantes deberán cubrir diversos requisitos académicos y de perfil para poder concursar). El proceso de selección se compone de tres etapas específicas: una de carácter general para evaluar el sentido común y los conocimientos generales de los aspirantes; una segunda en la que se evalúan las capacidades de los candidatos para ofrecer soluciones a problemas o expedientes simulados (esta etapa también incluye un examen oral y una entrevista con el equipo encargado del proceso de selección); y una tercera en la que los aspirantes son entrevistados por el Consejo de Selección Final y de cuyos resultados se toma la decisión definitiva³⁷.

la función pública británica nuevamente fue cuestionada. Es conocido que una de las estrategias más utilizadas por los thatcheristas fue la reducción del número de funcionarios de la administración. Pero indudablemente lo que vino a redefinir por completo la estructura y funcionamiento de la función pública británica fue la introducción del programa *Next Steps*, cuya idea principal consistió en dar mayor autonomía a las agencias a fin de poder garantizar mayores niveles de eficiencia en la prestación de sus servicios. Las novedades del Programa tenían que ver, además, con la evaluación del desempeño, el servicio al cliente, la calidad de los productos y los mecanismos ciudadanos para vigilar el adecuado cumplimiento de las tareas de los funcionarios. Para mayor abundamiento, véanse: William Armstrong y Eugene Grebenik, *El Informe Fulton. Tres Estudios sobre el Servicio Civil Británico*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1973; Patricia Greer, *Transforming Central Government. The Next Steps Initiative*, London: Open University Press, 1994; Moctezuma y Roemer, *Op. cit.*, pp. 124-129; María del Carmen Pardo, “El Servicio Civil de Carrera...”, *Op. cit.*, pp. 286-291; y Haro Bélchez, *Ibid.*, pp. 91-102.

³⁷ Para mayor abundamiento, se sugiere el texto de Moctezuma y Roemer, *Op. cit.*, pp. 131-134.

Las tres experiencias de servicio civil brevemente reseñadas —Francia, Estados Unidos de América y Gran Bretaña— coinciden en un punto muy importante: la igualdad de oportunidades para acceder a los puestos públicos como elemento clave en la puesta en marcha y desarrollo de un servicio civil de carrera. Y quizá por ello es que los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han adoptado una serie de recomendaciones para la adecuada elaboración de los marcos normativos, la estructura y el funcionamiento de los servicios civiles de carrera, en cuya parte relativa al ingreso o selección de personal son muy claras: todo servicio civil de carrera debe procurar el establecimiento de mecanismos de reclutamiento o selección que privilegien la consideración de los méritos personales en el marco de una competencia justa y abierta, y en condiciones igualdad de oportunidades tanto para el ingreso, cuanto para la promoción y el desarrollo de una carrera profesional de sus integrantes³⁸.

De modo que por tratarse del momento sustancial y estratégico para allegarse de los funcionarios con el mejor perfil y los conocimientos necesarios para desempeñar una responsabilidad pública, los sistemas de servicio civil suelen prestar amplia atención al diseño de los mecanismos y procedimientos técnicos específicos para el desarrollo correcto de la etapa de ingreso o selección. En esa línea, las experiencias más relevantes han colocado a los concursos públicos de oposición, abiertos a cualquier aspirante que cumpla los requerimientos y conocimientos necesarios para ocupar un determinado puesto, como la vía primordial para efectuar la selección de los integrantes del servicio civil. Su principal virtud radica en que no sólo sirven para seleccionar a los candidatos idóneos mediante exámenes rigurosos de conocimientos y habilidades, sino que también procuran incorporar a aspirantes de un espectro muy amplio de la sociedad. Por eso, se les ha llegado a concebir como instrumentos que promueven socialmente una mayor igualdad de oportunidades para alcanzar un empleo; Wise y Jonson lo dicen de la siguiente manera:

La membresía abierta promueve iguales oportunidades de empleo que, a su vez le da a los ciudadanos igual acceso a los beneficios intrínsecos y materiales del empleo en el servicio público. . [además], mientras más abierto es el acceso a la burocracia pública, es más probable que represente el rango completo de intereses y valores de la sociedad [...] la diversidad en la membresía del servicio civil puede ser, en consecuencia, un objetivo para aquellos que buscan fortalecer la responsabilidad potencial de la administración pública y, a su vez, el nivel de igualdad en la sociedad³⁹.

³⁸ Véase, OCDE, *Civil Service Legislation Checklist*, SIGMA Papers, número 5, París, 1996.

³⁹ Wise, Lois Recascino, y Björn Jonzon. “The Swedish Civil Service: An Instrument for Achieving Social Equality”. En Farazmand, Ali (Editor). *Handbook of Comparative Development and Public Administration*. New York: Marcel Decker, Inc., 1991, p. 626.

En síntesis, en los servicios civiles de sociedades democráticas, la selección o ingreso por mérito tiene como propósito contratar al personal más calificado en condiciones de igualdad de oportunidades y de transparencia; o en palabras de Guy Peters: “el énfasis en los criterios de méritos y en el reclutamiento abierto convierte [al servicio civil] en una institución más ostensiblemente democrática en su elección”.⁴⁰ Sin embargo, para evitar que el reclutamiento basado en el mérito no produzca ineficiencias potenciales⁴¹, el servicio civil también debe considerar el establecimiento de mecanismos eficaces para la evaluación del desempeño, la rendición de cuentas, el aumento de las capacidades profesionales, la promoción y la posibilidad de realizar una carrera de largo aliento dentro de la función pública, tal como se podrá apreciar en los siguientes apartados.

1.4. Evaluación de resultados y medición del desempeño

Los defensores o seguidores de lo que se ha denominado “nueva gerencia pública” (*New Public Management*), suelen criticar severamente la premisa teórica weberiana de que los servicios son eficientes por el hecho de que su operación o prestación se hace exclusivamente conforme a la ley o a reglas específicas impersonales.⁴² La crítica tiene sentido, pero no es mi interés entrar al análisis de

⁴⁰ Peters, *La política...*, *Op. cit.*, p. 237.

⁴¹ Según B. Guy Peters la contratación o selección por méritos en igualdad de oportunidades, o selección por “competencia neutral”, puede llegar a convertirse en una práctica mecanicista que conduce a los burócratas o funcionarios a administrar programas o políticas libres de valores, con escasa sensibilidad a los impactos sociales que generen dichos programas. Por ello, agrega Peters, tiene que haber puestos cuyas designaciones sean claramente políticas; esto es, al lado de la “competencia neutral” debe también ponerse en práctica una selección por “competencia sensible” a fin de que se pueda inyectar un sentido político u orientación valorativa al trabajo técnico de los servidores civiles de carrera. Por tanto, el problema consistirá en determinar hasta qué puestos de la escala jerárquica administrativa se utiliza la selección por méritos, y hasta cuáles las designaciones políticas; véase, *Ibid*, pp. 182-185.

⁴² Puede decirse que el estudio pionero de toda la literatura que ha proliferado en los últimos años sobre ese nuevo paradigma es el de Michael Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*, publicado en inglés en 1988 y traducido al español 10 años después por el Fondo de Cultura Económica. En ese texto, el autor propone dejar atrás el paradigma burocrático weberiano, cuyos rasgos principales han sido la especificación de funciones, autoridad y estructura, con base en reglas y procedimientos claramente establecidos; y, en su lugar, sostiene que es necesario transitar hacia un paradigma “posburocrático”, cuyos principios centrales sean: a) la valoración de los resultados por parte de los ciudadanos, b) la calidad y el valor de los productos, c) la rendición de cuentas, d) el entendimiento y apego a las normas, e) la separación del servicio con calidad respecto del control, f) y la evaluación y análisis de los resultados. Otras referencias obligadas sobre los rasgos, e incluso derivaciones, de la nueva gerencia pública son: Barry Bozeman, (Coord.), *Public Management. The State of the Art*, Jossey Bass Inc., Publishers, San Francisco, California, 1993; del mismo Bozeman, *All Organizations are Public. Bridging Public and Private Organizational Theories*, Jossey Bass Inc., Publishers, San Francisco, California, 1987; David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992; David Osborne y Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., Massachusetts, 1997. Cabe señalar que las dos publicaciones de Bozeman ya han sido traducidas al español por el Fondo de Cultura Económica, en coedición con el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; mientras que las de Osborne, por Editorial Paidós. También se recomienda ampliamente el libro más reciente del

las posibles debilidades de la teoría weberiana para explicar la integración y funcionamiento de un servicio civil, o dar por aceptados, sin más, los postulados de la “nueva gerencia pública”. Por el contrario, me interesa subrayar que existen puntos de encuentro entre ambos paradigmas que, a mi juicio, propician un equilibrio entre los elementos que integran un servicio civil de carrera, situación que se traduce en eficiencia, profesionalismo y calidad del trabajo de sus integrantes. Y uno de esos puntos es, precisamente, la evaluación del desempeño, objeto de estudio del presente apartado.

Para propiciar desempeños sobresalientes en las organizaciones públicas, la mayoría de los expertos sostiene que es necesario, entre otras cosas: definir con claridad los programas de actividades, recursos, metas u objetivos que la organización persigue; medir periódicamente su cumplimiento, para lo cual es recomendable establecer los indicadores específicos de desempeño previamente al período que será evaluado; y, a partir de los resultados obtenidos en la medición del desempeño, otorgar incentivos o, en su defecto, introducir correctivos para erradicar actuaciones deficientes⁴³. Estos tres elementos constituyen, en esencia, los ejes fundamentales sobre los que descansa la importancia de la práctica de la evaluación del desempeño del personal de las organizaciones públicas. Dicho de otra forma, en la medida en que se cuente con una definición clara de las metas u objetivos generales del trabajo, se diseñen y apliquen adecuadamente indicadores que midan el cumplimiento de esas metas, y se establezcan los efectos o acciones a seguir a partir de los resultados de la medición del desempeño, la evaluación ocupará un papel relevante dentro del comportamiento de los integrantes de las organizaciones públicas.

En los servicios civiles de carrera dichas premisas son también de la mayor importancia, pues la evaluación se convierte en un instrumento que permite conocer el grado en que las

propio Michael Barzelay, *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, publicado en el año 2000 por la Universidad de California; así como el artículo de Luis F. Aguilar, “Los perfiles de la gobernación...”, *Op. cit.*, pp. 11-30

⁴³ En esta parte puede consultarse a Nicholas P. Lovrich, “Performance Appraisal: Seeking Accountability and Efficiency Through Individual Effort, Commitment, and Accomplishment”, en Steven W. Hays y Richard C. Kearney, *Public Personnel Administration. Problems and Prospects*; Englewood Cliffs, New Jersey, 3ra. Edición, 1995, pp. 105-120; Jerry W. Gilley, Nathaniel W. Boughton y Ann Maycunich, *The Performance Challenge. Developing Management Systems to Make Employees Your Organization's Greatest Asset*, Massachusetts, Perseus Books, 1999, (en particular, los capítulos 1, 2 y 4); OCDE, *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management*, PUMA, 1994, Número 3 (preferentemente la parte 1 “Performance Measurement”); Joseph S. Wholey, “Introduction: How Evaluation Can Improve Agency and Program Performance”, en Joseph S. Wholey, Kathryn E. Newcomer and Associates, *Improving Government Performance. Evaluation Strategies for Strengthening Public Agencies and Programs*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1989, pp. 1-11; Joan Subirats, “Los instrumentos de las políticas públicas, el debate público y el proceso de evaluación” en *Gestión y Política Pública*, 1 (1995), pp. 5-23; Juan Pablo Guerrero, “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados”, en *Gestión y Política Pública*, 4 (1995), pp. 47-115; Alejandro Medina Giopp y José Mejía Lira, *El control en la implantación de la política pública*, Plaza y Valdés Editores, 1993; y David Osborne y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, España, Ediciones Paidós, 1994, pp. 215-234 y 467-479 (traducción al español por Marco Galmarini y Fernando Pardo).

organizaciones respectivas alcanzan sus objetivos o metas en un período determinado, y además le ofrece a sus integrantes, a partir de sus resultados individuales, el derecho a ser promovido, a obtener estímulos económicos o de otro tipo y, desde luego, a permanecer dentro de la estructura profesional de carrera. La evaluación siempre debe traer consecuencias específicas tanto para la organización como para sus integrantes, pues de lo contrario, advierte Joan Subirats, se incurre en una “subutilización” de los datos que son obtenidos a partir de su realización⁴⁴. Sobre esto mismo, Moctezuma y Roemer enfatizan:

Un sistema de administración pública con un servicio civil de carrera que no tenga un buen sistema de evaluación no puede funcionar eficientemente. Si las personas son inamovibles, el sistema se deteriora y se vuelve obsoleto. Los resultados de las evaluaciones deben ser considerados, en su momento, para decidir sobre el futuro de los servidores públicos. Deben ser la fuente-insumo de información y, por supuesto, ser el motor de movilidad para contar con el personal que merezca el puesto⁴⁵.

La tarea de evaluar, sin embargo, no es nada sencilla. Se trata de un proceso técnicamente complejo cuya implantación no siempre es bien recibida por los integrantes de la organización. Con relación a los principios sobre los que se sustenta el diseño correcto de un sistema de evaluación, habría que decir, en primer lugar, que su finalidad debe ir más allá que una simple supervisión del manejo de recursos públicos o del apego a la ley: su lógica descansa más en la medición de la calidad del desempeño individual, así como de los resultados y las metas institucionales alcanzadas. A decir de José Luis Méndez, la evaluación debe servir para medir con objetividad el desempeño de los servidores de carrera, con el propósito de “mejorar el desempeño de la organización desde el punto de vista de la economía, eficiencia, efectividad y calidad del servicio; mejorar los mecanismos de control y de rendición de cuentas; proporcionar información sobre los procesos y motivar a los servidores a mejorar su desempeño [...]”. La evaluación —agrega Méndez— no ha de convertirse en simple diagnóstico de una organización o en un mecanismo para premiar a los ‘buenos’ y castigar a los ‘malos’. Por el contrario, debe ser, esencialmente, un mecanismo de diálogo que sirva para que las organizaciones muestren a sus funcionarios qué esperan de ellos. También debe servir para que la organización pueda corregir o aprovechar, según sea el caso, las deficiencias u oportunidades que se reflejen en el desempeño de cada funcionario, por medio de medidas específicas que sirvan para producir en el mediano plazo una lógica de mejora continua, tanto individual de cada funcionario,

⁴⁴ Subirats, *Op. Cit.*, p. 16

⁴⁵ Moctezuma y Roemer, *Op. Cit.*, p. 163.

como colectiva de cada organización”⁴⁶. En suma, el propósito esencial de la evaluación no se reduce exclusivamente al otorgamiento de premios o sanciones, sino también debe servir como un instrumento básico para mejorar los “resultados” de una organización, los cuales dependen de la conducta y el trabajo individual de sus integrantes.

Bajo esa perspectiva, es por demás relevante la definición clara de las tareas y de los objetivos tanto individuales como organizacionales a alcanzar⁴⁷, el sistema específico para la medición de los resultados y del desempeño, así como el establecimiento de mecanismos para la supervisión y análisis de las consecuencias que trae consigo tal sistema. Específicamente, conviene precisar que la medición de los resultados supone, al menos, la presencia de dos elementos: por un lado, la aplicación de indicadores de resultados para determinar si éstos se corresponden con los objetivos fijados; y, por el otro, la evaluación de los programas, que obliga a un análisis más integral de los resultados alcanzados. Así, mientras que los indicadores de resultados constituyen medidas cuantitativas de los diversos aspectos de los resultados alcanzados (eficiencia, eficacia, calidad, profesionalismo, etc.), la evaluación de los programas va más allá de una medición de indicadores específicos, ya que se instala en una fase de valoración detallada de los resultados para determinar el grado de la eficacia de las políticas o programas del gobierno, así como para identificar las relaciones causa-efecto o las razones de haber alcanzado un cierto nivel de resultados.

La construcción de indicadores, por tanto, ayuda a determinar los niveles esperados de actuación dentro de una organización, o dicho en otras palabras: un indicador es un instrumento que muestra la tendencia o, en su caso, desviación —favorable o desfavorable— de una actividad sujeta a distintas influencias generadas con relación a una unidad de medida o valor referencial, la cual debe satisfacer, entre otros, los siguientes requisitos: uso de escalas de medición, determinación

⁴⁶ “José Luis Méndez, “Evaluación del Desempeño en Instituciones Electorales: el caso del Servicio Profesional Electoral”, en José Luis Méndez Martínez, y Uri Raich Portman, *Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales*, México, INAP-IFE, 2000, p. 47. Sobre esa misma postura conceptual de la evaluación, también puede verse, OCDE, *Governance in Transition. Public Management Reform in OECD Countries*, París, Francia, 1995 (particularmente los capítulos 5 y 14).

⁴⁷ La importancia de la definición de los dos tipos de objetivos —los individuales y los organizacionales— radica en que un mayor vínculo entre ellos arroja mejores desempeños en la organización en su conjunto. Al respecto, Jo Wood afirma que “ para que los objetivos individuales contribuyan a que el desempeño de la organización mejore progresivamente, éstos deben vincularse estrechamente con los de la organización. Por lo tanto, los departamentos y dependencias deben establecer un proceso sistemático en cascada que convierta los objetivos generales y las misiones de la organización en metas de unidades individuales, que a su vez puedan convertirse en objetivos individuales”. La existencia de este vínculo permite obtener diversos beneficios, entre los que destacan: un mejor control y dirección de la actividad laboral, la posibilidad de establecer una relación más adecuada entre el desempeño y el salario del trabajador, una mayor motivación individual y un cambio en la comunicación entre los individuos de la organización; véase, Jo Wood, “Establecimiento de Objetivos en los sistemas de evaluación del desempeño del servicio civil del Reino Unido: Un recurso efectivo”, en José Luis Méndez y Uri Raich, *Op. cit.*, pp. 100-101.

de períodos en los que se reportarán los cambios observados, confiabilidad y veracidad⁴⁸. Visto así, los indicadores es una pieza básica para el proceso de control y seguimiento del grado de avance o cumplimiento de los objetivos y metas de una organización, así como para la toma de decisiones relativas a la introducción oportuna de correctivos o al otorgamiento de reconocimientos e incentivos por desempeños sobresalientes dentro un periodo determinado. De ahí que no sea casual que la OCDE ya considere que las organizaciones públicas están obligadas a prestar atención enfática a la selección de indicadores clave que en su conjunto cubran el abanico de aspectos más importantes de los resultados esperados. La razón que está detrás de ello es muy elemental: que el proceso de evaluación sea sencillo, dinámico y flexible, a grado tal que puedan realizarse tantas adecuaciones a los indicadores de resultados como sean necesarias⁴⁹.

No obstante, para que un sistema de medición del desempeño sea efectivo debe contar con las características de validez, legitimidad y continuidad.⁵⁰ La validez tiene que ver con la confiabilidad técnica con la que ha sido construido el sistema; la legitimidad con la aceptación por parte de quienes habrán de evaluar o ser evaluados; mientras que la continuidad se refiere a la capacidad para asegurar la implementación permanente del sistema, lo que no significa que no pueda ser modificado en el tiempo. La consecución de esos tres rasgos representa verdaderamente un reto para cualquier organización, por las siguientes razones: en primer lugar, porque para lograr la validez técnica del sistema es necesario, como ya señalé, conocer con claridad los objetivos y resultados que se pretenden alcanzar, la manera como se efectuará la medición (no todo puede ser medido en números) y las diferencias entre las tareas individuales y colectivas, a efecto de evitar duplicaciones e ineficiencias en el uso de recursos; y en segundo, porque la legitimidad y la

⁴⁸ A mayor abundamiento, véase A. Medina y J. Mejía, *Op. Cit.* pp. 157-179. También puede ser consultado, Roberto Ávalos Aguilar, “Propuesta de creación de un sistema de evaluación de la gestión pública por medio de indicadores”, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre del 2001.

⁴⁹ En ese mismo sentido la OCDE ha sido muy clara: la medición de los resultados no es una ciencia exacta; por el contrario, se trata de una tarea técnica que constantemente es perfectible. Por ello, señala un estudio de esa Organización, “la elaboración de una serie temporal de indicadores así como de comparaciones con otras organizaciones similares constituye una forma útil para desarrollar un sistema de puntos de referencia (benchmarks)”; véase OCDE, *Governance in...*, *Op. Cit.*, p. 36. También Osborne y Geabler hacer ver que el diseño de indicadores es un trabajo de mejoramiento paulatino que, por lo menos, debe llevar a una revisión o modificación anual de las medidas correspondientes. Junto con esta recomendación, los autores enlistan una serie de lecciones que en materia de evaluación no deben pasarse por alto, a saber: i) Propiciar una mayor participación de empleados y proveedores en el momento de establecer las medidas; ii) No utilizar demasiadas o muy pocas medidas; iii) Huir de incentivos erróneos; iv) Concentrarse en maximizar el uso de los datos de rendimiento; v) Anticipar resistencias poderosas; vi) Lograr que los indicadores produzcan un equilibrio entre la valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados de la organización; y vii) Mantener la función de control y medición en una oficina imparcial, políticamente independiente; para mayor abundamiento, puede consultar, Osborne y Geabler, *La reinvencción...*, *Op. cit.*, pp. 467-479.

⁵⁰ OCDE, *Performance Management in...*, *Op. cit.*, pp. 31-32.

continuidad del sistema de evaluación dependen en buena medida de la voluntad y apertura para evaluar y ser evaluado de manera responsable e imparcial, actitudes que por otra parte no son fáciles de encontrar, sobre todo en organizaciones con escaso compromiso por el diseño e implementación de sistemas permanentes e integrales de evaluación del desempeño individual e institucional. En estos casos, la introducción de sistemas modernos de evaluación debe ser acompañada de medidas que promuevan un cambio en la cultura tanto de los funcionarios como de la organización en su conjunto; John Turner ha sintetizado esa idea en los siguientes términos:

[...] la cultura puede ocasionar inmensos problemas para la instrumentación de cambios significativos. Una cultura que se resiste al cambio puede ser un gran obstáculo para la aplicación de nuevos sistemas...es un hecho bien documentado que, por lo general, la gente se resiste al cambio. Si se quiere tener éxito en la consecución de los cambios necesarios, se deben atender aspectos culturales como: liderazgo, estilos de administración, procesos, valores y actitudes”⁵¹.

1.5. Profesionalización: la búsqueda de una capacitación y formación permanentes

Hoy en día, las sociedades modernas buscan por múltiples medios que el fin último de la *praxis* sea el trabajo profesional, bien hecho o exitoso. Sobre ello, y al considerar que el trabajo constituye una motivación fundamental de los actos humanos, Victoria Camps sostiene que en el mundo contemporáneo ha ocurrido un cambio en el *ethos* del trabajo, en la actitud ante el trabajo, explicable por el hecho de que en paralelo a que los oficios han dejado de ser elitistas (pues casi cualquiera puede practicarlos o acceder a ellos), se ha desarrollado una creciente especialización en los trabajos altamente calificados. La razón de ello, nos dice Camps, es muy sencilla:

Puesto que la ocupación laboral es propiamente el signo de la identidad personal, todo el mundo aspira a la profesionalización, a ser un buen experto en su oficio. La profesionalización se ha

⁵¹ Turner agrega que para una adecuada administración del proceso de cambio es necesario, entre otras cosas: a) establecer el motivo del cambio; b) crear y transmitir una clara visión del futuro; c) dirigir el proceso de cambio mediante un fuerte compromiso de liderazgo; d) hacer participar a la gente a lo largo del proceso; e) establecer estructuras y procesos de apoyo para facilitar el proceso de cambio; y f) reafirmar la necesidad de establecer métodos para medir el desempeño; véase, John Turner, “Optimizar el valor: Un impulso a la Reforma del Sistema Electoral Británico”, en José Luis Méndez y Uri Raich, *Op. cit.*, pp. 12-13. De ese mismo libro, también se recomienda leer el artículo de Myriam Cardozo Brum, “La evaluación del desempeño: un camino necesario y sembrado de obstáculos hacia el profesionalismo en las organizaciones públicas”, pp. 124-136; y de la propia Cardozo Brum, “Resistencias y problemas para la evaluación de la política social mexicana”, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre del 2001.

extendido, y todos queremos ser buenos profesionales...la profesionalidad es el criterio social de la excelencia personal...un buen profesional posee una identidad social⁵².

La tarea o quehacer profesional ha sido ya catalogado por muchos como un requisito básico para que los gobiernos nacionales puedan funcionar adecuadamente. Yehezkel Dror, por ejemplo, al considerar que el profesionalismo implica la creación de puentes entre el conocimiento abstracto y los hechos concretos, entre teoría y práctica, ha elaborado todo un conjunto de principios relacionados con el “profesionalismo en el arte de gobernar”, con la advertencia de que su aplicación es una necesidad urgente en los países de América Latina⁵³. Desde el punto de vista de ese autor, se debe motivar a los funcionarios a fortalecer su conocimiento profesional hasta donde sea posible, mediante una educación, unos incentivos y estructuras institucionales que sean adecuadas, como línea principal de la reforma del Estado para “perfeccionar la interfase entre el conocimiento y el poder”. Esto supone diseñar y poner en práctica esquemas integrales para la capacitación de los funcionarios públicos que les permitan desarrollar las calificaciones personales y profesionales necesarias para la ocupación de los puestos. La actuación de los organismos administrativos será deficiente si no se cuenta con los profesionales adecuados. Por lo tanto, para lograr la entera “gobernación”, señala Dror:

Los objetivos deben fijarse en la creación de un personal altamente calificado, la combinación de los funcionarios de carrera con personal ajeno, la garantización de una mezcla de conocimientos y destrezas, experiencias y representatividad en términos éticos y de sexo...[De aquí que] el destino de algunos países que pasan por una metamorfosis completa, pueden muy bien depender de su habilidad para construir rápidamente un muy selectivo conjunto de cuadros de administración civil⁵⁴.

⁵² Victoria Camps, ¿La profesionalidad?, *Virtudes públicas*, Espasa-Calpe, (colección pensamiento/contemporáneos, 310), Madrid, 1990, pp. 91-109.

⁵³ En la definición de “profesionalismo en el arte gobernar”, Dror sostiene que deben añadirse otras cuatro características secundarias, a saber: un código de ética profesional, que sirve para la promoción de valores, así como para tomar decisiones en torno a cuándo dejar hacer y dejar pasar, para quién se trabaja, y cómo eludir conflictos de interés; una actitud de “interés clínico” y de “impasibilidad” en medio de la irracional y feroz lucha por el poder; una buena dosis de escepticismo ante las soluciones obvias o de sentido común; y una búsqueda constante de la creatividad para imaginar e implementar nuevas opciones de políticas; véase, Yehezkel Dror, “El profesionalismo en el arte de gobernar”, en *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Número 91, pp. 51-53.

⁵⁴ Yehezkel Dror, *La capacidad de gobernar. Informe al club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, segunda edición (Traducción de Carmen Aguilar), pp. 246-247. Para el caso de México, y en esa misma línea de argumentación, Dror sugiere la creación de un servicio civil de carrera, cuya característica esencial sería la selectividad de quienes lo integrarían. A su juicio, es necesario conformar un cuerpo profesional de funcionarios con experiencia, conocimiento sobresaliente y alto sentido de rectitud moral; para mayor abundamiento, puede verse Yehezkel Dror, “Capacidades para gobernar un país como México”, en Samuel Schmidt (Coordinador), *La Capacidad de Gobernar en México*, Nuevo Siglo, Aguilar, México, 1999, pp. 42-45.

Por lo tanto, en el terreno específico de los servicios civiles de carrera, los funcionarios deben ser permanentemente sujetos no sólo de evaluaciones del desempeño, sino también de procesos de capacitación, formación y actualización, una vez que aprueben los requisitos para ingresar a las estructuras administrativas correspondientes. Estos procesos se inscriben en la lógica de invertir en capital humano mediante la implementación de mecanismos e instrumentos específicos (cursos, talleres, programas escolarizados de enseñanza, etc.) que buscan el desarrollo de habilidades y el aumento de los conocimientos en los servidores de carrera.

De modo que a partir de la idea de que los sistemas de formación y capacitación son medios para facilitar la reforma y la modernización administrativas y, con ello, lograr un servicio público que responda mejor a las necesidades de los ciudadanos, la OCDE ha enlistado los objetivos que persiguen dichos sistemas, a saber: mejorar las habilidades y capacidades de los funcionarios ante los cambios tecnológicos de su área de trabajo; favorecer la movilidad horizontal de los funcionarios; aumentar la eficiencia en el trabajo y reducir sus costos; motivar al personal; y mejorar la relación entre los servicios públicos y sus usuarios. Pero al mismo tiempo, dicho organismo también considera que es necesario vincular la formación con el desarrollo de las carreras individuales de los servidores de carrera, para lo cual recomienda, entre otras cosas: a) dotar a las organizaciones encargadas de la formación de cierta autonomía, financiamiento y recursos que les permitan llevar a cabo su tarea en un marco de competencia y de colaboración con otras instituciones que también tengan a su cargo responsabilidades de formación; b) acordar con claridad –entre la institución formadora y aquella que solicite sus servicios- los objetivos, el contenido y los métodos de la formación; c) procurar que todos los funcionarios (no solo los cuadros medios de los servicios civiles) tengan acceso amplio a la formación; y d) evaluar la formación, mediante diversos indicadores previamente acordados, para verificar su utilidad y sus beneficios concretos⁵⁵.

Por último, no sobra señalar que para atender la necesidad de formar y capacitar a los servidores públicos, los sistemas de función pública en América y Europa han establecido estructuras y programas específicos que vale la pena mencionar, aunque sea de manera muy breve.

⁵⁵ OCDE, *Le systems de formation dans les pays de l'OCDE*, SIGMA, número 16; y del mismo organismo internacional, *Governance in...* *Op. Cit.*, pp. 123-149 (capítulo 16, “Changing Practices for Managing People”). Otra recomendación para llevar a cabo la capacitación o formación de los funcionarios dentro de una organización es la utilización de herramientas o técnicas específicas tales como el “trabajo en equipo”, para alcanzar metas de rendimientos comunes; los “equipos de trabajo autogestionados”, cuyos integrantes se encargan de su propia supervisión; y los “programas” de sugerencias para los empleados, cuyo fin es el establecimiento de un mecanismo formal que les permita a los empleados compartir con los administradores sus ideas y expectativas en torno a como mejorar sus rendimientos; para abundar sobre estas técnicas, véase, David Osborne y Peter Plastrik, *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Barcelona, Paidós, 1998, pp. 282-295, (Traducción de Daniel Aguirre Oteiza).

En Inglaterra, por ejemplo, las agencias ejecutivas del servicio civil cuentan con departamentos propios especializados para la capacitación y formación de sus integrantes⁵⁶; en Francia, la Escuela Nacional de Administración (ENA) y los Institutos Regionales de Administración (IRA) son las instancias responsables de formar a los funcionarios de los cuerpos interministeriales de la élite, así como de los que laboran en la administración central periférica, respectivamente; en España se cuenta con el Instituto Nacional de Administración Pública, que se ha constituido en el eje de una red de agencias públicas comprometidas con la alta preparación de los servidores públicos peninsulares y de funcionarios de otros países iberoamericanos; la función pública irlandesa, por su parte, dispone del Centro de Formación de la Función Pública (*Civil Service Training Centre-CSTC*), de unidades de formación en cada departamento y de un Instituto de Administración Pública, que en conjunto diseñan y llevan a cabo la política de formación de funcionarios en aquel país; Argentina también cuenta con el Sistema Nacional para la Profesionalización Administrativa a cargo del Instituto Nacional de Administración Pública⁵⁷ para efectuar tareas de capacitación; y por último, en Estados Unidos de América existen múltiples programas de formación y entrenamiento a cargo de cada agencia o dependencia federal, cuyos contenidos se basan en la *Government Employees Training Act*, a fin de que la capacitación propicie el desarrollo de mejores habilidades para el cumplimiento adecuado de la función pública⁵⁸.

⁵⁶ Además de esos departamentos, el servicio civil británico aún dispone del disminuido, e incluso privatizado, *Civil Service College*, que durante algún tiempo proporcionó cursos de capacitación y realizó investigaciones en materia de administración y gestión pública; véase, Moctezuma y Roemer, *Op. cit.*, pp. 135-136.

⁵⁷ En el caso argentino la implementación de un programa de formación exhaustiva, que consume cerca de 30 meses, permite identificar a los funcionarios que satisfacen, entre otras, las siguientes características: condiciones y valores de apertura, sentido común, inteligencia, vocación democrática y orientación hacia la solución de problemas; a mayor abundamiento, véase, Oscar Ozlak y Ernesto Gantman, “Senior Civil Service in Argentina: Creating an Elite Managerial Corps”, en Shahid Amjad Chaudhry, Gary James Reid y Waleed Haider Malik, *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Mundial, Paper número 259, 1994, p. 146.

⁵⁸ Desde luego que la lista de países cuyas administraciones públicas cuentan con sistemas de formación de personal es mucho más amplia; en ella pueden ser incluidos, entre otros, Japón, Nueva Zelanda, Dinamarca, Bélgica, Alemania, Holanda, Brasil, Perú, Venezuela, Nicaragua, Colombia, Guatemala y Panamá. De modo que si se desea profundizar en el conocimiento de estas experiencias, y de aquellas que mencioné arriba, puede verse: Omar Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, coedición del Instituto Nacional de Administración Pública, el Instituto de Administración Pública de Guanajuato, la Universidad de Guanajuato y Plaza y Valdés Editores, 1998; Guillermo Haro Bélchez, *Servicio...op. cit.*; del mismo autor, “La formación de directivos”, en *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Número 89, 1998; pp. 161-179; Moctezuma y Roemer, *op. cit.*; y Shahid Amjad Chaudhry, *et. al.*, *Op. cit.*

1.6. Promoción, incentivos y carrera profesional

La continuidad o vocación de largo aliento es otro rasgo central del servicio civil profesional. Ante la llegada y salida de políticos con ideologías, programas y plataformas diversas, con la consecuente inestabilidad de la administración que se produce en esos momentos (sobre todo en países con una cultura más o menos similar a la del *spoils system* para integrar sus gobiernos), el servicio civil defiende la tesis de que es mejor contar con un cuerpo permanente de funcionarios profesionales que, bajo la idea del mérito y la igualdad de oportunidades, presten sus servicios de una manera responsable y eficiente, con lo cual, entre otras cosas, se preserva la memoria institucional⁵⁹. Un rápido recuento de lo que hasta este momento he analizado nos diría que el servicio civil implica que los funcionarios ingresan a la organización respectiva bajo mecanismos que privilegian la competencia abierta y la selección a través de exámenes rigurosos; que dichos funcionarios permanentemente deben ser sujetos de capacitación y formación especializadas; y que sus desempeños y resultados individuales siempre deben ser evaluados, a la luz de objetivos que persigue la organización, con el propósito de introducir mejoras o, en su caso, excluirlos de la propia organización pública. El análisis teórico que ha sido motivo del presente capítulo, sin embargo, también se complementa con el estudio de otro elemento o proceso fundamental de un servicio civil: la posibilidad de que los funcionarios puedan ser promovidos a rangos o categorías superiores y, con ello, logren incentivos o estímulos para realizar carreras profesionales individuales de larga duración. Alejandro Carrillo Castro sintetiza la premisa básica que está detrás de ello:

“La condición más importante es que las personas empleadas en el servicio civil de carrera pasen sus años de trabajo sabiendo, primero, que estarán seguras en sus puestos siempre que su trabajo sea satisfactorio y, segundo, que tendrán la oportunidad de ascender de categoría, e incluso de llegar a los puestos permanentes más elevados, si demuestran una competencia progresivamente en aumento en el desempeño de sus deberes”⁶⁰.

La promoción, por lo tanto, será entendida por los funcionarios públicos como la posibilidad de realizar carrera profesional a través de la asunción de mayor responsabilidad,

⁵⁹ Respecto a la preservación de la memoria institucional, Moctezuma y Roemer sostienen que “la inestabilidad en el empleo de los buenos funcionarios, además de crear incentivos para el desarrollo de conductas corruptas por parte de los mismos, también propicia que se elimine su experiencia acumulada. Esta pérdida no sólo tiene costos de tiempo e información, sino que también obstaculiza un flujo constante de los servicios administrativos”. De ahí que la mejor alternativa —agregan los autores— sea un servicio civil de carrera eficiente que, entre otros propósitos, permita el establecimiento de “bases para alcanzar objetivos y crear estructuras y técnicas futuras que integrarán la administración de los recursos humanos”; véase, Moctezuma y Roemer, *Op. cit.*, p. 54.

⁶⁰ Carrillo Castro, *Op. Cit.*, p. 76.

influencia, categoría, *status* o remuneración dentro de una organización, a lo largo del tiempo y como producto de la evaluación de sus desempeños individuales. La posibilidad de ser promovido es, con cierta obviedad, un estímulo muy importante para lograr desempeños eficientes, pues en cada empleado termina produciendo el incentivo de querer trabajar mejor que los restantes compañeros de la organización⁶¹.

Desde luego que la evaluación practicada para determinar al conjunto de individuos que serán promovidos deberá partir del supuesto de que es necesario conciliar las metas de cada funcionario con las que correspondan a la institución en la que labore, pues como ya había señalado: mayor será el éxito —para la organización en su conjunto y sus funcionarios en lo individual— si se logra una adecuada integración entre ambos, entre la organización y sus personas. Y para facilitar esa integración, es necesario, precisamente, establecer un proceso de promoción o carrera profesional que considere las expectativas personales de los funcionarios de la organización, tal como lo dice Carles Ramió:

[...] la integración entre la persona y la organización... es posible si los fines del individuo y los objetivos de la organización son congruentes y si las expectativas de la organización sobre este individuo son similares a las expectativas de desarrollo del individuo en la organización. La correspondencia entre estos dos niveles no es fácil, y si se quieren evitar serios conflictos, debería diseñarse una carrera profesional que tenga en cuenta las expectativas de los empleados⁶².

En términos específicos, los dos tipos de sistemas de promoción más conocidos están asociados, por un lado, con el salario y, por el otro, con la posibilidad de acceder a un puesto superior desde el cual el funcionario asuma mayores funciones o responsabilidades. El primero es el más común en las organizaciones públicas y esencialmente se reduce a un aumento de las percepciones económicas que de manera periódica recibe el funcionario; la antigüedad, más que la productividad asociada al desempeño, suele ser un criterio importante para determinar los incrementos salariales. Como una alternativa, las organizaciones pueden optar por el segundo tipo de promoción para producir ascensos en puestos superiores. En este caso, si bien la antigüedad también puede ser un factor para decidir sobre dichos ascensos, la evaluación de méritos y de los desempeños individuales se ha convertido en tiempos recientes en el principal criterio para tomar tales decisiones dentro de los servicios civiles de carrera más avanzados⁶³. Llevado a un extremo aún

⁶¹ Véase, Murray J. Horn, *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in The Public Sector*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 130-133.

⁶² Carles Ramió, *Op. cit.*, p. 95.

⁶³ Salvo el servicio civil francés donde la antigüedad es prácticamente el único factor que se considera para ser promovido o ascendido, la mayoría de los servicios civiles cuentan con sistemas especiales para la valoración de los

superior, este segundo tipo de promoción ha visto en los concursos públicos de oposición como la vía más competitiva y justa para determinar los ascensos o promociones a puestos superiores, a partir de la valoración objetiva de méritos, resultados del desempeño y conocimientos probados de los aspirantes, y en la que la antigüedad es considerada como un factor secundario en el momento decisorio.

Toda organización, sin embargo, tiene una estructura piramidal y limitada de puestos, lo que evidentemente restringe en algún momento la promoción o movilidad de los funcionarios hacia puestos jerárquicamente superiores o de mayor responsabilidad. La alternativa que se ha encontrado ante esa situación es la puesta en práctica de sistemas de “ascenso horizontal”⁶⁴ que permiten la promoción de los servidores a rangos o categorías superiores, independientemente de los ascensos que puedan tener lugar dentro de la estructura de puestos de la organización. Estos sistemas, además, constituyen un catalizador para la constante especialización y mejoramiento en el desempeño de quienes ocupan una plaza específica, sin detrimento de las percepciones económicas y prestaciones laborales que le correspondan. Quizás el ejemplo paradigmático de los beneficios que representa contar con un sistema horizontal de promociones en una estructura ascendente de rangos es el japonés; al respecto, Paul S. Kim señala:

Los líderes japoneses encontraron que imitando la cédula de pagos norteamericano, se pudieron beneficiar tanto de los principios norteamericanos de posiciones cuanto de los principios japoneses de clasificación de rangos. Japón es capaz no sólo de reclutar, entrenar y mantener a los más talentosos jóvenes a través del sistema de rangos, sino también planear y presupuestar eficazmente para el futuro mediante la clasificación por posiciones. De manera que la cédula de pagos japonesa está basada en teoría en la clasificación de posiciones, pero en la práctica opera sobre la base de rangos, lo cual es de gran provecho lo mismo para los burócratas que para el público en general⁶⁵.

El sistema de ascensos horizontales constituye, en suma, un método que, sobre la consideración exclusiva de los méritos y los desempeños individuales, amplía a los funcionarios de un servicio civil la perspectiva de estadía y mejora permanente. Sin embargo, para que el sistema de promociones tenga mayor viabilidad y sentido dentro de una organización, es altamente recomendable diseñar en forma complementaria otro sistema, que también es fundamental para la

méritos como criterio central para determinar ascensos o promociones a puestos o rangos superiores; entre estos servicios civiles se encuentran el japonés, el del Reino Unido, el estadounidense, el argentino y el costarricense; al respecto pueden verse: Haro Bélchez, *Servicio...*, *Op. cit.*; Moctezuma y Roemer, *Op. cit.*; y Chaudhry, Reid y Haider, *Op. cit.*

⁶⁴ En términos prácticos, se trata de un tercer tipo de esquema de promoción, cuya denominación he adoptado con el único propósito de facilitar la comprensión de las diversas modalidades de ascenso o promoción profesional existentes en el Servicio Profesional Electoral del IFE que más adelante serán tratados.

⁶⁵ Paul S. Kim, *Japan's Civil Service System. Its Structure, Personnel and Politics*, New York, Greenwood Press, 1988, p. 7.

correcta operación de los servicios civiles de carrera: el de los incentivos. Por su importancia, vale la pena formular un comentario final sobre este tema dentro de esta sección de mi trabajo.

En primer lugar, habría que decir que los incentivos son una manera de inducir o generar ciertas conductas en los integrantes de una organización a efecto de conseguir determinados propósitos. Su móvil se encuentra, por tanto, en lograr la motivación de las personas para alcanzar ciertas metas organizacionales e individuales. Respecto del vínculo existente entre motivación e incentivos, así como del papel que los últimos juegan dentro de una organización, Manuel Villoria Mendieta y Eloísa del Pino Matute afirman que:

La motivación es un proceso psicológico que causa la generación, dirección y persistencia de la conducta. Se trata de un proceso voluntario aunque puede ser inducido. Las conductas o los comportamientos humanos pueden verse influidos por estímulos externos que actúan sobre el hombre y le llevan a comportarse de una forma u otra. En el ámbito laboral estos *incentivos* pueden impulsar o frenar su rendimiento en el trabajo⁶⁶.

Por tanto, la implantación de un sistema de incentivos adquiere mayor relevancia en organizaciones que orientan su labor con base en la gestión de resultados y la medición de los rendimientos de sus integrantes. De ahí que para su diseño sea recomendable: a) además de los económicos, desarrollar incentivos psicológicos para motivar al trabajador; b) aumentar el poder de los incentivos, ofreciéndolos no sólo de manera individual sino también grupal, con el propósito de propiciar la cooperación y colaboración entre los trabajadores; c) lograr un adecuado balance entre los incentivos positivos —compensaciones económicas, cursos de formación, publicaciones, por ejemplo— y los de carácter negativo —sanciones económicas, suspensión laboral y negación de licencias, entre otros—; y, d) vincular los incentivos a medidas objetivas del rendimiento.

Con esas premisas se busca gratificar económica y psicológicamente el trabajo de los funcionarios; propiciar la cooperación entre los empleados mediante el reconocimiento del trabajo en equipo; premiar los buenos desempeños individuales, pero también penalizar los deficientes; y, sobre todo, procurar a toda costa la valoración transparente y justa del rendimiento, mediante la puesta en práctica medidas o parámetros que reflejen objetivamente un determinado nivel de

⁶⁶ Manuel Villoria Mendieta y Eloísa del Pino Matute, *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Tecnos, 2000, 2da. Ed., p. 105. Vale la pena agregar que, según B.Guy Peters, existen cuatro técnicas motivacionales, a saber: a) la coerción, que frecuentemente se presenta en forma indirecta a través de medidas concretas como la pérdida de prestigio, del cargo o de la posición que ocupe el miembro de la organización; b) el uso de doctrinas ideológicas o religiosas como fuerza motivadora; c) la remuneración monetaria; y, d) la participación de los empleados en la toma de decisiones de la organización; para mayor abundamiento, véase B. Guy Petes, *La política de...*, *Op. cit.*, pp. 174-180.

desempeño. La ventaja que se logra con medidas que tienen efectivamente un rigor objetivo es bastante clara: pueden resistir las críticas de los políticos, los ciudadanos y, desde luego, de los propios servidores públicos. Esto es, tal como lo subrayan Osborne y Plastrick, “la gente puede discutir sobre las medidas que deben emplearse, pero no puede quejarse de que los premios que sirven de incentivo no guarden relación con mejoras de rendimiento demostrables”⁶⁷.

No sobra mencionar, por último, que el conocimiento previo de los incentivos o estímulos suele multiplicar los esfuerzos por mejorar el desempeño de los integrantes de una organización. De ahí que también sea una sugerencia muy importante para quien decida poner en práctica un sistema de incentivos. En un estudio empírico publicado hace más de una década, James Perry, Beth Ann Petrakis y Theodore K. Miller confirmaron esa conclusión en los siguientes términos:

“Si los individuos conocen por anticipado que pueden recibir una recompensa por un desempeño sobresaliente, es muy probable que ellos luchen por lograr altos niveles en su desempeño; esto no se dará si no tienen esa expectativa”.⁶⁸

1.7. Proceso de sanción: instrumento para la garantía y el respeto de derechos y obligaciones

B. Guy Peters sostiene que la implementación de regulaciones internas de carácter disciplinario no siempre son la mejor opción para controlar o exigir cuentas a los funcionarios públicos, en virtud de que existen “poderosas razones organizacionales para no aplicar sanciones a los empleados”⁶⁹. A juicio de él, muchas veces es necesario violar esas regulaciones para poder alcanzar las metas que se ha fijado la organización, por lo que es mejor no contar con ellas; amén de que la adhesión estricta a tales controles se complica por el *esprit de corps* que se genera hacia dentro de un servicio civil. El despido de un funcionario por una falta administrativa conlleva la imposibilidad de contratar al sustituto (pues externamente se suele “castigar” ese tipo de situaciones con una reducción del presupuesto de la organización para el siguiente año), así como el hecho de que la sindicalización de los empleados públicos dificulta la aplicación de controles internos, son las otras dos razones que completan el cuadro de argumentos que Peters expone para objetar la implementación de

⁶⁷ Véase, Osborne y Plastrick, *Op. cit.*, p. 197.

⁶⁸ James L. Perry, Beth Ann Petrakis y Theodore K. Miller, “Federal Merit Pay, Round II: An Analysis of the Performance Management and Recognition System”, en *Public Administration Review*, enero-febrero 1989, p. 29. De manera complementaria se puede ver: James L. Perry, “The Merit Pay Reforms”, en Patricia W. Ingraham y David H. Rosenbloom (Eds.), *Op. cit.*, pp. 199-215; y del propio Perry, “Compensation, Merit Pay, and Motivation”, en Steven W. Hays y Richard Kearney, *Op. cit.*, pp. 121-132.

⁶⁹ Peters, *Op. cit.*, p. 460

regulaciones internas disciplinarias. El fondo de su planteamiento es bastante claro: que en las organizaciones y, sobre todo, en los servicios civiles se produce una estructura de incentivos que impide la expedita imposición de sanciones, por lo que no son recomendables los sistemas disciplinarios internos.

El mismo Peters, sin embargo, también advierte que la eficacia de ese tipo de controles depende tanto del establecimiento de un conjunto preciso de instituciones y procedimientos que hagan posible su correcta ejecución bajo condiciones de certidumbre jurídica para todos los miembros de la organización, cuanto de la voluntad de quienes son los responsables de aplicarlos⁷⁰. Personalmente comparto más esta segunda postura, por lo que enseguida ofreceré una serie de consideraciones relacionadas con esa idea.

De inicio, habría que decir que en cualquier organización pública el proceso de sanción persigue el objetivo de identificar y castigar las faltas que cometan sus integrantes⁷¹. Como se observa en la figura 1 de este capítulo, se trata de un proceso que se pone en práctica con la intención de proteger o hacer respetar el conjunto de derechos y obligaciones a que están sujetos los funcionarios dentro del ciclo completo del servicio civil de carrera; de hecho, como ahí se aprecia, virtualmente se trata de un quinto proceso del sistema, que necesariamente debe implementarse para hacer que el personal cumpla con sus obligaciones (entre ellas, la acreditación de estándares determinados de desempeño)⁷².

El diseño del cuerpo normativo para la aplicación de sanciones, por otra parte, debe partir de un principio básico: ofrecer certidumbre jurídica plena a todos los involucrados en un procedimiento administrativo —el denunciado y las autoridades que conocen de la falta e imponen

⁷⁰ *Ibid.*, p. 463.

⁷¹ Villoria y del Pino precisan que, además de servir como instrumento de control directo de la conducta, los sistemas disciplinarios de sanción tienen otras cuatro funciones: 1) Lanza mensajes al resto de los empleados sobre las conductas apropiadas; 2) Ayuda a establecer el sistema de fronteras de la organización: las normas y reglas formales e informales que todos deben seguir; 3) Se usa para mantener relaciones dentro y fuera del grupo, y para preservar el papel y la distancia que los superiores quieren que exista entre cada miembro de la organización; y, 4) Se puede usar para crear la ilusión de un estricto seguimiento de conducta; véase Manuel Villoria y Eloísa del Pino, *Op. cit.*, p. 308.

⁷² En la figura 1, que ha servido para esquematizar gráficamente los vínculos existentes entre cada uno de los procesos y elementos básicos de un servicio civil meritocrático de carrera, se observa una línea punteada entre el recuadro de evaluación y el de sanción. Esto significa que aquel funcionario que no acredite los mínimos establecidos de desempeño debe ser sujeto de un procedimiento administrativo de carácter disciplinario, con el propósito de ofrecerle la oportunidad de presentar la defensa que él estime pertinente, y de que la autoridad competente pueda demostrar objetivamente por qué se considera que no alcanza esos mínimos y, por lo tanto, le debe ser impuesta la sanción de destitución en su cargo. En esa figura también se puede ver que el espacio relativo a la sanción es ubicado en el extremo lateral derecho, fuera del ciclo principal que se da entre los otros cuatro procesos y como puerta de “salida” de la organización, pues desde mi punto de vista se trata de un proceso que eventualmente se pone en práctica para atender o castigar el incumplimiento de derechos u obligaciones de los funcionarios que se derivan de su participación en los otros cuatro procesos principales del sistema de carrera.

la sanción correspondiente— respecto del conjunto de conductas susceptibles de ser sancionadas, de los tiempos, las instancias responsables, los medios de defensa disponibles y, evidentemente, el catálogo de sanciones que pueden ser impuestas. Sobra decir que la aplicación irrestricta e imparcial del conjunto de normas jurídicas existentes es una condición fundamental para que el proceso de sanción logre asentarse y aceptarse como vía legítima entre los integrantes de una organización. Lo peor que le puede ocurrir a ese marco normativo es que sirva como medio para resolver diferencias personales, ideológicas o de grupo entre los funcionarios de la organización, bajo criterios políticos o subjetivos, y no para sancionar faltas legalmente reconocidas en las regulaciones correspondientes. Por eso, se recomienda hacer válida la famosa concepción teórica weberiana de la “ética de la responsabilidad” —que en el siguiente apartado explicaré— en el sentido de que los funcionarios deben responder por sus actos o decisiones de carácter público. En tal sentido, se sugiere que en los cuerpos normativos se introduzca una disposición jurídica que también haga explícita la atribución que eventualmente puede ejercer una autoridad superior, distinta a las directamente involucradas en el desarrollo de un procedimiento administrativo, para solicitar a estas últimas información adicional sobre las razones que hayan estado en la base de sus actos o decisiones tomadas.

Finalmente, la posibilidad de apelar una resolución por una falta cometida es un derecho que también debe garantizarse en cualquier servicio de carrera. En otras palabras, para que la gestión o administración del personal transcurra sin dificultades es indispensable que los funcionarios tengan un canal para presentar sus quejas e inconformidades. Así, dependiendo del país de que se trate, los sistemas de carrera suelen contar con un sistema de audiencias y de apelación para los individuos que estiman que han sido afectados sus derechos; también podrán existir Tribunales Administrativos o jurisdiccionales de carácter general o especial ante los cuales pueden presentarse recursos de apelación. Según Carrillo Castro, cualquiera que sea el sistema que se adopte, se debe garantizar que:

- a) El funcionario interesado tenga la oportunidad de exponer sus razones;
- b) Se pueda apelar ante autoridades superiores de categoría más elevada que la del funcionario que haya impuesto la sanción o adoptado otra decisión; el derecho administrativo dispone, por lo regular, el nombramiento de Juntas o Comisiones Especiales de Apelación cuando no existan Tribunales Administrativos de carácter general, como, por ejemplo, el “*Conseil d’Etat*” francés; y,
- c) Que sean objeto de toda la consideración las peticiones razonadas presentadas por los funcionarios, a reserva de que la decisión definitiva corresponda a las autoridades debidamente constituidas⁷³.

⁷³ Carrillo Castro, *Op. Cit.*, p.

1.8. Ética en la función pública: responsabilidad y neutralidad política

En la figura 1, presentada en las páginas iniciales de este capítulo, hice notar que al lado del concepto de mérito, eje rector del funcionamiento de un servicio civil, se encuentra otro que por sí mismo daría para una investigación específica: la ética en la función pública. En realidad se trata de un concepto que, como el del mérito, cruza los cinco procesos importantes del servicio civil de carrera, pues todo aquel que ingrese y pretenda lograr un desarrollo profesional en el sistema necesariamente tiene que responder a una determinada ética pública. Por la relevancia y el lugar que ocupa dentro de mi esquema de premisas y elementos básicos en el diseño del servicio civil meritocrático de carrera, me parece pertinente cerrar esta parte de mi trabajo con la recuperación de algunas consideraciones teóricas sobre este otro concepto.

Fernando Savater ha escrito que la ética “es la actitud o la intención del individuo frente a sus obligaciones sociales, personales. La ética siempre está en nuestras manos individuales. Yo actuaré de acuerdo con mis criterios y con mi conciencia, siempre en el aquí y en el ahora”⁷⁴. La ética no se centra en la prevención o castigo de delitos ni en buscar la forma de legitimar tales coacciones: lo que distingue a la opción ética —agrega el filósofo español— es que prescinde de la “parafernalia” de obligaciones y sanciones. Lo importante de la ética es su preocupación por las intenciones personales de cada individuo, pero también por la “responsabilidad” con la que se llevan a cabo los actos individuales; es decir, la ética entraña una vocación por no ser indiferente ante los valores, así como la disponibilidad de volver inteligibles a los demás los motivos que determinan las conductas que asumimos como propias.

La política, en cambio, afirma el propio Savater, “es el reino de la sanción, de la amenaza persuasiva, de la disuasión terrorífica y de la imposición de la fuerza...[Además], la acción política adecuada no siempre está en manos del sujeto, ni puede ser llevada a cabo en cualquier momento: necesita acuerdos, complicidades, colaboración de muchos otros y debe postergarse hasta que el conjunto de circunstancias le son favorables...la ética se preocupa por conseguir buenas personas y la política se ocupa de lograr buenas instituciones; y las buenas instituciones se distinguen porque

⁷⁴ Fernando Savater, *Ética, Política, Ciudadanía*, Coedición de Grijalbo, Raya en el agua y Causa Ciudadana, México, 1998, pp. 28-30.

logran funcionar bien aunque las personas que las encarnan no sean moralmente buenas. Así que la ética no puede ser el remedio de la política”⁷⁵.

Esta diferencia entre ética y política no significa que no exista relación entre ambas esferas. Por el contrario, como ya decía, la actuación del político debe regirse por una ética cuya premisa es el sentido de responsabilidad por los actos o decisiones que de manera individual son tomadas. Y en torno a esta apreciación, Max Weber es quien mejor ilustra tales vínculos. En efecto, en “La política como vocación” se lee:

Podemos decir que, decididamente, son tres las cualidades de mayor importancia con respecto al político: pasión, sentido de la responsabilidad y mesura (*Augenmass*). En cuanto a la pasión, con el significado de “positividad” (*Sachlichkeit*), de vehemente entrega a una “causa” (*Sache*), sea dios o al diablo que la gobiernen [...] La pasión, [sin embargo], no hace político al hombre, si no se entrega a una “causa” y no se vale de la *responsabilidad* para dicha causa, como estrella que guíe la acción. Para ello es necesario (y en esto consiste la cualidad psicológica determinante que requiere el político) mesura (*Augenmass*), tener aptitud para dejar que la realidad penetre a uno, sin que deje de mantenerse retirado ni pierda entereza. En otras palabras, es indispensable mantener la distancia con los hombres y las cosas... [De aquí que] el político tiene que vencer cada día y en cada momento a un adversario muy trivial y en exceso humano, esto es, la muy común vanidad, tan frecuente, esa enemiga mortal de toda entrega a cualquier causa y de toda mesura, que en este caso es la mesura frente a uno mismo. [...] En suma, sólo hay dos pecados mortales en la política: la carencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad que no siempre, pero si muy a menudo, coincide con aquél. Y la vanidad, la excesiva ambición de aparecer lo más posible en primer plano, es lo que más induce al político a cometer uno de esos dos pecados y hasta los dos al mismo tiempo⁷⁶.

Por tanto, nos dice Weber, la importancia de la política radica en su conexión directa con la vida social, o más aún, en el hecho de ser el medio idóneo para expresar la vitalidad de una sociedad. Pero mientras que la política es el conducto para expresar malestar o bienestar, enojo o entusiasmo, frustración o éxito, resentimientos o expectativas, la administración pública (o funcionariado), en cambio, es la que lleva a cabo la “racionalización” de la vida social, pues, al ser sujeto del cálculo, tiene la capacidad de conocer la factibilidad de las intenciones o fines sociales. Sin embargo, el papel de “disciplinador” de la decisión o la pasión política puede convertir a la administración en una suerte de organización patológica e incontrolable: la llamada “jaula de hierro”. Es cierto que frente a ello, se puede buscar un equilibrio entre el funcionario y el político, que en la práctica sólo podría lograrse con una clara subordinación de la racionalidad administrativa a la decisión política. Y si eso fuera posible, es decir, que la política predominara, la voluntad de la

⁷⁵ Tomado de IFE, *Ética, legalidad y democracia en el contexto del Servicio profesional Electoral. Antología de lecturas básicas*, México, 2000, p. 17, (de manera particular, del texto allí comprendido de Fernando Savater, “Ética”, cuya publicación original se encuentra en el *Diccionario filosófico*, editado por Planeta en 1996).

⁷⁶ Max Weber, *El Político y...*, *Op. Cit.*, pp. 46-47.

sociedad, el proyecto de vida social y la historia seguirían su movimiento “con toda la riqueza de sus formas y proyectos vitales, a los que la razón del cálculo acompaña subordinadamente como apoyo y guía operativa”. Lo verdaderamente cierto, concluye Weber, es que las sociedades terminarán por transitar, inexorablemente, el camino hacia la burocratización del mundo, o dicho de otra manera: la tendencia es hacia la adopción, inevitable, de la burocracia como forma de organización superior de la sociedad⁷⁷:

Sobre la base de esa última consideración que Weber implacablemente formula, ¿pueden los funcionarios de una organización burocrática responder a una ética específica como guía de trabajo y de prestación de sus servicios a la sociedad? Desde luego que sí. Y de aquí la necesidad de retomar los postulados weberianos en torno a la división entre ciencia y política. El primero de ellos es bastante conocido: la ciencia debe ser inerte ante la política, espacio donde tiene lugar la voluntad de los valores y la violencia de la fuerza. Esto es, si la ciencia tiene como propósito la búsqueda de la objetividad y la verdad a fin de lograr el progreso dentro de una sociedad, la política está comprometida con los valores y los fines de la voluntad, convirtiéndose así en un “juicio de valor”.

Por tanto, la política de ninguna manera puede tener carácter científico, pues al sustentarse en el uso de la violencia se convierte en irracional. La política, sin embargo, puede optar por una racionalidad instrumental que esencialmente consiste, por un lado, en la determinación de los “medios indispensables” y, por el otro, en la identificación de las “consecuencias inevitables” de su acción. Se trata, como señalé anteriormente, de racionalizar la voluntad política, de volverla “acción racional con arreglo a fines”. Pero, al mismo tiempo, se pretende que los individuos que sustentan dicha voluntad consideren el sentido último de sus propias acciones, o en palabras de Weber: “proporcionar al hombre de voluntad, la conciencia de los axiomas últimos que están a la base del

⁷⁷ Para esta parte me he apoyado fundamentalmente en Luis F. Aguilar, quien además advierte que la subordinación del funcionario al líder político “no encuentra ya cabal cumplimiento en el Estado Social, [en el que], por sus funciones sociales asumidas para resolver el conflicto social, está obligado no sólo a expandir cuantitativamente el cuerpo de funcionarios especializados sino a subordinar progresivamente los políticos a éstos”. Con ello —sostiene Aguilar— se generó una especie de “tecnocracia ilustrada” que esencialmente le redujo fuerza o poder al político, pues a fin de cuentas los funcionarios eran quienes podían determinar con gran superioridad técnica la factibilidad del cumplimiento de los fines sociales; véase Luis F. Aguilar, *Política y...*, *Op. cit.* pp. 50-56. De manera complementaria también puede consultarse a Carles Ramió, *Teoría de la Organización y de la Administración Pública*, publicado por Tecnos-Universitat Pompeu Fabra en 1999, que en las páginas 181-182 desarrolla la naturaleza de esa relación —hasta cierto punto conflictiva— entre políticos y funcionarios, entre quienes cuentan con la fuerza que otorga el poder formal y aquellos que gozan del poder del experto y del dominio de la estructura y de las reglas. Dicha relación puede llegar a tal extremo —nos dice Ramió, quien a su vez se apoya en una idea del español Manuel Baena del Alcázar— que “los burócratas expresan su poder mediante el *veto decisorio de la burocracia*, que se produce cuando ocultan opciones técnicamente posibles debido a que no favorecen sus intereses personales o corporativos, y el *veto paralizante de la burocracia*, que se produce en la fase de ejecución donde se paralizan, ralentizan o modifican el contenido de los programas que no son del agrado de determinados funcionarios”.

contenido de su querer, de los criterios de valor últimos de los cuales parte inconscientemente, o de los cuales, para ser consecuente, debería partir”⁷⁸. Estamos, pues, frente a la *ética de la responsabilidad*, que esencialmente debe llevar al político a tomar conciencia de la congruencia de sus decisiones con respecto del sistema de valores últimos, por un lado, y a darse cuenta de que es necesario contar con principios y con un marco de referencia de valores a fin de evitar una desarticulación entre sus hechos y dichos o entre sus medidas y sus pronunciamientos públicos, por el otro. En uno de los párrafos más citados de “La política como vocación”, Weber sintetiza esa idea de la siguiente manera:

Toda acción éticamente dirigida puede acoplarse a dos máximas cuyos fundamentos difieren entre sí irremediamente: es posible orientarse de acuerdo con la “ética de la convicción” o conforme a la “ética de la responsabilidad” (“*gesinnungsethisch*” oder “*verantwortungsethisch*”). Naturalmente, no es que la ética de la convicción sea igual a la falta de responsabilidad, ni que la ética de la responsabilidad sea semejante a la falta de convicción. No se trata de esto en absoluto. Mas, ciertamente, entre un modo de proceder conforme a la máxima de una ética de la convicción, cuyo ordenamiento religiosamente reza que “el cristianismo obra bien y deja los resultados a la voluntad de Dios”, y el otro de obrar según una máxima de la ética de la responsabilidad, tal como la que ordena tener presente las previsibles consecuencias de la propia actuación, existe una insondable diferencia. [...] En el momento que las consecuencias de una acción con arreglo a una ética de la convicción resultan funestas, aquel que la llevó a cabo, lejos de considerarse comprometido con ellas, responsabiliza al mundo, a la necesidad de los hombres o a la voluntad de Dios por haberlas hecho así. Por el contrario, quien actúa apegado a una ética de responsabilidad toma en consideración todas las fallas del hombre medio⁷⁹.

De esta manera, el sentido de la responsabilidad basado en la existencia de valores éticos y finalidades objetivas es un rasgo fundamental del político, pero también del funcionario o burócrata, más aún si, como dice Ignacio Lozano, se acepta que el “funcionario profesional” descende de la misma veta que la del “político profesional”: ambos viven de la política⁸⁰. Esto es, si bien es cierto que de los funcionarios debe exigirse en todo tiempo conocimientos especializados

⁷⁸ Max Weber, *El Político y El... Op. cit.*, p.57.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 51-52. Una interpretación amplia sobre el alcance de esa cita histórica de Weber puede encontrarse en Victoria Camps, *Ética, retórica, política*, Madrid, Alianza Editorial, 1990, pp. 105-117.

⁸⁰ En un análisis puntual de los conceptos weberianos relativos a la racionalidad burocrática y de los rasgos del político y el científico, Ignacio Lozano concluye que “el político moderno pertenece a la categoría del que vive de la política y por lo tanto es típicamente un funcionario público, [pues] quien vive para algo por fuerza vive de ello”. El autor también subraya que “la burocracia no puede estar condenada a una disciplina ciega. Lo que la burocratización ha ganado en orden y racionalidad, el servicio civil no lo puede perder perdiendo de vista las demandas sociales. El servicio civil contiene una conciencia de sensibilidad ante el público, y, por lo tanto, debe saber responder a ello, más en un contexto democrático”; para mayor abundamiento, véase: Ignacio Lozano, “Las dos caras de la racionalidad burocrática: El político y el científico” en, Juan de Dios Pineda (Coordinador), *Textos Clásicos comentados para un fin de siglo en materias de filosofía política y administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999, pp. 203-237.

y el máximo desempeño profesional, es necesario que su actuación se rija por una ética sustentada en la responsabilidad de sus acciones y en la vocación de servicio⁸¹.

Además del sentido de responsabilidad por sus actos, es deseable que los funcionarios asuman una actitud de *neutralidad política*, como rasgo de su comportamiento ético en la función pública. La neutralidad política no sólo significa que el funcionario se mantenga al margen de la actividad política, sino que responda siempre a la voluntad del gobierno, voluntad que, por otra parte, representa al interés general. Hasta ahora la visión que sigue predominado en la mayoría de los países es que los servidores civiles deben ser políticamente neutrales⁸². Sencillamente se trata de mantener vigente el clásico planteamiento de Woodrow Wilson sobre la separación entre política y administración, es decir, que la administración esté alejada de la prisa y las pugnas que supone el ejercicio del poder político, y se sustente, en cambio, exclusivamente en un cuerpo de funcionarios que se conduzca de manera honesta, profesional, especializada y leal a las tareas del gobierno. Wilson decía:

[La burocracia] sólo puede existir cuando todo el servicio del estado está lejos de la vida política común del pueblo, tanto sus jefes como los que forman sus filas [...]. Lo ideal es un servicio civil tan culto y autosuficiente que actúe con buen sentido y con vigor, y que sin embargo esté tan íntimamente relacionado con el pensamiento popular, por medio de elecciones y de constante asesoramiento público, que considere absolutamente improcedente toda arbitrariedad o espíritu de clase.⁸³

⁸¹ En términos más concretos, puede agregarse que la falta de ética en los servidores es, sin duda, uno de los problemas más serios que enfrentan las administraciones públicas modernas, y que se traduce en pérdidas o déficit de la confianza en esos aparatos. En mayor o menor grado, diversas instituciones nacionales e internacionales se han preocupado por formular propuestas que restablezcan la confianza en las administraciones, a partir de una redefinición de los valores, los códigos y los marcos que mejoren la conducta de los servidores. La OCDE, por ejemplo, desde hace tiempo viene estudiando iniciativas diversas encaminadas a fortalecer la “infraestructura ética” del servidor, la cual se compone de los siguientes elementos: compromiso político, marco legal eficaz, mecanismos eficaces de rendición de cuentas, códigos de conducta efectivos, actitud de apoyo al servicio público y presencia de una sociedad civil activa que desempeñe el papel de vigilante de los actos de los funcionarios, entre otras. Véase, OCDE, *La ética en el servicio público*. Cuestiones y prácticas actuales, Madrid, MAP, 1997.

⁸² William P. Hojnacki, “Politicization as a Civil Service Dilemma”, en Bekke, Perry y Toonen, *Op. Cit.*, p. 137. Sobre la escasa tradición de neutralidad política en el funcionario mexicano, puede verse: María del Carmen Pardo, “Introducción”, en Víctor E. Bravo Ahuja (Coord.), *Tendencias contemporáneas de la Administración Pública*, México, Diana, Colección Ensayos sobre la modernidad nacional, 1989, pp. 21-45; y Juan Pablo Guerrero *Un estudio de...*, *Op. Cit.*, p. 35.

⁸³ Woodrow Wilson, *Op. Cit.*, p. 91

2. La implementación del servicio civil meritocrático de carrera: Factores y determinantes principales

En las páginas previas he analizado los conceptos y premisas en los que descansa de manera integral tanto el diseño como la operación del servicio civil meritocrático de carrera. He enfatizado que el mérito, la igualdad de oportunidades, los conocimientos especializados, la objetividad y el apego a una ética basada en la responsabilidad y la neutralidad política, son las premisas que preponderantemente deben estar detrás del conjunto de procesos específicos que integran un servicio civil. Se trata, como advertí al principio, de una construcción teórica que reúne los elementos mínimos que idealmente deberían ser tomados en cuenta al momento de tomar la decisión de instaurar un servicio profesional de carrera.

Pero en la práctica, ¿de qué depende que un proyecto de servicio civil meritocrático, en los términos como ha sido anteriormente definido, pueda efectivamente implementarse en una organización pública? O dicho en otras palabras: ¿Cuáles son los factores —internos o externos— que favorecen u obstaculizan su implementación? Ésta es la interrogante central que anima la construcción teórica de las restantes páginas del presente capítulo. Su propósito es por demás relevante: se trata de completar el esquema de conceptos y variables que deben ser tomados en cuenta no sólo en el diseño, sino también en la implementación del servicio meritocrático de carrera. El esquema, como señalé en la introducción, será utilizado para analizar posteriormente el caso empírico objeto de mi investigación: el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral.

2.1. Propuesta de factores relevantes en la implementación

Para entender el conjunto de factores o variables que determinan la implementación exitosa de un servicio civil meritocrático de carrera es necesario, en primer lugar, definir qué se va a entender por el término implementación. Para ello no es necesario analizar exhaustivamente la literatura que se ha producido sobre el tema. Basta con acudir a dos textos clásicos: *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, de Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, publicada en 1973 y traducida al español en 1998 por el Fondo de Cultura Económica; y *The Implementation Game*, de Eugene Bardach, hecha del dominio público cuatro años más tarde.

Bajo un ánimo de desencanto, producido por la incapacidad gubernamental para resolver los ingentes problemas sociales de discriminación, desigualdad y pobreza en los Estados Unidos de América, Pressman y Wildavsky escriben:

Para nosotros, implementación significa... *llevar a cabo, lograr, realizar, producir, completar*. Pero, ¿qué es lo que se está implementando? Una política, naturalmente. Debe haber algo con anterioridad a la implementación; de otro modo, no habría nada que avanzara hacia el proceso de ésta. Un verbo como “implementar” debe tener un sujeto como “política”... En nuestro estudio, la política es tratada como una declaración general de metas y objetivos... La política abarca, [sin embargo], la meta y su consecución. [De ahí que] la implementación no puede tener éxito ni fracasar si no cuenta con una meta contra la cual pueda juzgársela.⁸⁴

En términos sencillos, la implementación supone la acción que se ejerce sobre un “objeto”, con la finalidad de que éste sea dotado de los elementos necesarios para que llegue a su perfección o culminación. Ese “objeto” es, en realidad, la política que se esté analizando. Y dado que una política significa una “declaración general de metas y objetivos”, para efectos de mi estudio es claro que la política a implementar es el “servicio civil meritocrático de carrera”, que, como he señalado, persigue la meta de “hacer posible el ingreso, la promoción, la profesionalización y la permanencia de funcionarios públicos en una organización a partir de la consideración exclusiva del mérito, la competencia y los valores éticos”, así como el objetivo de diseñar y poner en práctica los cinco procesos ya referidos.

Pero la implementación también significa negociación, cooperación e interrelación entre actores relativamente autónomos. Y aquí Bardach es muy claro: la implementación es “el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa [o política]... que se encuentran en manos de diferentes partes que... son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa [o política] que están bajo su control,...[En este proceso, cada uno de los actores] intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que le den el control”⁸⁵.

⁸⁴ Tomado de la traducción al español: Jeffrey L Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Coedición del Fondo de Cultura Económica y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, pp. 54-55 (traducido por Antonio Guzmán Balboa).

⁸⁵ Tomado de Luis F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 62-63 (“Estudio introductorio”).

Tomando en cuenta las precisiones de los dos autores citados, así como la conceptualización teórica ofrecida en la primer parte de este primer capítulo, creo que es posible formular una propuesta de factores o determinantes principales que inciden de manera directa o indirecta en el proceso de implementación de un servicio civil meritocrático de carrera. A mi juicio, son cuatro los factores que influyen de manera determinante en ese proceso (ver figura 2):

1. El marco de restricciones o acotaciones legales;
2. El momento en la vida de la organización pública;
3. El grado de voluntad para transparentar procedimientos y establecer instrumentos para la rendición de cuentas; y,
4. La competencia electoral existente.

2.2. El marco de restricciones o acotaciones legales

La importancia de la legislación, o más concretamente, de la Constitución y de las normas secundarias que a partir de ella aprueban los congresos nacionales no tiene gran discusión: se trata de una variable crítica en la organización de las sociedades, cuya esencia radica en ofrecer las reglas o principios generales que deben subyacer en los procesos de toma de decisiones en los que se materializan las relaciones entre los distintos actores o agentes sociales. No abundaré más en las ventajas o rasgos de las sociedades que se rigen bajo el poder legal o —aún siguiendo a Weber— de las “ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas”. Básicamente me interesa destacar que el marco legal —expedido por el congreso nacional de un país— es el primer factor o variable que puede favorecer o facilitar (hasta cierto grado y bajo determinadas circunstancias) la implementación de un servicio civil de carrera, que en sí mismo, como se deduce de las páginas anteriores, constituye un instrumento de modernización técnicamente complejo y políticamente difícil de instaurar en la administración pública. Bien ha dicho Juan Pablo Guerrero que, “en general, las grandes reformas administrativas vienen precedidas por cambios en la ley y, a veces, en la Constitución”⁸⁶. Y la que ahora se analiza, la instrumentación de un servicio civil, es precisamente una de esas grandes reformas.

La aprobación de normas constitucionales o legales en esta materia supone, desde luego, un importante esfuerzo de análisis de situaciones concretas, así como la búsqueda de acuerdos entre los

⁸⁶ J. Pablo Guerrero, *Un estudio de...*, *Op. cit.*, p. 31

partidos políticos con representación en el Congreso. La dificultad para arribar a tales consensos depende, a su vez, de los intereses y de la visión que acerca del Estado y la administración pública tengan cada uno de los partidos. La cultura política prevaleciente y la agenda de prioridades nacionales también son factores que influyen en la consecución de ese objetivo. Vale decir que para el caso mexicano nada más cierto que lo anterior, y de ahí que al día de hoy aún no se cuente con un servicio civil en la administración pública federal⁸⁷.

Con todo, la práctica más frecuente es que los congresos nacionales sólo aprueban disposiciones o directrices generales que deben ser acatadas por determinada organización pública, a efecto de que ésta —con la ventaja que significa el conocer con mayor profundidad el espacio o área donde habrá de instrumentarse el servicio civil de carrera— diseñe a detalle el conjunto de procesos, estructuras e instrumentos formales que darán vida cotidiana a la operación y desarrollo de dicho servicio⁸⁸.

En ese mismo sentido habría que agregar, tal como afirma Andreas Schedler, que el marco legal aprobado por el Congreso para determinada materia es un “marco que no impone una solución única sino nada más delimita la gama de soluciones permisibles”⁸⁹. Esto es, para el asunto motivo de análisis de esta investigación, esa expresión supone que los legisladores pueden emitir lineamientos generales para el diseño y puesta en práctica de un servicio civil, así como precisar los propósitos que habrá de perseguir; pero de ninguna manera buscan cancelar la posibilidad de que, sobre la base de esos mismos lineamientos o propósitos, se pueda definir —ya en el ámbito de una organización

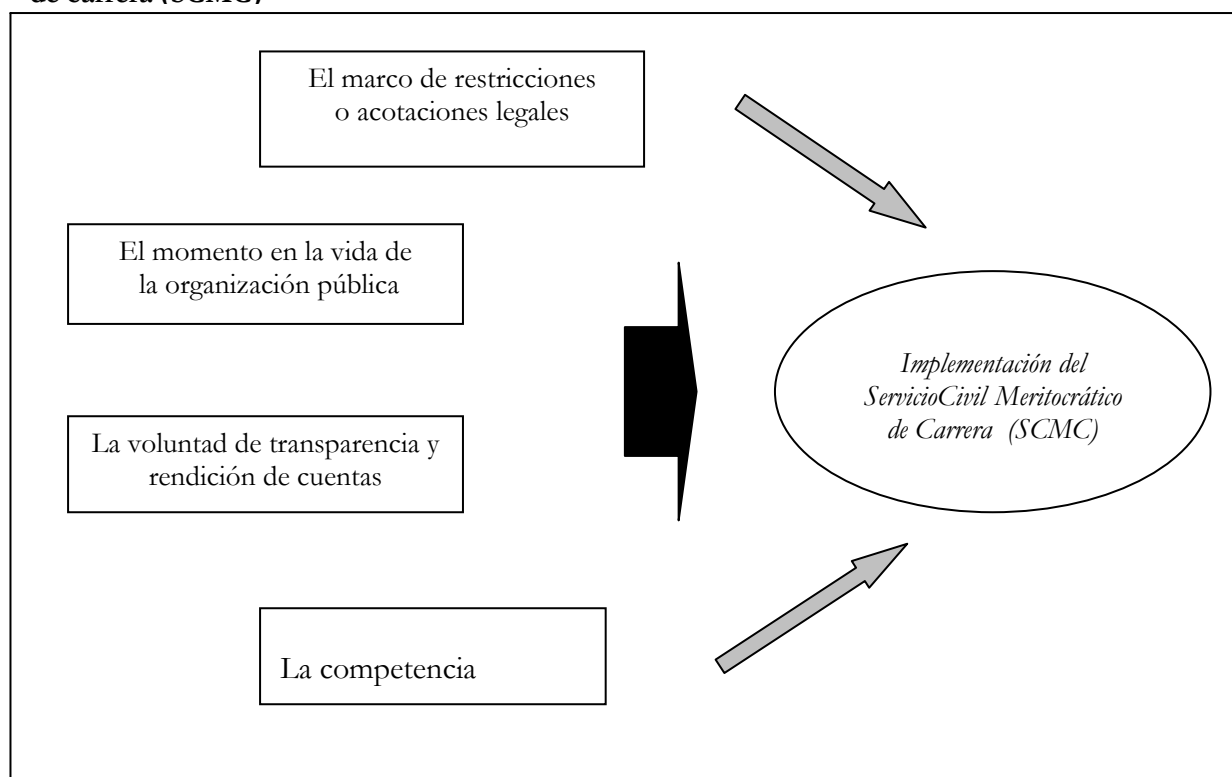
⁸⁷ Ya en la introducción expliqué la razón por la cual puede afirmarse que aún no existe un servicio civil de carrera en la administración pública federal mexicana.

⁸⁸ En México, sin tomar en cuenta la Ley del Servicio Profesional de Carrera antes citada, sólo el Servicio Exterior Mexicano (SEM) es el único cuerpo de profesionales de carrera que fue integrado y desarrollado a la sazón de una legislación expedida por el Congreso de la Unión exclusivamente para llevar a cabo ese propósito. Hay que señalar, sin embargo, que ese hecho se convirtió al paso de los años en un obstáculo para emprender, con oportunidad y dinamismo, diversas reformas que tanto el aparato normativo como los propios funcionarios del SEM iban demandando a efecto de volver más transparentes y objetivos los procedimientos de ingreso, evaluación y promoción profesional. De hecho, apenas iniciado el gobierno del presidente Vicente Fox, la Secretaría de Relaciones Exteriores instaló la Comisión de Reforma del Servicio Exterior Mexicano, integrada por miembros de ese cuerpo permanente de profesionales y reconocidas voces externas a la Secretaría, con la finalidad de realizar una evaluación profunda de los mecanismos de ingreso, ascenso, rotación, capacitación y depuración del Servicio Exterior Mexicano. Al cabo de varios meses de trabajo, la citada Comisión encontró que la reforma del Servicio Exterior Mexicano debía perseguir tres objetivos, a saber: 1) Proveer de mayores elementos de *certidumbre* al personal de Servicio Exterior en lo relativo a sus derechos y responsabilidades y a su horizonte de trabajo como miembros de éste; 2) Dotar de *transparencia* las diversas decisiones que se tomen en torno al manejo de recursos humanos de la Cancillería mexicana; y 3) Reducir hasta donde es posible la presencia de *discrecionalidad* con la “que con frecuencia en el pasado se tomaron decisiones en la Cancillería”. En suma, la Comisión había detectado tres situaciones que a mi juicio son fundamentales para el logro de confianza y credibilidad en todo servicio civil de carrera: *certidumbre* laboral, *transparencia* procedimental y *objetividad*. Si se desea abundar en las conclusiones iniciales a que arribó tal Comisión, véase, Secretaría de Relaciones Exteriores, “Reformas al Servicio Exterior Mexicano”, inserción publicada en *Reforma*, 25 de julio del 2001, p. 21-A.

⁸⁹ Andreas Schedler, “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral”, en *Política y gobierno*, México, CIDE, vol. VII., núm. 2, segundo semestre del 2000, p. 395

específica— el perfil, los rasgos y los alcances del servicio civil que se quiere instaurar. Tal como pretendo demostrar, en función de los intereses de los actores principales y del tipo de organización pública, de la naturaleza de las tareas a realizar, de la cultura prevaleciente, del contexto político-electoral, y hasta de los propios vacíos, resquicios o imprecisiones que pueda tener la propia ley, entre otros factores, se pueden llegar a configurar rasgos y desarrollos diferentes en un mismo servicio civil a lo largo de un periodo determinado, que en la práctica terminan produciendo sistemas de carrera con modalidades de integración y funcionamiento diametralmente distintos.

FIGURA 2. Factores relevantes en el proceso de implementación del servicio civil meritocrático de carrera (SCMC)



Hasta aquí, una idea debe subrayarse: los rasgos y alcances que en definitiva adopte un servicio civil de carrera no depende exclusivamente de las normas constitucionales o legales que expiden los legisladores. Es claro que en ello también influyen otros factores, como por ejemplo, la capacidad de la organización pública en cuestión para procesar y construir regulaciones exhaustivas que garanticen el perfil de carrera que se desea implementar y desarrollar. Por tanto, aun cuando la ley sea escueta (y a veces ambigua y hasta contradictoria) en puntos clave para la instauración de un servicio meritocrático de carrera, la organización pública siempre tendrá la posibilidad de aclarar

tales situaciones y de precisar su proyecto de sistema de carrera a través de la emisión de reglamentos detallados que no violen en algún momento las directrices constitucionales y legales aprobadas por el Congreso. En síntesis, en lo que hace a esta idea, considero que la organización debe adoptar un papel de *corresponsabilidad* en el diseño del marco regulatorio sobre el que descansará la integración y funcionamiento del servicio civil. Ese papel puede ser interpretado, con cierta razón, como la posibilidad práctica por parte de la organización de “legislar” sobre un asunto que se relaciona directamente con su propia operación cotidiana. En torno a esta situación, Guy Peters ha escrito que:

Los administradores públicos no sólo ejecutan las leyes, sino que conscientemente elaboran también reglas y regulaciones que tienen fuerza de ley [...]. Gran parte de la legislación producida ahora por los órganos legislativos de los sistemas políticos es en realidad una legislación facultativa para la burocracia. Tal legislación establece con frecuencia los lineamientos generales de las políticas, pero requiere que la burocracia expida reglamentos detallados para llenar los pasos de la ejecución requeridos para que la legislación cobre vida⁹⁰.

La exhaustividad, certeza y claridad de tales reglamentos es un propósito que no debe ser minimizado por los responsables de su elaboración y aprobación. En el caso específico de los servicios civiles, la consecución de esos atributos será un factor importante para eliminar arbitrariedades e incentivar conductas deseadas dentro de la organización, con la consecuente mejora del desempeño institucional. Sobre ello, Peters también señala que “las reglas y los procedimientos de una organización ofrecen gran seguridad a sus miembros, y es posible que los funcionarios públicos se sientan renuentes a abandonar tal seguridad”⁹¹. De ahí la importancia del cuidado en su diseño y aplicación.

2.3. El momento en la vida de la organización pública

La etapa evolutiva en que se encuentre una organización pública también sirve para explicar la profundidad y complejidad que tendrá el proceso de implementación del modelo ideal de servicio civil meritocrático de carrera que he descrito en páginas anteriores. Sin ánimo de profundizar en la literatura relacionada con el tema del ciclo de vida en las organizaciones, existe cierto consenso

⁹⁰ B. Guy Peters, *Op. Cit.*, p, 446.

⁹¹ *Ibid*, p. 451.

respecto de las etapas o estadios por los que suele atravesar casi cualquier organización, a saber: nacimiento o formación; desarrollo; estabilidad o madurez; y decadencia o desaparición⁹².

Las primeras dos etapas (formación y desarrollo) tienen que ver con el inicio y crecimiento de la organización. Por lo general, durante ese lapso las organizaciones tienen escaso diseño estructural y desarrollo jerárquico, una incipiente especialización del trabajo, así como sistemas de liderazgo y de comunicación muy flexibles. El resultado es que prácticamente el personal de la organización termina haciendo de todo con un grado considerable de autonomía, lo que, a su vez, influye positivamente en su nivel de motivación. El sentirse “protagonista” o “creador” de un nuevo servicio terminará por producir elevados rendimientos individuales. Por tal motivo, en esos momentos es poco recomendable la introducción de un servicio civil, dada la complejidad procedimental y normativa que ello entraña. No obstante, si durante esas etapas se decidiera su implementación, su respectivo diseño tendría que reunir los instrumentos e incentivos suficientes como para seguir promoviendo tanto el sentido de pertenencia, cuanto la alta motivación y el destacado desempeño. Lo peor que le puede ocurrir a una organización durante las dos etapas iniciales de su vida es implantar un servicio civil que arbitrariamente actúe en contra del sentido de pertenencia y la motivación en el trabajo.

Hay un momento en que la organización, por el crecimiento que ha presentado, no puede continuar con un modelo flexible y de escaso desarrollo estructural, propio de las primeras dos etapas de su ciclo de vida. Se percibe, entonces, como bien lo señala Ramió, “la necesidad de *organizarse*, es decir, de especializar los puestos de trabajo y las personas, de estandarizar los procedimientos, de diseñar una estructura basada en la especialización y en la jerarquía”⁹³. Cuando esto sucede, se dice que la organización ha entrado en una etapa madurez o estabilidad. Es aquí donde la probabilidad de alcanzar éxito con la instauración del servicio civil de carrera será más alta. Sin embargo, debido a la pérdida de motivación en el personal que trae consigo una lógica de mayor especialización y de reglas impersonales, el diseño normativo del servicio civil de carrera necesariamente deberá proveer a la organización de un conjunto integral de incentivos que sea capaz de recuperar y mantener una alta motivación y un elevado rendimiento en los servidores

⁹² Para esta parte, me apoyo fundamentalmente en dos textos de Henry Mintzberg: *Diseño de organizaciones eficientes*, Argentina, Editorial “El Ateneo”, 1992 (título original de la obra: *Structure in Five. Designing Effective Organizations*); y *Mintzberg y la Dirección*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1991, (título original en inglés: *Mintzberg on Management. Inside Our Strange World of Organizations*). También consulté a Carle Ramió, *Op. Cit.*, y David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (Coords.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE-Porrúa, 2000.

⁹³ Ramió, *Op. Cit.*, p. 92.

públicos. Entre esos incentivos se encuentran, agrega Ramió: la transparencia, la información, las recompensas, los apoyos morales y las actividades colectivas⁹⁴. Sólo así se tendrá una mayor garantía de que los objetivos de la propia organización puedan ser alcanzados con eficacia y profesionalismo, sin pérdida de motivación y sentido de pertenencia entre sus integrantes.

Aquí vale abrir un paréntesis para señalar que los estudiosos del tema han concluido que las organizaciones generalmente permanecen en la etapa de estabilidad, siempre y cuando estén dispuestas periódicamente a renovarse. En efecto, Henry Mintzberg, por ejemplo, sostiene que en cualquier modelo de ciclo de vida de las organizaciones hay dos presunciones o premisas básicas:

La primera es que las organizaciones pasan la mayor parte de su vida en estado sólido, en otras palabras, en forma que son estables y duraderas, pero que cambian periódicamente conforme una organización sufre breves períodos de transición...La segunda es que las formas firmes, reales, que las organizaciones adoptan con el tiempo tienden a disponerse en secuencias de acuerdo con la etapa de vida en que estén. En otras palabras, hay formas asociadas al nacimiento, desarrollo, madurez y decadencia, quizás incluso a la muerte de las organizaciones.⁹⁵

Cualquier organización que quiera sobrevivir necesita renovarse, sea mediante una revitalización gradual o un giro espectacular. Si nada de eso ocurre, obviamente la organización desaparece. A decir del propio Mintzberg, la revitalización es un “proceso gradual que opera desde dentro, reflejando la capacidad que tiene una organización de renovarse a sí misma, en otras palabras, *de cambiar manteniendo su configuración básica*”⁹⁶. Para seguir con la construcción de mi esquema teórico, considero que la instrumentación de un servicio civil meritocrático de carrera constituye una forma de revitalizar a una organización. A mi juicio, la puesta en práctica de un sofisticado diseño procedimental y normativo que supone el servicio civil basado en el mérito y la igualdad de oportunidades, termina por revitalizar la vida interna de una organización.

El *giro*, en cambio, está más asociado a la idea de “último recurso” frente a la amenaza real de supervivencia de una organización. Se dice que hay un *giro operativo* cuando, por el lado de los

⁹⁴ *Loc. Cit.*

⁹⁵ H. Mintzberg, *Mintzberg y la Dirección...*, *Op. Cit.*, p. 333. Las “formas firmes” de las organizaciones es lo que el autor, a partir del análisis de los componentes o atributos de una organización, denomina *configuraciones*. En efecto, Mintzberg señala que de la forma e interrelación que guardan esos componentes (la cumbre o ápice estratégico, la línea media, el núcleo o base operativa, la tecnoestructura, el staff de apoyo y la ideología) se derivan los seis tipos de configuraciones u organizaciones existentes, a saber: i) Empresarial o estructura simple; ii) maquina; iii) profesional; iv) divisional o diversificada; v) innovadora o adhocracia; y vi) misionera. Un séptimo tipo de organización es la política, en la que no predomina ningún componente ni mecanismo de coordinación. En este momento reconozco que pude haber asumido que el tipo de organización o configuración que presenta el IFE constituía un factor o variable adicional en el proceso de implementación de su servicio civil de carrera. Sin embargo, por la complejidad y muy probable dispersión que sufriría mi investigación, opté por excluirla dentro del esquema teórico ideal objeto del presente artículo.

⁹⁶ *Ibid*, p. 348.

costos de la relación beneficio-costos, se decide reducir o eliminar por completo las partes “enfermas” de la organización. El *giro estratégico*, por su parte, implica la reconstrucción por medio de la mejora o la adición de partes, a partir de los beneficios que se obtienen en la relación costo beneficio⁹⁷. En cualquiera de ambos tipos de “giro”, el servicio civil de carrera puede representar una ruta adecuada para lograr la supervivencia y, por lo tanto, extender la etapa de estabilidad de la organización.

2.5. La voluntad de transparencia y rendición de cuentas

Un tercer factor que influye en la implementación exitosa de un servicio civil meritocrático de carrera es la voluntad o ánimo de quienes dirigen una organización por establecer procedimientos transparentes y mecanismos de rendición de cuentas. Así, a partir de ciertas consideraciones y acotaciones sobre el tema de la rendición de cuentas, al final del presente apartado diseño una escala sencilla que me permitirá medir el grado de transparencia e, implícitamente, voluntad para el establecimiento de un servicio profesional verdaderamente meritocrático dentro del IFE a lo largo del período objeto de estudio.

Inicio con una afirmación que se ha vuelto común en nuestros días: La *accountability*, término que ha sido traducido como responsabilidad pública o rendición de cuentas, constituye uno de los rasgos centrales de toda sociedad que se precie de ser democrática. Específicamente, Guillermo O’Donnell ha sostenido que en las poliarquías formalmente institucionalizadas existe una “*accountability* vertical”, en virtud de que los ciudadanos pueden ejercer su derecho a participar en la elección de quien los gobernará por determinado período, así como organizarse para expresar libremente sus opiniones y demandas, y una de carácter “horizontal”, en tanto que existen una serie de controles que algunas agencias estatales pueden ejercer sobre otras. Sobre este segundo tipo de rendición de cuentas, O’Donnell precisa:

“Sean parlamentaristas o presidencialistas, unitarias o federales, tengan una división constitucional del poder o carezcan de ella, las poliarquías formalmente institucionalizadas cuentan con varias agencias investidas de autoridad legalmente definida para supervisar y eventualmente sancionar (o disponer que otras agencias lo hagan) acciones ilegales emprendidas por agentes estatales...la idea básica es que las instituciones formales tienen límites legalmente establecidos y bien definidos, que

⁹⁷ A mayor abundamiento, véase, *Ibid.* pp. 350-354.

circunscriben el adecuado ejercicio de autoridad, y que existen agencias estatales encargadas de controlar y corregir las violaciones por parte de cualquier funcionario o agencia”⁹⁸.

La rendición de cuentas, por tanto, tiene que ver con la existencia de mecanismos, instrumentos o actores —internos o externos— que “controlen”, corrijan o, en su caso, sancionen determinadas conductas de funcionarios u organizaciones públicas. Entre esos mecanismos o instrumentos se encuentran:

- a) La *vigilancia* entre los mismos funcionarios, cuya expresión práctica puede conducir a la adopción de un sistema de sanciones colegiadas;
- b) La *publicidad*, que suele utilizarse como medio de presión para denunciar excesos a las reglas o los procedimientos a cargo de la autoridad;
- c) Los *procedimientos o controles disciplinarios internos*, cuya introducción formal tiene como fin la detección de faltas y la imposición de sanciones⁹⁹;
- d) El *mercado*, que al ser un espacio natural de competencia entre servicios indirectamente impone límites en los montos de gastos necesarios para producir un bien u ofrecer un determinado servicio, amén de que la opinión de los clientes de ese mercado también es relevante para la prestación eficiente de tal servicio;
- e) Los *grupos de presión y la opinión pública*, que al buscar la defensa de intereses específicos o bien pretender el interés público terminan imponiendo límites o frenos a la actuación de una organización burocrática; y,
- f) Las *instituciones públicas formales*, que tradicionalmente han tenido a su cargo diversos métodos o vías para controlar los actos y castigar los abusos de las organizaciones que integran la administración pública¹⁰⁰.

⁹⁸ Véase, Guillermo O’Donnell, “Otra Institucionalización”, en *Política y Gobierno*, México, CIDE, Volumen III, Núm. 2, Segundo semestre de 1996, p. 239. Del propio O’Donnell, también puede consultarse: “Accountability horizontal”, en *Estudios Políticos*, UNAM, Núm. 19, Cuarta Época, Septiembre-Diciembre 1998, pp. 9-45; así como el artículo de Sebastián Mazzuca, ¿Qué es y qué no es la democratización?, en *Estudios Políticos*, UNAM, Núm. 19, Cuarta Época, Septiembre-Diciembre 1998, pp. 73-120. De igual manera, se recomienda el texto de Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, publicado por el IFE en abril del 2002 como parte de la serie Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática (número 21).

⁹⁹ En el apartado 1.7. del presente capítulo precisé los alcances y principios sobre los que se sustenta el diseño de un sistema regulatorio de carácter disciplinario. En esta parte de mi investigación, sin embargo, considero conveniente retomar algunas de sus tesis más relevantes, a efecto de poder diseñar la escala sencilla para medir la voluntad para dotar de transparencia y rendición de cuentas a un servicio civil de carrera. De hecho, como se verá enseguida, la introducción de controles de disciplina interna constituye uno de los tres supuestos en los que descansa mi propuesta; los otros dos se relacionan con la publicidad o la transmisión de información pública y la incorporación de la participación de agentes o clientes del mercado en el cual tiene lugar la prestación de un servicio público.

Ahora bien, llevado al terreno específico del funcionamiento de un servicio civil, el asunto de la rendición de cuentas genera diversas reacciones entre los especialistas. Guy Peters, por ejemplo, sostiene que ha sido bien documentada la conclusión que progresivamente alcanzaron los estudiosos del *Spoils System* en el sentido de que dicho sistema nunca aseguró una rendición de cuentas mayor al pueblo. Pero también nos dice que la elección del sistema de méritos trae consigo diversas consecuencias para la rendición administrativa de cuentas, debido a la común insensibilidad del funcionario de carrera ante las opiniones de los “de afuera” que se explica por su seguridad o estabilidad laboral. Al respecto, Peters agrega:

Los bienes y servicios producidos por el servicio público no se envían al mercado, o se envían en una situación a menudo monopólica. La incapacidad de obtener una utilidad o no incurrir en pérdidas no se asocia a la terminación del empleo público, de modo que con frecuencia es poco lo que se puede hacer para que el empleado público responda a los deseos de los mercados, los políticos o el pueblo. El empleo es tan seguro que, tras un periodo de prueba adecuado, sólo puede terminar por un proceso prolongado que demuestre claramente corrupción o inactividad en el cargo.¹⁰¹

Parcialmente comparto la anterior reflexión. Es cierto, como dice Peters, que la seguridad en el empleo es uno de los elementos centrales de la estructura de incentivos con la que debe contar un servicio civil para ser exitoso o alcanzar los propósitos para los que fue creado. La razón principal de ello, explicada ya en páginas anteriores de este capítulo, es que el servicio civil busca preponderantemente aislar a los funcionarios públicos de las presiones o vaivenes políticos. Esto, sin embargo, no debe significar que tanto los servidores de carrera como los procesos o sistemas bajo los cuales llevan a cabo su función pública estén al margen de un escrutinio o supervisión pública. Es decir, sin dejar de lado el argumento de la seguridad laboral del que habla Peters, creo que es posible y altamente recomendable dotar al servicio civil de carrera de un esquema que

¹⁰⁰ Dentro de las instituciones legislativas se ejerce el control sobre la administración a través de la responsabilidad ministerial, el financiamiento de los programas públicos, el servicio a los electores y las auditorías “a posteriori”; en el Poder Ejecutivo, en cambio, la posibilidad de remover al personal público, los mecanismos para supervisar el ejercicio del presupuesto, así como la realización de investigaciones administrativas en el interior de cada organización, son algunos de los medios de control más importantes; y, por último, las instituciones de carácter judicial más reconocidas para garantizar el control sobre la administración pública son los tribunales de justicia administrativa; a mayor abundamiento, véase Peters, *Op. cit.*, pp. 453-496. Otro autor que, al igual que Guy B. Peters, ha señalado que el servicio civil desalienta la responsabilidad pública o rendición de cuentas, pero que es posible promover lo contrario, es Murray M. Horn, *Op. cit.*, pp. 195-133. En ese texto, el autor sostiene que un servicio civil basado en el mérito influye positivamente en los gobiernos, los partidos y los burócratas, pues de amén de incentivar conductas neutrales en los servidores públicos, estimula la continuidad en las políticas y el cumplimiento de compromisos asumidos ante los electores.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 452-453.

permita al público en general (me refiero particularmente al ciudadano común, los partidos políticos, los académicos, los medios de comunicación y, sobre todo, los clientes o beneficiarios directos de la labor de los funcionarios públicos de carrera) conocer la manera como sus procesos específicos son llevados a cabo, el tipo y grado de cumplimiento de las responsabilidades a cargo de sus miembros, las metas que persigue la institución en la que tiene lugar y, obviamente, los resultados alcanzados por la organización en su conjunto y por los servidores de carrera en lo individual¹⁰².

Sobre esa base, mi propuesta de esquema para la transparencia y rendición de cuentas toma en consideración los siguientes tres supuestos: 1) que es de la mayor relevancia propiciar y establecer espacios (“ventanas”, por utilizar una figura) a lo largo del desarrollo de los diversos procesos que integran un servicio civil (particularmente en el de ingreso, capacitación, evaluación y promoción), con el propósito de que los actores o principales beneficiarios del trabajo de los funcionarios de carrera de ese servicio civil puedan observar, supervisar, o incluso tener alguna participación directa en el desahogo de las tareas que correspondan a cada uno de tales procesos¹⁰³; 2) que la institución u organización pública de que se trate debe contar con un procedimiento disciplinario para la imposición de sanciones, que efectivamente sirva para “llamar” a cuentas a sus funcionarios cuando incumplan con sus funciones y responsabilidades, y sea la única vía para definir sobre su permanencia dentro del servicio civil de carrera; y 3) que la organización en la que opere el servicio civil debe informar periódicamente (por lo menos una vez al año) de los resultados alcanzados tanto por la institución cuanto del desempeño de sus funcionarios de carrera. De esos tres supuestos surge la denominación que utilizaré para referirme a mi esquema: “transparencia procedimental e informativa”.

Así, cuando se observe que los clientes o los beneficiarios directos del trabajo de los funcionarios de carrera pueden vigilar o participar en el desarrollo de alguno de los cuatro procesos

¹⁰² Adicionalmente estaría la rendición de cuentas que por obligación debe hacerse ante el Poder Legislativo, mediante alguno de los mecanismos ya mencionados. Sin embargo, por la complejidad y amplitud que su estudio supondría, amén de que resultaría irrelevante para los propósitos que persigue mi investigación, decidí excluir tal modalidad de rendición de cuentas dentro de la propuesta de modelo de escala que enseguida formularé, la cual sólo tiene como propósito valorar el grado de transparencia, de acceso fácil a la información, y de participación del público interesado en la operación de los diversos procesos que integran un servicio civil. El modelo, además, me permitirá identificar, eventualmente, los diversos estadios de desarrollo a lo largo de un periodo específico, así como las dificultades para la instauración —en el Instituto Federal Electoral— de un servicio civil de carrera que efectivamente se sustente en el principio del mérito.

¹⁰³ La idea de que los “clientes” deben tener cierta participación en el desahogo de los distintos procesos del Servicio se apoya en una de las conclusiones más comunes a las que arriban los estudios sociológicos sobre el desempeño de las organizaciones: que el éxito de una organización depende, en buena medida, de que se consideren los rasgos y los intereses de sus clientes. Al respecto, Guy Peters, en *La política de la burocracia*, ha señalado que “las organizaciones tienen más éxito cuando toman en cuenta las características y necesidades de sus clientes, en lugar de reaccionar en forma estereotipadamente burocrática”. *Cfr.*, p. 136.

del servicio civil mencionados; que existe un procedimiento administrativo que efectivamente sanciona las faltas administrativas y determina la permanencia de los funcionarios dentro del servicio público de carrera; y que se dispone de algún mecanismo o instrumento para informar al público en general de las metas y los resultados alcanzados por la institución y los miembros del servicio civil, entonces podrá concluirse que se trata de una “*Alta transparencia procedimental e informativa*”; en tal situación no habrá ninguna duda sobre la voluntad de los directivos de una organización por transparentar sus procedimientos y fijar instrumentos para la rendición de cuentas. La segunda posibilidad sería que sólo se alcancen a cubrir dos de los tres supuestos referidos, situación que denominaré “*Mediana transparencia procedimental e informativa*”, y que servirá para denotar un menor grado de voluntad o compromiso de los directivos de la organización por el establecimiento de procedimientos transparentes y de rendición de cuentas. Y finalmente, si sólo uno de tales supuestos se satisface, se podrá inferir que el servicio civil de carrera objeto de estudio tiene una “*Baja transparencia procedimental e informativa*”, al mismo tiempo que denotará una escasa o nula voluntad de las autoridades para transparentar la actuación de la organización que dirijan.

2.5. La competencia electoral

En un estudio publicado en 1991 por la *American Political Science Review*, Barbara Geddes concluyó que en muchos países de América Latina existe una correlación importante entre la existencia de una fuerte competencia electoral entre al menos dos partidos políticos, por un lado, y la posibilidad de instaurar el servicio civil de carrera en sus respectivos aparatos administrativos, por el otro¹⁰⁴. La autora fue muy enfática en señalar que donde había un solo partido dominante se solían frustrar o detener los intentos de establecimiento de sistemas profesionales de carrera dentro de la administración pública.

La lógica que está detrás de esa idea es muy sencilla: ante la posibilidad real de alternancia en el gobierno, los partidos llegan a considerar que es necesario garantizar un mínimo de funcionamiento del Estado o de continuidad en las políticas, para lo cual se vuelve relevante contar con un servicio de carrera estable en áreas y rangos importantes de la administración pública. Además, con la finalidad de no perder apoyo político en contiendas electorales futuras, los partidos y los

¹⁰⁴ Barbara Geddes, “A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies”, en *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 2, 1991. Esa misma tesis es ampliamente desarrollada en el libro que la misma autora más tarde publicaría, en 1994, bajo el título de *Politician’s Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, por University of California Press (de este libro se recomienda la lectura de los capítulos 2, 5 y 6).

gobernantes prefieren establecer y hacer cumplir ante sus electores, mediante un servicio profesional permanente, compromisos de mediano y largo plazo. De ese modo se reduce la incertidumbre política que en cada cambio de gobierno se suele producir.¹⁰⁵

Esa lógica se encadena, a su vez, con otro elemento que a la postre se convierte en uno de los rasgos virtuosos en un servicio civil: la aparición de un incentivo fuerte para que los funcionarios se comporten en sus tareas públicas con neutralidad política. Esto es, ante la alternancia gubernamental, los servidores de carrera consideran que las posibilidades de mantenerse o ser promovidos en el sector público serán mayores si asumen una conducta neutral en el desempeño de sus funciones; o, en otras palabras, si decrece su credibilidad de ser neutrales aumentarán las probabilidades de que los gobiernos futuros no los acepten por su inclinación profesional hacia una línea político-partidista. En suma, los sistemas meritocráticos de carrera ponen límites a la intención de quienes encabezan el gobierno por controlar y manejar discrecionalmente a la burocracia; garantizan continuidad en las políticas públicas; y generan un incentivo importante en los burócratas por ser neutrales en su trabajo público, dada la permanencia y promoción profesional que ello supone.

A partir de los anteriores supuestos mi investigación pretende identificar las razones, los alcances y las consecuencias de la decisión tomada por los legisladores en 1989 de instaurar un servicio civil en la función electoral federal, cuando en el escenario de la competencia política aún dominaba un solo partido político (el PRI). En ese contexto, ¿era factible suponer que el Servicio Profesional Electoral sería integrado y operado con base en criterios de mérito, igualdad de oportunidades, neutralidad política y competencia entre sus miembros? Pero además, ¿Cuáles fueron los incentivos políticos que llevaron a los legisladores a proponer en 1996 una reforma al Servicio Profesional Electoral?, ¿Luego de la configuración político-electoral que arrojó la elección federal de 1997, cuál era la profundidad que se le debía imprimir a esa reforma del Servicio Profesional Electoral?, y ¿Después de haberse presentado la alternancia política en la Presidencia de la República, puede establecerse alguna correlación entre la magnitud de la competencia político-partidista y el grado de desarrollo del Servicio Profesional Electoral que ha existido desde el lejano 1989 hasta la fecha actual?, son algunas de las interrogantes específicas que guiarán parte de mi estudio, a la luz de los supuestos teóricos que al principio de este apartado he tomado como válidos.

¹⁰⁵ Véase, Murray J. Horn, *Op. cit.*, p. 97.

CAPÍTULO II. LOS PRIMEROS AÑOS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL, 1993-1996: conceptualización legal, integración y operación inicial

1. Los partidos y el concepto legal del Servicio

Para entender la decisión de crear un servicio profesional de carrera como cuerpo especializado permanente para organizar las elecciones federales en México¹⁰⁶ es necesario, en un primer momento, hacer referencia al sentimiento generalizado de desconfianza que, como producto del desenlace de los comicios presidenciales celebrados en 1988, permeaba en la vida pública nacional, particularmente en las organizaciones sociales y partidos políticos opositores al gobierno, dada la cuestionable calidad y la transparencia del proceso en general y de los resultados específicos que había arrojado aquella elección. En efecto, como resultado de aquel evento político, Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg han sintetizado que:

. . . los modos, los procedimientos, los instrumentos y las instituciones electorales, a esas alturas, resultaban totalmente insostenibles; el edificio creado en 1977 [a raíz de la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales] había sido desbordado; la actuación de la autoridad electoral había arrojado una enorme sombra de duda e inconformidad acerca del triunfo del candidato del Partido Revolucionario Institucional, Carlos Salinas de Gortari...el edificio electoral, [en] casi todos sus eslabones, [exhibía]...una construcción rebasada, defectuosa e incapaz de generar confianza¹⁰⁷.

Esa situación devino en el imperativo de emprender una profunda reforma al sistema electoral mexicano. Era evidente que las instituciones y los procedimientos electorales debían sufrir una drástica modificación, con la finalidad de dotarlas de mayor transparencia y credibilidad. La

¹⁰⁶ La profesionalización de la función electoral no sólo ha tenido lugar en México. Por mencionar otras experiencias que se conocen en América Latina, habría que citar que en Costa Rica se cuenta con un Tribunal Supremo de Elecciones que se organiza bajo un sistema de carrera, mientras que en Colombia, República Dominicana, Venezuela y Honduras, entre otros, también se ha impulsado la instauración de este tipo de esquemas para hacer más eficiente la organización de elecciones. Casi todos esos esfuerzos comenzaron a desarrollarse hace aproximadamente tres lustros, cuando en distintos países se decidió, por un lado, comprometer de manera más directa a los partidos en la organización de las elecciones (sea para conformar organismos electorales, coadyuvar en las tareas de fiscalización de recursos o dar seguimiento puntual a las tareas del proceso electoral) y, por el otro, profesionalizar las tareas de carácter electoral. Al respecto, Juan Jaramillo, precisa que el involucramiento mayor de los partidos en la organización de las elecciones “se complementa con otra que corre en sentido inverso, consistente en tratar de profesionalizar el servicio público en los órganos electorales a base de mecanismos como el de la carrera administrativa. Con ello se busca tanto poner al margen de los acaeceres políticos a los funcionarios, despolitizando sus nombramientos, como garantizar que las tareas de las cortes sean realizadas con eficiencia”, véase Juan Jaramillo, “Los órganos electorales supremos”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps). *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 244. El mismo autor también dice que el carácter permanente de los organismos electorales y, por tanto, de sus servicios profesionalizados de carrera “se puede explicar a partir de la percepción de la necesidad de contar con un organismo especializado y experimentado en la materia, capaz de conducir sin mayores tropiezos todo el proceso que acarrea la realización de unas elecciones”.

¹⁰⁷ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 211-212.

mayoría de los actores políticos y sociales convergía en la necesidad de revisar el marco jurídico existente relativo a cuestiones puntuales como el mecanismo de conteo de votos, la calificación electoral, la justicia electoral, la integración del poder legislativo, la revisión de las figuras de alianzas y coaliciones opositoras, el acceso de los partidos a los medios de comunicación y, sobre todo, la integración de la autoridad electoral y la organización eficaz de los comicios federales. La relevancia de esta última materia, apuntan Becerra, Salazar y Woldenberg, era por demás evidente: “*otorgar garantías de imparcialidad y profesionalismo...*”, dada la manufactura organizativa de 1988, era una deuda ineludible y una condición para reconstruir un clima de confianza mínimo; se trataba del piso para restablecer la competencia electoral federal”¹⁰⁸.

De ahí que en su misma toma de posesión como Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari reconociera esa necesidad en los siguientes términos:

. . . para fortalecer la transparencia electoral convoque a la revisión del Código vigente. Estoy decidido a sacar adelante una reforma democrática. He invitado a los partidos políticos al diálogo. Aquí ratifico mi invitación. Sé que es un asunto que interesa a todas las fuerzas políticas del país, que a todos nos corresponde y concierne. Trabajemos juntos en esa tarea. La profundidad y el ritmo de la reforma serán consecuencia del grado de consenso que las distintas fuerzas políticas logren construir.¹⁰⁹

A partir de ello, en los primeros meses de 1989, la Cámara de Diputados y la Comisión Federal Electoral, órgano que condujo el proceso electoral de 1988, realizaron audiencias públicas y consultas en las que representantes de partidos, líderes de opinión pública, organizaciones políticas y sociales, instituciones académicas, especialistas y estudiosos de la materia electoral, pudieron discutir y formular propuestas para el perfeccionamiento del sistema político-electoral mexicano.

De manera formal, los partidos políticos con representación ante el Congreso de la Unión presentaron diversas iniciativas para reformar la Constitución Política de México en el período extraordinario de sesiones del Congreso General que para tal efecto se había convocado en junio de 1989¹¹⁰. La discusión de esas propuestas tuvo lugar en el seno de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, a través de una subcomisión de diputados.

¹⁰⁸ *Ibid.*, pp. 218. Las cursivas son mías.

¹⁰⁹ Mensaje de Toma de Posesión, como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de Carlos Salinas de Gortari, 1 de diciembre de 1988.

¹¹⁰ El Partido Acción Nacional (PAN) fue la primera fracción parlamentaria que presentó una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución (21 de diciembre de 1988); posteriormente lo hicieron —el 14 de agosto de 1989— los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Popular Socialista (PPS), Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y de la Revolución Democrática (PRD), en la que se incluían los puntos de vista del Partido Mexicano Socialista (PMS).

En esas deliberaciones se abordaron asuntos relacionados con la calificación del proceso electoral, así como la integración y funcionamiento de las cámaras de diputados y senadores y de los órganos electorales. En este último terreno —integración de órganos electorales—, y después de que mayoritariamente los partidos coincidían en la necesidad de reducir la participación del gobierno en la organización de las elecciones y redefinir el papel de los partidos y los ciudadanos en la conformación de la autoridad electoral, la idea de profesionalizar la tarea electoral cobró vital importancia. El PRI fue el único partido que en su iniciativa original mencionaba explícitamente la necesidad de que la organización de las elecciones tenía que ser una función estatal realizable “a través de un organismo público, *profesional* y autónomo”; su propuesta generó de inmediato la aceptación entre las restantes fuerzas políticas que participaban en las discusiones de la citada Comisión de Diputados. De acuerdo con uno de los integrantes de esa comisión, en los debates:

Se alegó como elemento fundamental que debe introducirse a la organización electoral, como principio rector, el profesionalismo. Se reconoció que nuestra evolución electoral no había generado las condiciones para propiciar que el desempeño de estas funciones se hiciera con la debida especialización, ineludible para la ejecución de las diversas actividades y operaciones electorales, pues *había dominado la improvisación de los cuadros electorales y la no existencia de un cuadro permanente de funcionarios profesionales de la materia electoral*. Por eso se concluyó que las instancias ejecutivas y técnicas de los organismos deben estar a cargo de personal calificado para propiciar un servicio electoral imparcial, considerándose que ello otorga una nueva configuración a la organización electoral distinta a la que había prevalecido.¹¹¹

La profesionalización de la tarea electoral se convirtió en un acuerdo político de todas las fuerzas partidarias, situación que no ocurrió con otras propuestas de reforma. A fin de cuentas no se pudo arribar a un consenso absoluto en la aprobación del decreto de reformas a la Constitución, que sería sometido al pleno de la Cámara el 16 octubre de 1989. En aquella ocasión, tal como consta en el Diario de los Debates de ese órgano, las objeciones al decreto no se centraban en la profesionalización del servicio electoral, sino en lo relativo a la composición de la autoridad electoral y las cámaras de diputados y senadores, principalmente. Como botón de muestra, basta retomar la intervención de Pablo Gómez, integrante de la fracción parlamentaria del PRD, quien, al cuestionar la forma como quedaría integrado el órgano responsable de la organización de las elecciones, señalaba lo siguiente:

¹¹¹ Enrique Rojas Bernal, *La contrarreforma electoral de 1989-1990. Volumen III: Actas y Versiones de la LIV Legislatura*, México, Coedición del Centro de Estudios Legislativos, A. C. y Editorial Factor, S. A. de C. V., 1992, p. 73. Las cursivas son mías.

No estamos en contra de la profesionalidad de un organismo electoral, siempre y cuando sea imparcial; los alquimistas en este país son altamente profesionales y muy bien pagados, pero no son imparciales, desde luego, la cuestión no está en el profesionalismo, el profesionalismo se puede desarrollar y puede haber una carrera de la cuestión electoral y de la organización de las elecciones, siempre y cuando esa estructura sea imparcial.¹¹²

Con el voto favorable del PRI y el PAN¹¹³, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de reformas electorales constitucionales que obligaban al establecimiento de un servicio profesional electoral, según lo dispuesto en el artículo 41 reformado, que a la letra decía:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según los disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y *profesionalismo* serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. *Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional;* los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

Además, al artículo 5 constitucional se le adicionó la siguiente frase: “las funciones electorales y censales serán retribuidas si se realizan profesionalmente”. Para Becerra, Salazar y Woldenberg, esa precisión representaba un “primer paso, legalmente importante, hacia la

¹¹² Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año I, Número 9, 16 de Octubre de 1989, p. 81. Cabe señalar que para el PRI, según el dicho de su Diputado Javier López Moreno, la profesionalización también debía ser el “verdadero y definitivo soporte de la imparcialidad”, véase Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año II, Número 30, 13 de Julio de 1990, p. 123.

¹¹³ La línea política del PRD de enfrentamiento radical con el gobierno salinista difícilmente podía favorecer la construcción de un consenso absoluto alrededor de las reformas constitucionales de 1989. De ahí que, junto con el PARM, el PPS y un grupo parlamentario escindido del PFCRN, el perredismo claramente rechazara la reforma constitucional de siete artículos pactada por el PRI y el PAN. A pesar de ello, no pasan desapercibidos los once puntos en los que sí hubo consenso entre todos los partidos, incluido el PRD, y que desde ese momento esbozaban el perfil de autoridad electoral que los propios actores en competencia juzgaban necesario: 1) En el artículo 41 deben contenerse las bases normativas que regirán los organismos y funciones electorales; 2) El proceso electoral es una función estatal y pública; 3) Los responsables de la organización y vigilancia de los procesos electorales son los órganos del Estado, con la intervención de los partidos políticos y de los ciudadanos en los términos que precise la ley; 4) El organismo [encargado] de este proceso debe ser de carácter público; 5) Dotado de autoridad; 6) *Debe ser un organismo profesional;* 7) Autónomo en sus decisiones; 8) Los principios rectores de los procesos electorales deben incluir la certeza, la imparcialidad y la objetividad, así como la publicidad de las sesiones de los organismos con las salvedades que propone la ley; 9) *La integración de los organismos será con personal profesional calificado;* 10) Las funciones electorales deberán ser remuneradas salvo en los casos y niveles que señale la ley; 11) Debe encontrarse un sistema confiable que proporcione un padrón electoral cierto. Véase, Becerra, *et. al.*, p. 239. Las cursivas son mías.

profesionalización de los funcionarios electorales, un punto maestro a consolidar en los años por venir.”¹¹⁴

En los meses siguientes las fracciones parlamentarias con representación en la Cámara de Diputados se dieron a la tarea de construir una nueva ley, misma que concluyó el 14 de julio de 1990 con la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante *Cofipe*)¹¹⁵. El nuevo ordenamiento posibilitó la creación del Instituto Federal Electoral y de toda una estructura que tendría bajo su cargo la función estatal de “organizar las elecciones para renovar a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”. En términos específicos, la ley dispuso la creación de un órgano colegiado central de dirección (el Consejo General), uno más de carácter ejecutivo encargado de la operación y control cotidiano de las tareas electorales (Junta General Ejecutiva), y de 32 órganos delegacionales (uno por cada entidad federativa) y 300 subdelegacionales (uno por cada uno de los 300 distritos electorales) de carácter permanente que tendrían a su cargo la operación descentralizada de la función electoral. Tanto en la Junta General Ejecutiva, así como en los órganos delegacionales y subdelegacionales y en de carácter técnico y de vigilancia¹¹⁶, habría funcionarios profesionales electorales que darían forma al Servicio Profesional Electoral, un servicio civil de carrera cuya integración y funcionamiento estaría a lo siguiente:

- 1) El servicio buscaría asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto Federal Electoral, para lo cual se contaría con una Dirección Ejecutiva encargada de organizarlo y desarrollarlo;
- 2) La objetividad y la imparcialidad serían los principios para la formación de sus miembros;
- 3) El servicio se integraría por el cuerpo de la Función Directiva, para proveer el personal que cubriría los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión, y el cuerpo de Técnicos, que permitiría la ocupación de los puestos con actividades especializadas: Ambos cuerpos se estructurarían por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de

¹¹⁴ *Ibid*, p. 241.

¹¹⁵ El *Cofipe* fue aprobado en la Cámara de Diputados con 369 votos a favor (84.6 por ciento del total de diputados presentes), 65 en contra y 2 abstenciones. El voto aprobatorio correspondió a diputados de los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PPS, PARM y PFCRN, mientras que los miembros del grupo parlamentario del PRD, 26 diputados del PAN y un grupo de legisladores “independientes” votaron en contra. Posteriormente en el Senado, durante el período extraordinario celebrado entre el 7 y 16 de agosto de 1990, el nuevo ordenamiento legal fue ratificado con 48 votos a favor (94.11 por ciento de los senadores presentes) y 3 en contra.

¹¹⁶ Vale la pena señalar que en todos los niveles los órganos de dirección y de vigilancia, se tendría un formato colegiado para la toma de decisiones que incluye la participación de los partidos políticos.

- la estructura orgánica del IFE (en los niveles o rangos tendría lugar la promoción de los miembros titulares de los cuerpos, a fin de propiciar una carrera profesional de largo plazo);
- 4) El ingreso a los cuerpos se haría a partir de la acreditación de requisitos personales, académicos y de buena reputación, además de cursos de formación y capacitación y la realización de prácticas en los órganos del IFE; o bien mediante la aprobación de un examen o concurso de oposición; y,
 - 5) Los cargos provistos por el cuerpo de la Función Directiva serían los puestos inmediatamente inferiores al de Director Ejecutivo, los cargos de las vocalías ejecutivas y vocalías de las Juntas Locales y Distritales del IFE, entre otros.

Además, en el *Cofipe* se establecía la obligación de aprobar un Estatuto del Servicio Profesional Electoral en el que se precisarían las normas específicas para: definir los niveles o rangos de cada cuerpo, así como los cargos o puestos a los que dan acceso; formar el Catálogo General de Cargos y Puestos del IFE; reclutar y seleccionar a los funcionarios que accederían a cada uno de los cuerpos; otorgar la titularidad en un nivel o rango de un cuerpo o rama; formar, capacitar y evaluar el rendimiento del personal de carrera; ascender en estructura de puestos; y aplicar sanciones administrativas¹¹⁷. Bajo estas premisas los legisladores consideraban que se podía contar con un personal altamente capacitado para realizar correctamente las tareas electorales, y que al mismo tiempo tuviera la posibilidad de realizar una carrera profesional de largo plazo a partir de los méritos y de su desempeño en el IFE. Según José Woldenberg, la creación del Servicio Profesional Electoral era una decisión estratégica para la vida política mexicana, cuyo consenso entre partidos y gobierno se desprendía de un doble reconocimiento:

Primero, que los encargados de organizar las elecciones ya no podían seguir siendo funcionarios temporales, escasamente capacitados y provenientes de otras dependencias gubernamentales. Y en segundo lugar, que las labores técnicas y jurídicas —tan cuidadosamente descritas por casi 300 artículos de nuestra ley electoral— habían alcanzado ya una intensidad, una complejidad y una magnitud tal que sólo un personal bien entrenado, poseedor de probada experiencia, podía afrontarlas con éxito¹¹⁸.

¹¹⁷ Ver artículos 167, 168 y 169 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, aprobado el 13 de julio de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de ese mismo año.

¹¹⁸ Tomado de la “presentación” formulada por José Woldenberg del libro *Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales*, coordinado por José Luis Méndez Martínez y Uri Raich Portman, México, IFE-INAP, 2000, sin página.

Veamos ahora cómo se tradujeron en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral las premisas y el espíritu que habían sido reunidos en la ley electoral. I.

2. El primer Estatuto: rasgos y límites

En el artículo 167, párrafo 4, del *Cofipe* se dispuso que la Junta General Ejecutiva debía elaborar el anteproyecto de Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el cual sería sometido al Consejo General para su aprobación, por conducto de su Presidente. Una vez que ese órgano de dirección lo sancionará como proyecto, éste debía ser remitido “a la consideración del titular del Poder Ejecutivo Federal para su aprobación y expedición”¹¹⁹.

De esa manera, el 31 de enero de 1992 la Junta General Ejecutiva sometió a la consideración del Consejo General el anteproyecto de Estatuto del Servicio Profesional Electoral, acordándose en esa ocasión que se dispondría hasta el 16 de marzo de aquel año para enviar a la Dirección General del IFE las observaciones o comentarios que, en su caso, tuvieran los integrantes del órgano de dirección sobre el documento¹²⁰. Agotada esa tarea, el Consejo General aprobó en la sesión ordinaria del 30 de abril de 1992 la propuesta presentada por la Junta, con lo cual adquirió la categoría de proyecto de Estatuto del Servicio Profesional Electoral. Posteriormente, el Presidente de la República expidió en definitiva el Estatuto, sin haber modificado ninguno de los términos del contenido del proyecto que le había sido remitido por el presidente del órgano de dirección del IFE (que era el Secretario de Gobernación); su publicación en el Diario Oficial de la Federación tendría lugar el 29 de junio de 1992.

El ordenamiento estatutario, que se había estructurado en 9 títulos, 27 capítulos, 202 artículos y 8 disposiciones transitorias, regulaba, por un lado, la participación que tendrían las

¹¹⁹ Esta disposición generó cuestionamientos entre miembros de diversos partidos, pues se consideraba que, aun cuando se quería impulsar la autonomía del IFE, la determinación definitiva de las normas que regularían el Servicio Profesional Electoral iban a quedar en manos del gobierno. Por ese motivo, en las mismas deliberaciones de la subcomisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, que tenían como propósito la elaboración de la ley electoral señalada, se recomendó que fuera el Consejo General quien tuviera la responsabilidad de expedir en términos definitivos el Estatuto. Es obvio que la recomendación no tuvo éxito.

¹²⁰ Conviene subrayar que, transcurrido el plazo citado, sólo se recibieron observaciones y comentarios de cuatro Consejeros Magistrados (Olga Hernández Espíndola, Luis Tirado Ledezma, Manuel Barquín Álvarez y Luis Carballo Balvanera) y de un representante partidista (Partido Popular Socialista). Estas observaciones propiciaron la modificación de 24 artículos del anteproyecto de la Junta, la supresión de uno, la adición de dos nuevos y la reubicación de uno más; pero en lo esencial no representaban cambios sustanciales al anteproyecto diseñado por la de la Junta General Ejecutiva. Véase IFE, “Informe del Director General sobre el Anteproyecto de Estatuto del Servicio Profesional Electoral”, en *Foro Electoral*, órgano del Instituto Federal Electoral, Año II, 1992, Número 9, pp. 57-58.

diversas instancias del IFE en el desarrollo del servicio; así como los rasgos y pasos para desahogar cada uno de los procedimientos que darían sustento al servicio de carrera, por el otro. En las siguientes páginas analizaré ambos aspectos, y terminaré con una reflexión personal sobre los alcances y límites de ese Estatuto.

Respecto de la participación de las instancias, en el Estatuto se estableció que el Consejo General sólo tendría la facultad de “vigilar la oportuna integración, instalación y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto” (artículo 1), mientras que la Junta General Ejecutiva, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral y el Director General del IFE ejecutarían prácticamente todas las tareas sustanciales para la operación y desarrollo del servicio.

En términos específicos, la Junta General Ejecutiva sería la responsable de: 1) aprobar la estructura ocupacional de cada área del IFE, tomando en consideración la estructura orgánica, los objetivos, las funciones, los programas de trabajo, así como las disponibilidades presupuestales; esto implicaba que también podía aprobar qué puestos específicos serían ocupados por el personal de carrera (artículos 19 y 20); 2) autorizar al personal de carrera cambios de un cuerpo a otro, en un mismo rango conforme a las necesidades del propio IFE (artículos 30 y 104); 3) determinar la remuneración que correspondería a los rangos de cada uno de los cuerpos (artículo 36); 4) decidir sobre la ocupación de las vacantes existentes en las estructuras de rangos y ocupacional del servicio (artículo 46); 5) incorporar aspirantes al Servicio Profesional Electoral, con base en los resultados obtenidos en las evaluaciones, concursos o exámenes aplicados (artículo 54); 6) determinar los ascensos en la estructura de rangos del servicio, tomando en cuenta las necesidades del Instituto y la propuesta que al efecto hiciera la Dirección Ejecutiva del área; 7) acordar los puntajes mínimos necesarios en la evaluación del desempeño para alcanzar promociones en el Servicio Profesional Electoral (artículo 97); 8) autorizar disponibilidades al personal de carrera que solicite ausentarse temporalmente del servicio para dedicarse a actividades de su interés particular, siempre que no sea para el desempeño de cargos de elección popular o de dirección en una organización o partido político (artículos 117 y 119); 9) autorizar los reingresos al servicio cuando existan vacantes en las estructuras de rangos y ocupacional del Instituto (artículo 138); 10) determinar las normas y políticas generales relativas a la administración del personal de carácter administrativo y temporal (artículo 145; y, 11), en general, emitir todas las normas y políticas generales que hagan factible el cumplimiento de las anteriores atribuciones (artículo 23).

La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, por su parte, tendría su cargo la “planeación, organización, operación y supervisión del Servicio Profesional. Para [lo cual debía

elaborar y someter] a la aprobación de la Junta [General Ejecutiva] las normas, políticas y los procedimientos correspondientes”. A partir de base genérica, dicha Dirección Ejecutiva tendría las siguientes atribuciones: 1) Presentar a la Junta General Ejecutiva un informe anual sobre el desempeño del Servicio Profesional, así como un dictamen con los resultados obtenidos en el proceso de evaluación de los aspirantes y miembros del personal de carrera; dicho proceso sería coordinado por la propia Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, para lo cual contaría con el apoyo de los representantes de órganos centrales y de las Juntas Locales Ejecutivas en los términos que estableciera el Director General (artículos 24, 70 y 74); 2) Realizar la ocupación de las vacantes del Servicio, conforme lo disponga la Junta General Ejecutiva, y proponer a este mismo órgano la adscripción y asignación del puesto que corresponda al personal de carrera¹²¹ (artículos 47 y 65); 3) Llevar los registros de los resultados obtenidos por los solicitantes a ingresar al Servicio, así como elaborar el nombramiento provisional en rango inicial a las personas que se incorporen al servicio (artículos 53 y 55), 4) Ejecutar los programas y eventos de formación y desarrollo profesional (artículos 75 y 78); 5) Proponer a la Junta General Ejecutiva los ascensos en la estructura de rangos (artículo 94); 6) Hacerse cargo del archivo con los registros individuales de los integrantes del servicio (artículo 100 y 101); y, 6) Llevar a cabo las reincorporaciones al Servicio del personal con disponibilidad (artículos 122 y 123).

Por otra parte, entre las atribuciones que el Estatuto fijaba para el Director General destacan las siguientes: la definición de los términos en que las distintas áreas del Instituto coadyuvarían con la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral en la realización de la evaluación del desempeño del personal de Carrera (artículo 74); celebrar convenios con Instituciones académicas y de educación superior con el propósito de fortalecer los programas de formación y desarrollo (artículo 79); y la posibilidad de “delegar las facultades correspondientes a los funcionarios del Instituto que estime conveniente, a fin de que puedan expedir los nombramientos respectivos” (artículo 111).

Analicemos ahora los rasgos principales de los procesos del servicio. Antes, sin embargo, es conveniente apuntar la definición de Servicio Profesional Electoral que preveía el Estatuto aprobado en 1992. Según ese ordenamiento (artículo 3), el Servicio Profesional Electoral debía ser un “sistema de personal de carrera, integrado por funcionarios electorales especializados, que tiene

¹²¹ En el mismo artículo 65 del Estatuto se precisaba que la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral podría adscribir y asignar puestos al personal de Carrera exceptuando “las designaciones relativas a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto”. Se trataba de 1,660 puestos en los que dicha Dirección Ejecutiva no podía proponer la adscripción de los funcionarios correspondientes, pues la atribución se le había conferido al Director General.

por objeto, respecto del Instituto: i) asegurar el desempeño profesional de sus actividades; ii) proveer al mismo del personal calificado necesario para prestar el Servicio Profesional Electoral; iii) coadyuvar en la consecución de sus fines, y iv) apoyar el ejercicio de las atribuciones de sus órganos”. A partir de esa definición, el Estatuto describe enseguida las características y alcances de los diversos procesos que conformarían el servicio de carrera del IFE.

El *ingreso* al servicio procedería cuando, además de cumplir ciertos requisitos¹²², el aspirante lograra acreditar “los cursos básicos de formación correspondientes y realizar las prácticas que se determinen por los órganos del Instituto”; ganar “el concurso de incorporación conforme se establezca en la convocatoria que formule la Junta [General Ejecutiva]”; o, aprobar “el examen de incorporación que al efecto se disponga”. Una vez incorporado al Servicio, los aspirantes recibirían un nombramiento provisional en el rango inicial de alguno de los dos cuerpos, formalizándose así la relación jurídica con el IFE. La vigencia del nombramiento provisional en el rango inicial duraría hasta el momento en que se cumplieran los requisitos para obtener la titularidad en el Servicio, a saber: la participación en un proceso electoral como servidor del IFE; la acreditación de los cursos de formación profesional que determine la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral; y, la obtención de dictamen favorable con relación a su desempeño en el Servicio Profesional¹²³.

Para asegurar el desempeño profesional de los funcionarios del Servicio, el Estatuto previó que el desahogo de los programas de *formación y desarrollo profesional* se hiciera en tres fases: la básica, que sería de carácter introductorio y buscaría homogeneizar los conocimientos del personal en materias relacionadas con actividades electorales; la profesional, que tendría como propósito “aportar conocimientos al personal de carrera en materias vinculadas con los fines del organismo, que le permitan, en lo general, colaborar con el Instituto en su conjunto y no exclusivamente en un puesto”; y la especializada, cuyo objeto era profundizar los conocimientos del personal de carrera en

¹²² El artículo 48 del Estatuto fijaba como requisitos para ingresar al servicio: a) Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; b) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter imprudencial; c) *Haber acreditado el nivel de educación media superior*; d) No desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos cinco años; e) No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido u organización políticos en los últimos cinco años; f) Aprobar los exámenes que para tal efecto se determinen; y, g) Formular la solicitud respectiva con la documentación que acredite los requisitos anteriores. Entre ellos destaca, sin duda, el nivel de escolaridad para ingresar: bastaba la preparatoria para ocupar cualquier puesto del Servicio, incluido el más alto dentro de la estructura (delegado del IFE en los estados).

¹²³ La ley electoral señalaba que una vez siendo titular se podía realizar carrera en la estructura de rangos. Para darle viabilidad a esa consideración, fundamental para desarrollar la carrera de personal del Servicio, en el propio Estatuto se fijó en uno de sus artículos transitorios que la Junta General Ejecutiva debía iniciar el proceso para la incorporación a la titularidad de los rangos del servicio al personal del Instituto que hubiese participado en el proceso electoral federal de 1991. Para tal efecto se tendría que expedir una convocatoria en la que se establecieran los requisitos y procedimientos a cumplir. Este mandato, como se verá más adelante, fue cumplido hasta mediados de 1998, con lo cual se pospuso el inicio de la carrera en la estructura de rangos.

materias o áreas específicas, de interés para el Instituto”. Sólo quienes acreditaran la formación básica podrían participar en la fase de formación profesional, al cabo de la cual estarían en condiciones de alcanzar la titularidad en un rango inicial del Servicio Profesional Electoral. Como complemento a las tareas de capacitación y formación, el personal de carrera podría beneficiarse de convenios que se establecieran con instituciones académicas y de educación superior.

En lo que toca a la *evaluación* del personal de carrera, el estatuto decía que se tenía que establecer un sistema para evaluar de manera integral, tanto a los aspirantes, como a los integrantes del Servicio. En el caso de estos últimos, la evaluación de su desempeño se realizaría anualmente, “considerando la complejidad de función, tiempo y lugar, así como el grado de conflictividad de un área o puesto determinado”. La evaluación del superior jerárquico y la evaluación de las áreas normativas son los aspectos que conformarían el resultado de la evaluación del desempeño anual del personal de carrera.

En el primer capítulo de mi investigación subrayé que la evaluación del desempeño es fundamental no sólo para ascender u obtener promociones dentro del servicio de carrera, sino también para determinar la permanencia del funcionario en la organización. Esta premisa, elemental para hacer prevalecer el rendimiento como condición básica para realizar carrera profesional, no fue contemplada en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral expedido en 1992. Ahí sólo se decía que la evaluación tendría por objeto "apoyar a las autoridades del Instituto en la toma de decisiones, con respecto a la incorporación, adscripción, asignación de puestos, ascensos y los demás procedimientos que con relación a los miembros del servicio profesional establece este Estatuto”. Para permanecer en el Servicio únicamente se pedía la acreditación de los programas de formación y desarrollo; así lo establecía el artículo 77 que a la letra señalaba:

Para su *ingreso y permanencia* en el Servicio Profesional, así como para el *ascenso* en la estructura de rangos, el personal de carrera estará obligado a participar y acreditar los programas de formación y desarrollo profesional, de conformidad con las normas y políticas que establezca la Junta [General Ejecutiva]¹²⁴.

¹²⁴ Cabe agregar que en otros artículos del Estatuto expedido en 1992 se decía que el personal de carrera dejaría de pertenecer al Servicio por una de las siguientes causas: renuncia, cuando es voluntad expresa del funcionario separarse del servicio; retiro por edad y tiempo de servicios, incapacidad física o mental que le impida el desempeño de sus funciones, o fallecimiento; y destitución, la cual procedería cuando el funcionario incumpla de manera grave alguna de sus obligaciones o no acredite los programas de formación y desarrollo, tal como mencioné arriba (véase artículos 131, 132, 133 y 136). Pero en ninguna parte se fijó como requisito obligatorio la aprobación de las evaluaciones anuales para permanecer dentro del SPE. Llamo la atención sobre esta situación, pues constituye una de las causas por las cuales entre 1993 y 1996 no fue posible construir un servicio meritocrático de carrera en el IFE: sin ninguna previsión para ser considerada como requisito de permanencia, la evaluación del desempeño sencillamente perdió mucho sentido durante ese período. Desde una perspectiva legal podría argumentarse que esa situación obedecía a que en el *Cofipe* de 1990 no se dispuso explícitamente que la evaluación del desempeño fuera un requisito de permanencia. Sin embargo, si se

Finalmente, además de establecer ciertas condiciones para poder disfrutar de la *disponibilidad* o *reingresar* al Servicio Profesional Electoral, en el Estatuto se previó un capítulo relativo a las *sanciones administrativas* y otro en torno al *recurso de reconsideración* que podría interponerse contra actos o resoluciones dictadas por las autoridades del Instituto que afectaran al personal de carrera. En el primero se estableció que las sanciones administrativas (amonestación, suspensión, destitución o multa) se impondrían cuando el personal no prestara sus servicios con la intensidad y calidad deseadas, hiciera un manejo incorrecto de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación bajo su custodia y responsabilidad, o incumpliera disposiciones del *Cofipe*. Si bien se precisaron los criterios conforme a los cuales podrían ser aplicadas dichas sanciones, el Estatuto no detalló el procedimiento específico para su determinación, ni las instancias encargadas de sancionar las faltas cometidas.

El capítulo sobre el *recurso de reconsideración* preveía que su interposición se haría ante la Secretaría General del IFE, a más tardar al término de quince días naturales desde el momento en que le haya sido notificada la resolución o tuviera conocimiento del acto impugnado. Si el recurso llegara a interponerse fuera de ese término, o no se cumpliera con alguno de los requisitos de presentación, se tendría por no interpuesto, con lo cual las resoluciones o actos recurridos tendrían carácter definitivo. Hasta ahí llegaba la posibilidad de los funcionarios de carrera de impugnar resoluciones en su contra: no había otra instancia que pudiera revisar la resolución tomada en relación con el recurso de reconsideración, ni existía la posibilidad de solicitarle a la instancia resolutora alguna explicación adicional de las razones por las cuales tomó o dejó de tomar alguna decisión.

Otras consideraciones sobre los alcances del Estatuto de 1992, son las siguientes: en primer lugar, destaca la escasa precisión de los rasgos y etapas de cada uno de los procesos del Servicio Profesional Electoral; y en segundo, la excesiva concentración de responsabilidades en la Junta

atiende al análisis teórico que desarrollé en mi primer capítulo, en el sentido de que los resultados de la evaluación deben ser útiles para determinar tanto ascensos como permanencia dentro de un servicio de carrera, es posible suponer que las instancias que en su momento definieron el contenido de aquel estatuto pudieron haber previsto algún mecanismo para darle sentido a esa consideración. Aquí es donde yo sostengo que faltó voluntad y sentido de corresponsabilidad a las autoridades del IFE para instaurar un servicio de carrera basado en el mérito, pues en lo que hace a la evaluación pudieron haber tomado como fundamento legal la disposición del *Cofipe* 1990 que obligaba al establecimiento de “métodos para la evaluación del rendimiento” (artículo 169), a efecto de que sus resultados sirvieran para la determinación de ascensos y movimientos en los cargos o puestos del Servicio Profesional Electoral. Más adelante volveré a esta idea.

General Ejecutiva y el Director General. También llama la atención la ausencia de lineamientos para que el Consejo General, particularmente los partidos políticos, pudiera vigilar el desarrollo y cumplimiento de esos procesos. Y aquí vale una reflexión adicional.

Una interpretación del *Cofipe* podría llevarnos concluir que los ciudadanos y los partidos son los principales *clientes* del IFE: los primeros porque a ellos se les tiene que credenciar y hacer respetar sus derechos políticos-electorales, y los segundos porque la actuación del IFE les permite dirimir conflictos de la competencia electoral y les asegura el ejercicio del voto para la distribución de los cargos de elección popular, entre otros objetivos. Dada la trascendencia de esos fines, los propios partidos determinaron, a través de la ley electoral de 1990, que su presencia era importante en los trabajos de la autoridad electoral federal, pues ello redituaba en mayor confiabilidad y transparencia en la organización de los comicios. Por todo lo anterior, me parece que era conveniente que en el ordenamiento estatutario de 1992 se precisaran con mayor rigor los procesos del servicio para no incurrir en decisiones discrecionales; pero al mismo tiempo se pudo haber promovido el diseño de mecanismos que hicieran posible una vigilancia o supervisión de procesos del Servicio por parte de los partidos políticos, más aún si se aspiraba a fortalecer la confianza en los trabajos de la autoridad electoral naciente.

En ese sentido, tampoco deja de llamar la atención que, teniendo en sus manos la posibilidad de mejorar el contenido del proyecto de estatuto, los integrantes del Consejo General (particularmente los partidos políticos) no hayan formulado observaciones sustanciales para reorientar las premisas sobre las que habría de desarrollarse el servicio de carrera dentro del IFE¹²⁵. Fue posteriormente cuando los partidos reclamarían el diseño que ellos mismo habían avalado, argumentando que desde el solo hecho de que Presidente de la República expidiera el Estatuto se le restaba confianza y credibilidad a la operación y funcionamiento del Servicio Profesional Electoral.

¹²⁵ Aprobado el Estatuto, y de cara a las elecciones de 1994, el entonces Director General del IFE, Arturo Núñez Jiménez, señalaba que “construir un servicio civil en cualquier área es muy difícil y en el área político-electoral, con el grado de controversia que tienen nuestros comicios, es, desde luego, más difícil...[por ello] el estatuto busca precisamente despartidarizar la estructura electoral” (véase, Rodrigo Morales y Daniel Moreno, “La prueba de fuego es la realidad”, entrevista realizada a Arturo Núñez Jiménez, en *Voz y Voto*, Mayo de 1993, p. 7). Sin embargo, contrario a lo que decía ese funcionario, el diseño y aprobación del Estatuto no había resultado ser tan complicado, pues bastaron cuatro meses para que las instancias internas del IFE pudieran estar de acuerdo con su contenido. La expresión de Arturo Núñez, por otra parte, destacaba la necesidad de colocar a los funcionarios de carrera lejos de los intereses de los partidos mediante la instauración de un servicio profesional de carrera. Este propósito, sin embargo, sería más tarde puesto en entredicho por los propios partidos. De hecho, antes de la celebración de aquellos comicios el Servicio Profesional Electoral habría de sufrir un primer golpe: la despedida masiva de funcionarios por razones eminentemente políticas. Las causas de fondo que explican ese evento, como más adelante desarrollaré, radican en el propio diseño institucional que previó la ley electoral y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

Esta situación fue interpretada correctamente como un rasgo de control de la autoridad electoral por parte del gobierno federal; Samuel del Villar lo decía en los siguientes términos:

A nivel del Servicio Profesional Electoral, el control se sustancia por la discrecionalidad del ejecutivo para formular su estatuto a través del proyecto de la Junta General Ejecutiva y de la Dirección General Ejecutiva respectiva, de la aprobación del secretario de Gobernación, de la conformidad por la mayoría nombrada por él en el Consejo General, y de su asentimiento y expedición por el propio titular del Ejecutivo, y de su “organización y desarrollo” por la “Dirección Ejecutiva competente”¹²⁶.

El mismo Del Villar sintetizaba las debilidades del servicio profesional de carrera del IFE, sobre las cuales volveré más adelante, así:

“El estatuto resultante no funda el servicio en exámenes y oposiciones imparciales, sobre bases de honestidad, mérito y aptitud, sino en un “sistema de evaluación del personal” con una discrecionalidad política irrestricta de la Junta General Ejecutiva y de la Dirección General competente para determinar su comportamiento de acuerdo con ella, que llega a excluir textualmente la protección de la legislación laboral”¹²⁷.

3. El pecado de origen: la integración del Servicio

El artículo 69 del *Cofipe* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990 estableció que:

Para el desempeño de sus actividades el Instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. La desconcentración será base de su organización.

Con base en esa disposición, la cual no ha cambiado a la fecha, el IFE tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejerce sus funciones en todo el territorio nacional a través de 32 delegaciones, una en cada entidad federativa; y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal. En sus respectivos ámbitos de competencia, las delegaciones y subdelegaciones se integran por un órgano permanente denominado Junta Local Ejecutiva y Junta Distrital Ejecutiva, respectivamente; un Vocal Ejecutivo, quien preside dicho órgano; y el Consejo Local o Distrital, según se trate, cuyo funcionamiento sólo tiene lugar durante los procesos electorales federales.

¹²⁶ Samuel del Villar Krestchman, “La ‘legitimidad’ partidocrática. El control electoral 1988-1994” en, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Volumen XXXVI, Números 1-2, Enero-Junio 1996, pp. 280-281.

¹²⁷ *Loc. cit.*

Los órganos permanentes en el ámbito desconcentrado, a su vez, se integran por cinco funcionarios: un Vocal Ejecutivo (ya mencionado), un Vocal de Organización Electoral, un Vocal del Registro Federal de Electores, un Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un Vocal Secretario, quienes invariablemente forman parte del Servicio Profesional Electoral. De modo que al haber 32 Juntas Locales y 300 Distritales, se produce una cifra de 1 mil 660 funcionarios del SPE; y si se toma en consideración que, en tareas relativas al Registro Federal de Electores, la ley obliga a la instalación de una Comisión Nacional de Vigilancia, de 32 en el ámbito estatal y de 300 en el espacio distrital, en cuya integración debe fungir como secretario un miembro del Servicio, entonces el número mínimo obligatorio de puestos del SPE asciende a 1 mil 993.¹²⁸

Por otra parte, el *Cofipe* de 1990 fijó en uno de sus artículos transitorios que:

En tanto no se expida el Estatuto del Servicio Profesional, para las elecciones de 1991 los integrantes de las Juntas Ejecutivas Locales serán elegidos por el Consejo General por mayoría absoluta con base en las propuestas que haga el Director General del Instituto. Los Consejos Locales, [a su vez], elegirán por mayoría absoluta para 1991 a los integrantes de las Juntas Distritales Ejecutivas de entre las propuestas que haga el Director General¹²⁹

Si a esa disposición se le suman los siguientes dos mandatos, también de carácter transitorio: que “el desempeño de los funcionarios (del Instituto) nombrados para el proceso electoral de 1991 será considerado como una primera etapa para su ingreso a los cuerpos de la Función Directiva y de Técnicos del Instituto”; y que “integrada la Junta General Ejecutiva del Instituto, procederá desde luego a la elaboración del Proyecto del Estatuto del Servicio Profesional Electoral”¹³⁰, entonces conviene subrayar tres hechos que no pueden pasar inadvertidos, pues influyeron decisivamente en la definición de las normas estatutarias y en la integración inicial del SPE, sino también en el grado de confianza y credibilidad que los partidos políticos otorgarían a la estructura de funcionarios con la que se puso en marcha el servicio de carrera del IFE. Estos hechos son: 1) la forma de integrar el Consejo General y los Consejos Locales para la elección de 1991; 2) la influencia del Director General en la concepción del Estatuto y en la integración de las propuestas de aspirantes a ocupar

¹²⁸ Las comisiones de vigilancia se integran, además del miembro del Servicio mencionado, por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores cuando se trata de la comisión nacional, y por los vocales del Registro Federal de Electores de las Juntas Locales y Distritales cuando se trata de las otras dos comisiones (la local y la distrital, quienes fungen como presidentes de esas instancias; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; y un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Los órganos sesionan por lo menos una vez al mes, a fin de supervisar las tareas relativas a la inscripción, actualización y credencialización de los ciudadanos del padrón electoral.

¹²⁹ Artículo Octavo Transitorio, *Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

¹³⁰ Ver artículos Sexto y Séptimo Transitorios del *Cofipe* de 1990.

los puestos del Servicio en las Juntas Locales y Distritales; y 3) las “ventajas” otorgadas a los vocales de esos órganos al momento de definir quienes conformarían en definitiva el Servicio Profesional Electoral en 1993, año en el que comenzaría su operación formal.

Con relación al primero, vale señalar que el *Cofipe* de 1990 disponía que el Consejo General se integraría por un consejero del Poder Ejecutivo, quien sería el Secretario de Gobernación y fungiría como presidente del mismo; cuatro consejeros del Poder Legislativo, que serían dos diputados y dos senadores propuestos en sus respectivas cámaras (uno por la fracción mayoritaria y el otro por la primera minoría); seis consejeros magistrados que serían designados por la Cámara de Diputados¹³¹, de entre una lista de aspirantes formulada por el Presidente de la República; y representantes de los partidos políticos¹³². Todos los integrantes del Consejo General tendrían derecho a voz y voto¹³³. Además, en la ley también se precisó que “para mantener las condiciones que aseguren la imparcialidad y objetividad en la función electoral”, si el número de representantes de los partidos políticos con derecho a voto resultaba mayor a diez, se integraría un consejero magistrado más por cada representante adicional a dicho número.

Este mecanismo de integración recibió, desde antes de su aprobación como norma jurídica, críticas severas por parte de los principales partidos políticos de oposición representados en la

¹³¹ Específicamente, el artículo 74 del *Cofipe* señalaba que los consejeros magistrados serían elegidos en la Cámara de Diputados “por el voto de sus dos terceras partes de sus miembros presentes” y que en caso de que en la primera votación no se obtuviera dicha mayoría, se procedería a insacular, de entre los candidatos propuestos, a los consejeros magistrados que se requieran. Las reglas y procedimientos para verificar el cumplimiento de los requisitos, así como para la elección, o en su caso insaculación, de los consejeros magistrados “serán las que establezca la Ley Orgánica del Congreso de la Unión o el ordenamiento reglamentario de la Cámara de Diputados”. Sin embargo, en la sección de artículos transitorios se estableció que, en tanto el Congreso de la Unión o la Cámara de Diputados expidiera los ordenamientos para establecer dichas reglas o procedimientos, la selección de los consejeros magistrados se haría conforme al siguiente procedimiento: 1) el Presidente de la República propondría a la Cámara de Diputados una lista de por lo menos 12 candidatos propietarios y otra de 16 candidatos suplentes; 2) recibidas las propuestas, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales nombraría una subcomisión a efecto de verificar los diversos requisitos exigidos por el *Cofipe* para ser designados a ese cargo, 3) después, esa subcomisión elaboraría un anteproyecto de dictamen para someterlo a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, que sería la responsable de elevarlo a la consideración de la Cámara; y, 4) finalmente, la Cámara de Diputados procedería a su elección, o insaculación en los casos donde los candidatos propuestos no hayan alcanzado los votos necesarios para ser electos.

¹³² En el caso de la determinación del número de representantes que podían tener los partidos políticos en el Consejo General, la ley optó por una fórmula proporcional que esencialmente consistía en las siguientes reglas: a) un representante por cada partido político que hubiere obtenido entre el 1.5 y el 10 por ciento de la votación nacional emitida en la anterior elección de diputados de mayoría relativa; b) un representante adicional por cada partido que hubiese obtenido más del 10 por ciento y hasta el 20 por ciento de la votación nacional emitida a que se refiere el inciso anterior; c) otro representante por cada partido político que hubiese obtenido más del 20 por ciento y hasta el 30 por ciento de la votación nacional emitida; y, d) hasta un cuarto representante por cada partido que hubiese obtenido más del 30 por ciento de la votación nacional en los últimos comicios que se hubiesen llevado a cabo.

¹³³ La ley también precisaba que el partido que hubiera obtenido su registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la última elección, también tenía el derecho de contar con un representante con voz pero sin voto. A las sesiones públicas en las que deliberaba el Consejo General también concurrían en esa misma calidad el Director General y el Secretario General del IFE. Se trataba de los únicos participantes que en la mesa de deliberaciones del órgano de dirección no podían decidir mediante el voto.

Cámara de Diputados (incluido el PAN quien a fin de cuentas habría de votar, junto con el PRI, tanto las reformas a la Constitución como a la ley electoral).

En efecto, en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados consta que el PRI fue el autor y defensor de esa fórmula para integrar el Consejo General, y que los partidos de oposición manifestaron serias reservas a la propuesta. Así, mientras que en voz de uno de sus diputados, el PRI decía “como nunca, los organismos electorales están mejor conformados y lo están porque funcionarán ahora con la participación del poder público, de la sociedad, de los partidos, esto no lo teníamos ayer”¹³⁴, los demás partidos se expresaban en un sentido totalmente distinto.

El PAN, a través de su diputado Juan Antonio García Villa, dijo el día en que fue sometido al pleno de la Cámara el proyecto de reformas constitucionales:

Ya hemos señalado aquí con insistencia que este proceso de reforma político-electoral es, para el Partido Acción Nacional, limitado, insuficiente, parcial...No estamos sin duda, satisfechos con lo que hoy se logra...[En lo que hace a los organismos electorales] hemos establecido...una serie de requisitos que deben reunir para ser elegibles...los consejeros magistrados del órgano superior de dirección...Estas cualidades...no son una garantía absoluta de imparcialidad..., pero si no se atiende el compromiso de cumplir con esos requisitos y de establecer en conjunto las propuestas que hará el Ejecutivo como ha sido el ofrecimiento, tendremos al menos ahora a quien señalarle su responsabilidad si los cuerpos electorales se integran de manera facciosa.¹³⁵

En voz del diputado Abel Vicencio Tovar, un grupo minoritario de diputados de la fracción panista fue más allá el día en que iba a ser aprobado el *Cofipe* en 1990:

La estructura de los organismos electorales no sólo conserva y asegura, sino acrecienta el control del gobierno en todo el aparato electoral. El Consejo General se integra...de tal modo que los partidos de oposición tienen una minoría predeterminada frente a la mayoría constituida por el Secretario de Gobernación, con voz y voto de calidad; por 2 consejeros del Congreso designados por la mayoría; 4 representantes del partido oficial y los 6 consejeros magistrados que en última instancia son personas cuyas propuestas provienen del Ejecutivo Federal. Esto se agrava por el mecanismo que asegura el control de este organismo, puesto que por cada consejero adicional de los partidos políticos se agrega uno más del Ejecutivo. De este órgano superior, previamente asegurado, se van derivando como en cascada todos los demás organismos, que de un modo u otro dejan en entredicho los principios de imparcialidad y objetividad.¹³⁶

Por su parte, en la misma sesión de la Cámara en que se aprobaría la nueva ley, el PRD decía:

¹³⁴ Las palabras fueron de Javier López Moreno, véase Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año II, No. 30, p. 122.

¹³⁵ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año I, Número 9, 16 de octubre de 1989, p. 78.

¹³⁶ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año II, Número 30, 13 de julio de 1990, p. 125

El proyecto que está sometiéndose a discusión no proyecta la garantía del ejercicio de los derechos políticos, porque mantiene y preserva el control de los órganos que regulan los procesos electorales. . .el Partido Revolucionario Institucional se mantiene para sí mismo la parcialidad de la integración de los órganos que regulan los procesos electorales, no hay, consecuentemente, apertura democrática [. . .]¹³⁷

En ocasión del debate relativo a la aprobación de la propuesta de reformas constitucionales electorales, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) también fue muy enfático al señalar que:

La equidad y la justicia al establecer los organismos electorales, a final de cuentas resulta ser la misma gata, la misma gata revolcada, nada más que con diferente harina. Pues tales organismos son designados por el Ejecutivo, ya que es quien propone y el Legislativo le da visto bueno, sin que para ello puedan intervenir los organismos políticos entre partidos y los ciudadanos. La falta de paridad y de igualdad de estos organismos constituye el meollo de la cuestión, puesto que con ello el gobierno se sigue garantizando la manipulación de los organismos electorales.¹³⁸

Finalmente, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) también criticó seriamente las propuestas de reforma constitucional, particularmente las relativas a la integración de los organismos electorales, pues decía que:

...podría afirmarse sin rubor, que las propuestas de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales no corresponden a las expectativas políticas de cambio abiertas en los últimos años, y en particular, con la insurgencia cívico-electoral de julio de 1988.¹³⁹

A pesar de las objeciones, con el voto favorable del PRI y el PAN se aprobó el *Cofipe*, con lo cual se procedió a la instalación formal del Consejo General. En términos concretos, primero fue aprobada la lista de magistrados, propietarios y suplentes, a propuesta del Presidente de la República (también con el voto de esos mismos partidos). Luego, en cada una de las cámaras del Congreso se eligió a los consejeros del Poder Legislativo ante el Consejo General: en la de diputados resultaron elegidos un legislador del PRI y otro del PAN; mientras que en la de Senadores la representación recayó en el PRI, por ser el partido mayoritario, y en el PRD, por ser la minoría. En lo que hace a la

¹³⁷ Intervención del diputado Ignacio Castillo Mena, véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, también del día 13 de julio de 1990.

¹³⁸ Intervención del diputado Humberto Esqueda Negrete, en Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año I, Número 9, 16 de octubre de 1989, p. 59.

¹³⁹ Intervención del Diputado Pedro Manuel Cruz López de Díaz, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año I, No. 9, 16 de octubre de 1989, p. 74.

designación de los representantes de los partidos políticos, la fórmula proporcional contemplada en la ley arrojó como resultado que el PRI tuviera cuatro representantes, el PAN dos y uno por cada uno de los partidos con registro (PRD, PFCRN, PPS y PARM); además, se integró un representante del Partido Demócrata Mexicano (PDM) con voz pero sin voto.

Una referencia importante que habla de la insatisfacción que produjo la fórmula de integración del máximo órgano del IFE utilizada en los comicios de 1991, consiste en que para la siguiente elección federal se tuvo que recurrir a un nuevo mecanismo de conformación de la autoridad electoral, con el propósito de superar las acusaciones de parcialidad y desconfianza que cruzaban a todo el sistema electoral. Terminado el proceso electoral federal de 1991, uno de los especialistas en materia electoral en México, Jorge Alcocer, subrayaba:

Ha quedado suficientemente claro que la suma de parcialidades, representadas por los partidos, no da como resultado la imparcialidad. Ha quedado demostrado que la simbiosis gobierno-partido oficial impide otorgar confianza a los ofrecimientos de imparcialidad del presidente de la República, jefe de estado, jefe de gobierno, o jefe del partido en el poder; la mayoría gubernamental en los organismos electorales no ha sido, no es ahora y no lo será en el futuro inmediato garantía de imparcialidad; todo lo contrario ¹⁴⁰

Bajo esa peculiar forma de integración del Consejo General, la cual evidentemente favorecía la construcción de una mayoría de votos alrededor del gobierno y del PRI, en el IFE fueron tomadas otras dos decisiones que conviene reseñar: la designación del Director General y la integración de los Consejos Locales. En lo que hace a la primera decisión, el Secretario de Gobernación propuso al Consejo General la designación de un funcionario con amplia trayectoria en el gobierno y el PRI, Emilio Chuauyffet; la propuesta fue aprobada con quince votos a favor, dos en contra y dos abstenciones, (los votos en contra fueron del representante del PRD y de uno de los consejeros de la Cámara de Senadores, mientras que los dos representantes del PAN se abstuvieron).

¹⁴⁰ Jorge Alcocer Villanueva, "IFE: legalidad y conflicto" en Jorge Alcocer y Rodrigo Morales (Coords.), *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 57. En ese mismo artículo, Alcocer sostenía que "los organismos electorales pueden conformarse sin la participación decisoria del gobierno y los partidos. Para ello bastaría con integrarlos con ciudadanos que reúnan los requisitos que la ley señalen, otorgando fuero equivalente al de un legislador general e inamovilidad por un cierto periodo...la condición básica para su nombramiento es el cumplimiento estricto de dichos requisitos...y su designación por sorteo o insaculación, realizada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión". También sostenía que al gobierno federal "le correspondería otorgar las garantías legales y los recursos necesarios para el funcionamiento de los organismos electorales...[y] los partidos políticos se harían representar en esos organismos en condiciones igualitarias, para hacer valer los recursos que la ley les otorgue, con voz y sin voto,...[pues] nada aconseja, al menos en el caso mexicano, que deban seguir siendo juez y parte".

La importancia del Director General en la construcción de la normatividad estatutaria, así como en la integración del servicio de carrera del IFE, es otro dato destacable dentro de la ley electoral de 1990. Si bien no podía votar las decisiones del máximo órgano de dirección, ese funcionario contaba con el suficiente poder para definir la estructura ejecutiva del IFE que organizaría la elección federal de 1991. En efecto, en vísperas de dicha elección, la ley le confirió al Director General, por un lado, la atribución de nombrar a los seis directores ejecutivos que integrarían la Junta General Ejecutiva, preferentemente de entre los miembros del servicio profesional electoral, “en igualdad de circunstancias”; y, por el otro, la facultad de proponer al Consejo General y a los Consejos Locales las listas de aspirantes a integrar las Juntas Ejecutivas Locales y Juntas Ejecutivas Distritales, respectivamente, a fin de que esos órganos directivos pudiesen elegir por mayoría absoluta a los integrantes de las Juntas.

Si, además, se toma en consideración que la Junta General Ejecutiva —cuyos directores ejecutivos eran nombrados por el Director General— tenía la atribución de proponer al Consejo General la lista de los candidatos a consejeros ciudadanos de los Consejos Locales, es hasta cierto punto obvio suponer que dicho funcionario tenía en términos prácticos amplias posibilidades de influir en la integración de las propuestas de candidatos a ocupar el cargo de consejero ciudadano en los Consejos Locales, órganos que, como dije, tenían la responsabilidad de designar a los integrantes de las Juntas Distritales. Al respecto, vale decir que la ley electoral establecía que mientras se expedía el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, los Consejos Locales serían los responsables de designar por mayoría absoluta a los integrantes de las Juntas Distritales Ejecutivas de “entre las propuestas que haga el Director General” (artículo octavo transitorio). En esa misma disposición se señalaba que el Consejo General debía elegir a los integrantes de las Juntas Locales por mayoría absoluta, “con base en las propuestas que haga el Director General del Instituto.” De este modo, es claro que si bien el Consejo General y los Consejos Locales eran los responsables de la designación de quienes durante el proceso electoral de 1991 fungirían como integrantes de las Juntas Locales y Distritales, también resultaba evidente que dichos órganos de dirección debían tomar sus decisiones con base en las propuestas que previamente había formulado el Director General del IFE.

Lo criticable de esta fórmula no es tanto que el Director General haya tenido la atribución de definir las propuestas de candidatos a ocupar los órganos permanentes desconcentrados, sino los criterios conforme a los cuales integraría su lista de aspirantes. En efecto, el código electoral de 1990 únicamente le acotaba su amplia y discrecional facultad para escoger candidatos, señalándole

que éstos debían reunir los siguientes requisitos: “gozar de buena reputación y no haber sido condenados por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial”. A todas luces esos requisitos eran suficientes para seleccionar y designar, con base en el mérito y la igualdad de oportunidades, a los 1660 funcionarios que integrarían las Juntas Locales y Distritales.

La crítica cobra mayor sentido si se toma en cuenta que, además de haber sido designados para la elección de 1991 sin haber presentado un solo examen de conocimientos, los integrantes de las Juntas Locales y Distritales contarían con una ventaja inicial en el proceso de integración definitiva del Servicio Profesional Electoral: la ley —a través de otra disposición transitoria— les había asegurado que por el hecho de haber sido nombrados para el proceso electoral de 1991, su desempeño serviría como una primer etapa “para su ingreso a los cuerpos de la función directiva y de técnicos del Instituto”¹⁴¹.

El dato más relevante que pone en evidencia la fragilidad del mecanismo adoptado para seleccionar a los integrantes de los órganos desconcentrados del IFE se refiere al número de sustituciones que tan solo en los cargos de las Juntas Locales se produjeron entre enero y octubre de 1991: durante ese período se sustituyó a 28 funcionarios, lo que representa el 17.5 por ciento de la suma total de puestos disponibles en esos órganos desconcentrados. De esa cifra, siete eran Vocales Ejecutivos, nueve Secretarios, siete vocales de Organización Electoral, tres de Capacitación Electoral y Educación Cívica y dos más del Registro Federal de Electores. Esencialmente todos ellos habrían abandonado el IFE por acusaciones de los partidos políticos sobre falta de probidad e imparcialidad¹⁴²; conviene señalar que la posibilidad de impugnar al personal de carrera también estaba prevista en la propia ley electoral de 1990.¹⁴³

¹⁴¹ Véase, artículo séptimo transitorio del *Cofipe* que estuvo en vigor en la elección de 1991.

¹⁴² IFE, *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*, Tomo I, Volumen 1 (“El IFE y sus órganos centrales”), México, 1992, pp. 73-74. Como se verá más adelante, los partidos políticos (principalmente el PAN y el PRD) retomaron el argumento de la supuesta parcialidad, más que el desempeño eficaz o las capacidades profesionales, para presentar reiteradamente impugnaciones en contra de los funcionarios del SPE. Así, argumentado supuestos nexos con el PRI y el gobierno, esos partidos presentaron impugnaciones o quejas en contra de vocales de Juntas Ejecutivas durante los procesos electorales de 1991, 1994, 1997 y 2000 (para el proceso electoral del 2003 esa situación ya no se presentaría, lo cual habla de la confianza que había logrado acreditar el Servicio Profesional Electoral). Por tratarse de impugnaciones que cuestionaban situaciones subjetivas que no necesariamente tenían relación directa con el desempeño o las obligaciones de los funcionarios objetados, las instancias competentes del Instituto mayoritariamente decidieron declararlas infundadas.

¹⁴³ En una disposición transitoria del *Cofipe* —la séptima— se dispuso que la elección de cualquier integrante de Junta Local o Distrital que no cumpliera alguno de los requisitos señalados para ser designado, podría derivar en una impugnación, la cual debía ser presentada por los partidos políticos en los términos establecidos en la propia ley electoral (concretamente en el apartado sobre medios de impugnación y sanciones administrativas). Ahí se decía que los funcionarios electorales podían ser amonestados, suspendidos, destituidos del cargo o multados “en los términos que señale el Estatuto del Servicio Profesional Electoral” (artículo 338). Lo paradójico de esta disposición es que se buscaba garantizar a los partidos la posibilidad de impugnar a los funcionarios del servicio, por infracciones o violaciones a la ley

4. Conformando el Servicio: ¿Igualdad para ingresar?

El primer paso para integrar en términos definitivos el Servicio Profesional Electoral consistió en la aprobación, por conducto de la Junta General Ejecutiva, del Catálogo de Puestos y Cargos del IFE el 12 de septiembre de 1992. Ahí quedó establecido que la estructura del Servicio estaría compuesta por 2,336 puestos, que serían distribuidos entre las áreas del Instituto tal como se observa en el cuadro 1. Esa estructura no sería alterada por los siguientes siete años, específicamente hasta septiembre de 1999 cuando, por mandato del nuevo Estatuto aprobado ese año, fue modificado el catálogo de cargos.

Cuadro 1. Composición de la estructura de puestos del Servicio Profesional Electoral, 1992-1999, por áreas y cuerpos

Áreas	Cuerpos		Total
	Función Directiva	Técnicos	
<i>I. Áreas desconcentradas</i>	1,660	413	2,073
Juntas locales ejecutivas	160		160
Juntas distritales ejecutivas	1,500		1,500
Oficinas desconcentradas del Registro Federal de Electores (RFE)		413	413
<i>II. Áreas centrales</i>	96	167	263
Dirección Jurídica	3	9	12
Registro Federal de Electores	1	92	93
Prerrogativas y Partidos Políticos	9	24	33
Organización Electoral	66	33	99
Capacitación Electoral y Educación Cívica	17	9	26
Total	1756	580	2336

Fuente: IFE, 1994, *tu elección memoria del proceso electoral federal*, México, 1995, p. 43.

Con relación a la mencionada cifra de 1,993 puestos que el *Cofipe* establecía como número mínimo de puestos exclusivos del SPE, la Junta General Ejecutiva sólo agregó 343 puestos más, de los cuales el 50.43 por ciento desempeñaría funciones propias de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, 28.86 por ciento estaría ubicados en la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y el restante 20.71 por ciento se encontraría distribuido en las Direcciones Ejecutivas de

electoral, pero la imposición de la sanción correspondiente se debía hacer conforme a un ordenamiento que entre 1990 y mediados de 1992 todavía no existía: el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

Prerrogativas y Partidos Políticos y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como en la Dirección Jurídica.

Posteriormente (el 8 de diciembre de 1992), luego de su aprobación previa por parte de la Junta General Ejecutiva, se publicó la convocatoria pública para ingresar al Servicio Profesional Electoral en diversos diarios y revistas de circulación nacional. De su contenido pueden destacarse los siguientes aspectos: 1) trato diferenciado entre aspirantes que ya formaban parte del IFE y aquellos que eran candidatos externos; 2) ausencia de medidas para garantizar seguridad, confidencialidad y transparencia de los resultados de cada una de las etapas; y 3) marginación de los integrantes del Consejo General en la supervisión y vigilancia del proceso.

Con base en una disposición transitoria del *Cofipe*, referida ya en páginas anteriores, la Junta General Ejecutiva diferenció entre los funcionarios del Instituto que habían participado en el proceso electoral de 1991 y los aspirantes externos, otorgándoles a los primeros la ventaja de acceder directamente a la etapa de examen de conocimientos¹⁴⁴. Los segundos, por su parte, tuvieron que pasar por una etapa inicial de evaluación curricular, conformada por un análisis documental y una entrevista personal sobre sus antecedentes académicos y laborales, para poder aspirar a presentar los exámenes de conocimientos. Además, en el proceso se privilegió que los aspirantes internos que acreditaran el examen de conocimientos tendrían asegurada la plaza que hasta ese momento ocupaban; de modo que si ésta correspondía a la estructura de puestos del SPE, es obvio mencionar que los aspirantes externos estaban en franca desventaja de ganar esa plaza, aun cuando hubiesen obtenido una mejor calificación en el examen que el aspirante interno que la ocupaba. Es evidente que con esto se rompía con el principio de igualdad de oportunidades que para ingresar al Servicio establecía el propio Estatuto¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Conviene decir que en la convocatoria se precisó que los funcionarios del IFE que desearan ingresar al SPE debían haber acreditado la evaluación anual de 1991. Sin embargo, esa exigencia perdió sentido, dado que hasta ese momento no se había definido un sistema de evaluación objetiva del desempeño (presumiblemente ni siquiera se habría establecido una calificación mínima aprobatoria). En las cédulas individuales utilizadas para evaluar ese año se calificaba el desempeño de los siguientes aspectos: conocimientos, idoneidad, eficiencia, disciplina, relaciones humanas, iniciativa y capacidad de conducción. En términos generales, prácticamente todos los funcionarios que participaron en el proceso electoral de 1991 alcanzaron calificaciones sobresalientes. Un dato en ese sentido es el siguiente: si sólo tomamos en cuenta al universo de 541 funcionarios que habiendo participado en aquel proceso todavía pertenecían al SPE en noviembre de 1999 y si, además, hipotéticamente se considerara como calificación mínima aprobatoria el 6 en una escala de 0 a 10, encontraríamos que únicamente 39 funcionarios habrían reprobado la evaluación anual de 1991, lo que representa apenas el 7% del total de ese universo; véase, Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, *Evaluación el Desempeño*, Documento interno de trabajo elaborado en Noviembre de 1999.

¹⁴⁵ El Estatuto expedido por el Presidente de la República en 1992, en su artículo 14, decía que “el ingreso al servicio profesional se dará bajo el principio de *igualdad de oportunidades*, para lo cual se consideraran los conocimientos, idoneidad y experiencia”.

En lo que hace a las medidas de seguridad y transparencia de las etapas, vale señalar que en el concurso no hubo norma expresa respecto a las acciones y criterios específicos que se seguirían para garantizar certeza y confiabilidad de los resultados tanto en la etapa curricular como en la de conocimientos generales; tampoco se especificaron bases a partir de las cuales la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral podría determinar si un aspirante reunía o no el requisito de idoneidad.

Y en lo que toca a la participación del Consejo General en la vigilancia del proceso, se puede decir que ésta fue nula. En todas las fases y decisiones se dejó a la Junta General Ejecutiva, en particular a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, la posibilidad de tomar decisiones con cierta discrecionalidad, sin que su trabajo pudiera ser vigilado o sancionado por alguna otra instancia, pese a que la ley electoral le confería al Consejo General la atribución de vigilar la oportuna y adecuada integración de los órganos del Instituto. Dada la desconfianza de los partidos políticos hacia quienes se habían desempeñado como funcionarios del IFE en el proceso electoral de 1991, creo que hubiera sido más conveniente considerar la participación de los partidos en las distintas fases del concurso, a efecto de que no sólo pudieran vigilar la transparencia de las acciones realizadas, sino también constatar que quienes ganaran una plaza del Servicio lo hubieran hecho exclusivamente por sus méritos y conocimientos profesionales. Era evidente que las autoridades del IFE, en particular la Dirección General, habían optado por el control del proceso de ingreso e integración del Servicio Profesional Electoral.

A fin de cuentas, los resultados que arrojó el concurso inicial para la integración del Servicio son los siguientes¹⁴⁶:

- a) Se inscribieron 26,729 aspirantes, de los cuales 1,761 eran funcionarios que habían participado en la elección de 1991 (6.59 por ciento de la cifra total) y 24,968 eran aspirantes externos (que significa el 93.41 por ciento del total de inscritos);
- b) Las entidades federativas con mayor número de solicitudes fueron el Distrito Federal (28 por ciento), Estado de México (10 por ciento), Veracruz (6 por ciento) y Jalisco (5 por ciento); y las de menor respuesta: Baja California Sur, Quintana Roo, Campeche y Querétaro;

¹⁴⁶ Los datos fueron tomados del *Informe Trimestral de Actividades* de la Junta General Ejecutiva presentado al Consejo General en la Sesión Ordinaria del 3 de junio de 1993, así como del documento “Integración del Servicio Profesional Electoral”, elaborado por la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral en diciembre de 1993.

- c) En lo que hace al perfil de los aspirantes externos, se encontró que 62 por ciento había colaborado previamente en instituciones gubernamentales, 11 por ciento en actividades académicas, 15 por ciento en el sector privado y 12 por ciento no había tenido experiencia laboral. De la misma cifra total de candidatos externos: 33.6 por ciento acreditaba estudios de educación media superior, 22 por ciento estudios incompletos de licenciatura, 23.5 por ciento eran pasantes de licenciatura, 20.7 por ciento ya tenían acreditaban el grado de licenciatura, y solo el 0.2 por ciento contaba con estudios completos de posgrado. De lo anterior se desprende que mayoritariamente el número de aspirantes externos había tenido una experiencia previa en el gobierno, y que sólo 20.9 por ciento tenía estudios de licenciatura o superiores terminados en forma definitiva¹⁴⁷.
- d) Los resultados del examen de conocimientos fueron bajos, pues del total de aspirantes que presentaron esa etapa (tanto internos como externos): 73.76 por ciento obtuvo una calificación inferior a 6 puntos, en una escala de 0 a 10; 25.05 por ciento obtuvo una calificación que oscilaba entre 6.0 y 7.9; mientras que sólo 1.19 por ciento, es decir, 269 aspirantes, obtuvieron una calificación superior a 8.0; y
- e) Dado que el total de aspirantes fue de 26,729 y las plazas a ocupar 2,336, el promedio de aspirantes por cada uno de los puestos sometidos a concurso fue de 11.44.

Concluidas las diversas etapas para la evaluación y selección de los aspirantes, la Junta General Ejecutiva integró el Servicio Profesional Electoral, con aspirantes internos y externos, de la forma como se describe en el cuadro 2. De los datos ahí contenidos, se pueden extraer las siguientes conclusiones: a) para la ocupación de las 1,660 plazas de Juntas Locales y Distritales se privilegió mayoritariamente a los aspirantes internos sobre los externos, ya que el 59 por ciento de esos puestos recayó en funcionarios que ya venían participando en las tareas del IFE, mientras que el restante 41 por ciento correspondía a miembros externos; b) del mismo modo, en los puestos de oficinas centrales los ganadores resultaron ser mayoritariamente aspirantes internos (74.5 por ciento), mientras que sólo 25.5 por ciento venía de fuera del Instituto; y c) sólo en el caso de los

¹⁴⁷ Respecto a la escolaridad, ya lo mencioné anteriormente, la norma estatutaria reducía las expectativas de captar aspirantes con estudios superiores terminados, debido a que en el artículo 48 se establecía que todo aquel que deseara ingresar al SPE debería “haber acreditado el nivel de educación media superior”. Incluso había un consentimiento adicional para los aspirantes internos, es decir para quienes participaron en el proceso electoral de 1991, en virtud de que el artículo sexto transitorio del Estatuto les otorgaba un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de dicho ordenamiento, para cumplir con ese requisito.

puestos de la estructura desconcentrada del Registro Federal de Electores el porcentaje de ganadores externos (73 por ciento) fue superior al de internos (27 por ciento).

Cuadro 2. Integración original del SPE, con base en los resultados de la convocatoria pública de 1992

Adscripción	Total de Puestos	Aspirantes internos		Aspirantes externos	
		Subtotal	%	Subtotal	%
Aguascalientes	15	9	60.00%	6	40.00%
Baja California	35	21	60.00%	14	40.00%
Baja California Sur	15	8	53.33%	7	46.67%
Campeche	15	9	60.00%	6	40.00%
Chiapas	50	25	50.00%	25	50.00%
Chihuahua	55	41	74.55%	14	25.45%
Coahuila	40	27	67.50%	13	32.50%
Colima	15	9	60.00%	6	40.00%
Distrito Federal	205	117	57.07%	88	42.93%
Durango	35	26	74.29%	9	25.71%
Guanajuato	70	24	34.29%	46	65.71%
Guerrero	55	35	63.64%	20	36.36%
Hidalgo	35	26	74.29%	9	25.71%
Jalisco	105	78	74.29%	27	25.71%
México	175	126	72.00%	49	28.00%
Michoacán	70	44	62.86%	26	37.14%
Morelos	25	15	60.00%	10	40.00%
Nayarit	20	13	65.00%	7	35.00%
Nuevo León	60	45	75.00%	15	25.00%
Oaxaca	55	25	45.45%	30	54.55%
Puebla	75	43	57.33%	32	42.67%
Querétaro	20	9	45.00%	11	55.00%
Quintana Roo	15	5	33.33%	10	66.67%
San Luis Potosí	40	19	47.50%	21	52.50%
Sinaloa	50	36	72.00%	14	28.00%
Sonora	40	13	32.50%	27	67.50%
Tabasco	30	13	43.33%	17	56.67%
Tamaulipas	50	28	56.00%	22	44.00%
Tlaxcala	15	9	60.00%	6	40.00%
Veracruz	120	49	40.83%	71	59.17%
Yucatán	25	20	80.00%	5	20.00%
Zacatecas	30	13	43.33%	17	56.67%
Oficinas centrales	263	196	74.52%	67	25.48%
Estructura Desconcentrada del RFE	413	112	27.12%	301	72.88%
T O T A L	2,336	1,288	55.14%	1,048	44.86%

Fuente: Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, "Integración del Servicio Profesional Electoral", documento elaborado en diciembre de 1993.

Lo anterior significa que mientras los puestos del cuerpo de la Función Directiva, que esencialmente son las vocalías, las direcciones y subdirecciones de área, así como las jefaturas de departamento, fueron ocupados mayoritariamente por funcionarios que participaron en el proceso electoral de 1991, los cargos correspondientes al cuerpo de Técnicos —los de la estructura desconcentrada de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, así como algunos de carácter operativo en oficinas centrales— fueron ganados por aspirantes externos. El resultado, por lo tanto, había sido que los cargos más importantes del SPE fueron asignados a los funcionarios que ya venían participando en el IFE desde 1991.

El inicio de la operación formal del Servicio Profesional Electoral (29 de mayo de 1993) no podía ser más cuestionable: una normatividad estatutaria que permitía amplios márgenes de discreción al momento de implementar los procesos del servicio; una fuerte influencia del Director General en la integración de los órganos desconcentrados del IFE; un concurso público que no se hizo sobre el principio de igualdad de oportunidades; y un papel marginal del Consejo General para vigilar y supervisar la transparencia y legalidad con la que deberían de desahogarse los procedimientos específicos del Servicio, son elementos que posteriormente habrían de contribuir al ambiente de desconfianza y escasa credibilidad de la integración y funcionamiento del servicio de carrera del IFE.

En síntesis, si bien la reforma constitucional de 1990 expresamente hablaba de la necesidad de garantizar *profesionalismo* e imparcialidad en los trabajos del IFE, en los hechos la integración del Servicio Profesional Electoral estuvo regulada por una legislación secundaria y estatutaria que despertaba desconfianza respecto la *imparcialidad* con la que se desempeñarían los funcionarios de carrera, pues su selección y reclutamiento, lejos de premisas de competencia abierta e igualdad de oportunidades, se hizo bajo un marco que alentaba esa desconfianza: 1) un Consejo General, cuya mayoría de integrantes provenía del gobierno y del PRI, nombró a un Director General con clara simpatía con ese mismo partido; 2) este funcionario, a su vez, nombró libremente a los integrantes de la Junta General Ejecutiva¹⁴⁸, órgano colegiado que sería el responsable de presentar al Consejo

¹⁴⁸ Con la reforma electoral de mediados de 1993, el nombramiento de los directores ejecutivos pasó a manos del Consejo General, quien debía designarlos de entre las propuestas que formulara el Director General. Para ese momento, sin embargo, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, reglamento central para la organización y funcionamiento del servicio de carrera del IFE, ya había sido aprobado bajo un esquema en el que el Director General tenía gran peso e influencia en la configuración de las normas y procedimientos del servicio. Conviene agregar que la reforma de ese año también afectó la estructura de los Consejos Locales y Distritales del IFE, pues se acordó aumentar el número de consejeros en esos órganos (pasó de 6 a 9), con lo cual se disminuyó el peso relativo que tenían los 5 funcionarios permanentes del SPE que también formaban parte de los mismos. Al respecto, la ley aprobada en 1990 establecía que los Consejos Locales y Consejos Distritales se integrarían con 5 consejeros que serían los vocales de las respectivas

General el anteproyecto de estatuto del SPE, que posteriormente tenía que ser expedido por un Presidente de la República surgido de las filas del PRI; 3) el propio Director General presentaba al Consejo General las propuestas de funcionarios de las Juntas Locales para el proceso de 1991 y a los Consejos Locales (cuyos consejeros ciudadanos también eran propuestos por el propio Director General) las correspondientes a las Juntas Distritales para ese mismo proceso electoral; y, 4) los funcionarios de las Juntas Locales y Distritales, designados bajo el esquema referido para el proceso electoral de 1991, tendrían posteriormente ventajas para integrarse en definitiva al servicio de carrera de la Institución. Por lo tanto, es válido afirmar que el Servicio Profesional Electoral nació bajo un diseño legal e institucional que producía desconfianza acerca de la imparcialidad con que se conducirían sus integrantes, pues detrás de la definición de las normas y los procedimientos, así como de los nombres propios, estaba la sombra del PRI y del gobierno. En otras palabras, el entramado jurídico promovía que el control del IFE y sus procedimientos internos estuviera en manos de esos dos actores, pese al legítimo propósito de profesionalizar la tarea electoral; Jean-Francois Prud'homme lo dice así:

La transformación de la Comisión Electoral Federal en Instituto Federal Electoral, a pesar de la profesionalización de su burocracia y de la instauración de mecanismos de concertación para designar a sus miembros, no afectaba sustancialmente el control del gobierno y del PRI sobre la organización y vigilancia de los procesos electorales.¹⁴⁹

5. Ocupación por ternas: la sepultura del acceso meritocrático

Luego de su integración formal, y ante el inminente inicio del proceso electoral en el que por primera vez participaría como cuerpo profesional, vino la implementación de los procedimientos que sustentarían el desarrollo de la carrera profesional de los integrantes del Servicio Profesional Electoral. Específicamente, entre junio de 1993 y octubre de 1996 la Dirección Ejecutiva del área organizó la profesionalización alrededor de tres procesos: el ingreso y ocupación de puestos vacantes de la estructura del servicio; la capacitación y formación del personal de carrera; y la

Juntas Ejecutivas; 6 consejeros ciudadanos; y representantes de los partidos políticos nacionales, en los mismos términos como se integraba el Consejo General. De modo que con la reforma de 1993 se buscó reducir el poder de la Dirección General, pero también fortalecer la presencia ciudadana frente al resto de los integrantes de los Consejos Locales y Distritales. La aprobación de estos nuevos cambios legales significaba que, “al margen de las cualidades de los funcionarios electorales, los órganos ejecutivos del IFE no ofrecían necesariamente la imparcialidad requerida a los ojos de los principales partidos de oposición”, concluyen Becerra, Salazar y Woldenberg. *Op. Cit.*, pp. 301-302.

¹⁴⁹ Jean-Francois Prud'homme, “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)”, en *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996, p. 108.

evaluación del desempeño. Veamos en las páginas restantes de este capítulo los rasgos y resultados que arrojó la puesta en práctica de esos tres procesos.

Por lo que hace a los procedimientos de ingreso utilizados en el período en cuestión, el primer dato que sobresale consiste en que las autoridades del IFE privilegiaron el “examen de incorporación” —sobre las otras dos opciones estatutarias previstas (el concurso de oposición y los cursos básicos de formación)— como la vía para ingresar u ocupar puestos en el SPE, argumentado que se trataba de la vía “más ágil y rápida para seleccionar aspirantes”. La regulación de esta vía se hizo a partir de tres acuerdos de la Junta General Ejecutiva (aprobados los días 29 de julio y 29 de noviembre de 1993, así como el 31 de enero de 1994), en donde se establecieron las bases operativas, los requisitos y el procedimiento específico para acceder al Servicio.

Dos rasgos destacaban en el procedimiento diseñado por ese órgano colegiado. En primer lugar, se estableció que para ocupar puestos vacantes del Servicio se daría prioridad a los miembros que ya formaban parte del IFE, por encima de los aspirantes que integraban la reserva aprobada en el mismo acto de integración del Servicio¹⁵⁰, así como de los candidatos externos quienes, en su caso, serían los únicos en acreditar las diversas evaluaciones que aplicaría la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral. En el fondo, se buscaba que los miembros del Servicio tuvieran la posibilidad de ascender, pero sin competir con aspirantes externos.

El segundo rasgo consiste en que el procedimiento confería a los vocales ejecutivos de las Juntas Locales la atribución para integrar ternas de aspirantes bajo un perfil y requisitos específicos para la ocupación de las plazas vacantes generadas en sus respectivas entidades¹⁵¹. La integración debía tomar en cuenta las siguientes condiciones:

¹⁵⁰ La Junta General Ejecutiva acordó el 29 de mayo de 1993, fecha en la que formalmente se integró el SPE, la conformación de una reserva de aspirantes que, habiendo cumplido los requisitos y aprobado las evaluaciones correspondientes en el concurso de oposición, no fueron incorporados por no existir las plazas disponibles. En dicho acuerdo se precisó que “si así lo determina la Junta [General Ejecutiva], en su momento podrán ocuparse futuras vacantes con los miembros de esa reserva”. En los hechos la reserva tuvo escasa utilidad: de 523 aspirantes que la conformaban, 127 fueron incorporados al Servicio, de los cuales para el mes de noviembre de 1996 sólo 70 seguían laborando en el IFE; los restantes 56 habían renunciado, declinado o sido destituidos de su cargo. Después de noviembre de 1996 no volvería a tomarse en cuenta a ningún aspirante de la reserva para ocupar alguna vacante del servicio. Puede verse, *Acuerdo por el que incorporan al Servicio Profesional Electoral a los aspirantes seleccionados conforme a lo establecido en la convocatoria del 7 de diciembre de 1992*, aprobado por la Junta General Ejecutiva el 29 de mayo de 1993; y Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, “*Comportamiento de la reserva del Servicio Profesional Electoral*”, documento preparado en diciembre de 1996.

¹⁵¹ Cuando alguno de los aspirantes de la terna no pertenecía al Servicio, o no era miembro de la reserva, tenía que aprobar un examen de conocimientos generales y una prueba de habilidades psicométricas. La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral en todo momento era la responsable de formular el contenido del examen, aplicarlo y calificarlo.

- i) Las propuestas para ocupar un puesto de Vocal Secretario, en juntas ejecutivas locales y distritales, se formularán previo conocimiento del Secretario General del Instituto;
- ii) Las propuestas para ocupar vocalías del Registro Federal de Electores, de Organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, deberán formularse, previo conocimiento del Director Ejecutivo correspondiente y, en su caso, del vocal homólogo de la Junta Local Ejecutiva; y,
- iii) Las propuestas para ocupar vacantes de oficinas desconcentradas del Registro Federal de Electores, se formularán previo conocimiento del Director Ejecutivo respectivo y, en su caso, del Vocal del Registro Federal de Electores de la Junta Local Ejecutiva¹⁵².

Una lectura sobre el diseño del mecanismo de ternas nos permitiría concluir que su propósito radicaba en volver partícipes y más responsables a los vocales ejecutivos locales — previo aval de los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Organización Electoral y de Capacitación Electoral, así como del Secretario del Consejo General— respecto la integración y adecuado funcionamiento de los órganos del IFE que se encontraban en sus respectivas entidades. De ahí que se les haya otorgado la atribución de integrar las ternas de candidatos a ocupar los puestos vacantes generadas en esos ámbitos territoriales. Pero, si ya los vocales ejecutivos locales habían sido objeto de desconfianza por parte de los partidos políticos en virtud del procedimiento de incorporación que ha sido reseñado en los dos apartados anteriores, ¿era recomendable que las autoridades centrales optaran por un mecanismo que limitaba la competencia abierta, pero al mismo tiempo le confería a los vocales ejecutivos locales un importante papel en el desahogo del procedimiento de ternas? Definitivamente mi respuesta es no, si lo que se quería era construir confianza en torno a la integración y operación del Servicio. Era claro que la vía de las ternas no era la idónea para desterrar la falta de confianza en los funcionarios del Servicio, pues con su implementación se restringía la competencia abierta e igualitaria para reclutar a personas con capacidad y conocimientos profesionales mediante pruebas objetivas y transparentes, y se promovía, en cambio, el acuerdo político entre vocales ejecutivos locales, directores ejecutivos y el Secretario del Consejo General para llegar a la determinación de quien debía ocupar puestos vacantes en los órganos y áreas desconcentradas del IFE.

Por lo demás, si se toman en consideración los argumentos que expresé en mi capítulo teórico, relacionados con las premisas que deben estar detrás del procedimiento de ingreso en un servicio civil meritocrático de carrera, es obvio que el mecanismo de ternas adoptado por las

¹⁵² También se estableció que “la determinación para cubrir vacantes con miembros del personal de carrera, corresponde al Director General, tratándose de vocalías de las juntas ejecutivas locales y distritales, y a la Junta General Ejecutiva en los demás casos”. Con esta disposición se daba prioridad a que las plazas fueran ocupadas por miembros del propio SPE, y se depositaba la decisión final de designar en el Director General. Véase, *Acuerdo por el que se establecen las bases conforme a las cuales se llevará a cabo la ocupación de plazas disponibles en el Servicio Profesional Electoral*, aprobado por la Junta General Ejecutiva el 31 de enero de 1994, pp. 3-4.

autoridades del IFE se apartaba de esas premisas. La razón que se llegó a manejar, en el sentido de que ese procedimiento reunía “agilidad y rapidez”, es, sin duda, cuestionable. Es cierto que su utilización se justificaba en períodos de alta e imperiosa actividad electoral (me refiero sobre todo al proceso electoral, algo así como once meses); pero fuera de esos lapsos no había ninguna razón — ni siquiera las de carácter financiero— para no pensar en el diseño e implementación de mecanismos más abiertos, competitivos y transparentes para el ingreso y ocupación de vacantes, si la aspiración era arribar a un servicio profesional meritocrático de carrera.

En los hechos, la Junta General Ejecutiva optó por ese mecanismo, generando —entre junio de 1993 y noviembre de 1996— un amplio número de cambios de adscripción, ingresos de ciertos miembros de la reserva e incorporación de candidatos externos al servicio que, en conjunto, ascienden a 1737 movimientos. En el cuadro 3 se desglosa ese dato, mes por mes.

Cuadro 3. Movimientos realizados en el Servicio Profesional Electoral entre 1993 y 1996.

Mes y año	Número de movimientos	Porcentaje (%)
Agosto 1993	189	10.88%
Octubre 1993	151	8.69%
Noviembre 1993	25	1.44%
Diciembre 1993	8	0.46%
Enero 1994	36	2.07%
Mayo 1994	184	10.59%
Junio 1994	221	12.72%
Julio 1994	70	4.03%
Agosto 1994	19	1.09%
Septiembre 1994	25	1.44%
Febrero 1995	44	2.53%
Abril 1995	14	0.81%
Mayo 1995	6	0.35%
Junio 1995	18	1.04%
Julio 1995	4	0.23%
Agosto 1995	26	1.50%
Septiembre 1995	15	0.86%
Octubre 1995	16	0.92%
Enero 1996	2	0.12%
Febrero 1996	12	0.69%
Abril 1996	9	0.52%
Mayo 1996	7	0.40%
Julio 1996	9	0.52%
Septiembre 1996	547	31.49%
Octubre 1996	80	4.61%
Total	1737	100.00%

Elaboración propia, con base en las memorias de los procesos electorales federales de 1994 y 1997, así como informes anuales y trimestrales de actividades de la Junta General Ejecutiva presentados al Consejo General entre junio de 1993 y abril de 1997.

En el cuadro anterior destacan dos fechas en las que hubo una cantidad importante de movimientos: por un lado, los 405 movimientos que tuvieron lugar en los meses de mayo y junio de 1994 como producto de la remoción masiva de 246 funcionarios del servicio por razones estrictamente políticas; y, por el otro, los movimientos efectuados en septiembre de 1996 que llevaron “al descongelamiento” de 349 plazas del servicio que habían sido “racionalizadas” en abril de 1995 por razones económico-presupuestales. Por su importancia, me detengo un momento para analizar ambos sucesos.

En lo que toca al primer hecho, conocido en el ambiente político-electoral como las negociaciones de la Mesa de Barcelona o “noche de cuchillos largos”, puede decirse que se trata del golpe más serio a la credibilidad del Servicio Profesional Electoral en sus primeros tres años de vida. Si las autoridades del IFE no tuvieron recato para decidir la marginación del uso de los concursos de oposición como forma primordial para ocupar vacantes, los partidos tampoco titubearon en pasar por encima de los procedimientos estatuidos: es evidente que la decisión de remover a 246 funcionarios de Juntas Locales y Distritales fue producto de una negociación política, pues en ningún caso se había puesto en marcha el procedimiento de sanción que eventualmente los podría haber llevado a su destitución o separación del Servicio. Por eso sostengo que al momento de sentarse a negociar, los partidos y el gobierno hicieron a un lado el Estatuto del Servicio Profesional Electoral: en la lógica de esos actores, la existencia de una normatividad estatutaria, y menos la estructura del Servicio, no podía convertirse en un obstáculo para lograr un acuerdo político que asegurara el respeto de los resultados de la elección presidencial de 1994. Los partidos y el gobierno aún no se daban cuenta de la relevancia de contar con un servicio profesional meritocrático de carrera.

Así, a pocos meses de haber sido integrado el Servicio Profesional Electoral, 246 funcionarios tuvieron que abandonar el IFE por no reunir el “perfil adecuado” para desempeñar tareas electorales (véase cuadro 4). El hecho político obliga al planteamiento de las siguientes inquietudes: ¿no se supone que la convocatoria pública para ingresar al Servicio, implementada a principios de 1993, había asegurado que los seleccionados fueran personas, además de calificadas, idóneas para desempeñar la función electoral? ¿Donde quedó la importancia de haber evaluado el currículo profesional de quienes participaron en dicho concurso? Y aquí mi respuesta es muy sencilla: la convocatoria pública tuvo como propósito esencial legitimar la integración del SPE, pero su concepción no fue capaz de producir confianza entre los actores políticos, dada la ausencia de condiciones de igualdad, transparencia y de competencia abierta por los cargos. La consecuencia es

que a la primera oportunidad, los partidos no dudaron en desacreditar el trabajo que hasta ese momento había realizado el IFE para integrar un sistema profesional de carrera.

Cuadro 4. Funcionarios del Servicio Profesional Electoral sustituidos por razones políticas en 1994

Cargo	Total de plazas en el cargo	Número de funcionarios sustituidos	Porcentaje de funcionarios sustituidos respecto del total de plazas en el cargo
Vocal Ejecutivo	332	67	20.2
Vocal Secretario	332	45	13.6
Vocal del RFE.	332	48	14.5
Vocal de Organización Electoral	332	46	13.9
Vocal de Capacitación Electoral	332	40	12.0
Total	1,660	246	14.8

Fuente: IFE, 1994, *tu elección; memoria del proceso electoral federal*, México, 1995, p. 55.

Las propias autoridades de la institución reconocieron la debilidad interna para oponerse al acuerdo tomado por los partidos y el gobierno. Y sostuvieron que la remoción de los funcionarios había sido estrictamente por razones políticas, inscritas en el Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia¹⁵³ firmado por ocho de los nueve partidos políticos nacionales en enero de 1994; así se recoge en la memoria institucional de aquel proceso, en la que se dice:

... en aras de demostrar la voluntad política para dar mayor credibilidad al proceso electoral, los representantes de los partidos, en compañía de las autoridades del Instituto, revisaron los antecedentes de los funcionarios que en ese momento integraban las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas,...concluyendo que había que sustituir a 246 Vocales cuyos antecedentes curriculares implicaban una idoneidad política escasa para participar en el proceso electoral de 1994. En ningún caso —enfatisa la memoria— las bajas derivadas de ese proceso obedecieron al incumplimiento de los requisitos de ingreso al Servicio Profesional Electoral, a faltas en el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte del personal o por haber incurrido en conductas indebidas¹⁵⁴.

¹⁵³ En el texto de ese acuerdo político, y con la supuesta finalidad de crear condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervenían en el proceso electoral de 1994, los candidatos y dirigentes nacionales de 8 partidos políticos (sólo el PPS no lo hizo) suscribieron el siguiente compromiso: “1. Mayor confianza en las autoridades electorales, eligiendo o ratificando para cada uno de los niveles de la organización electoral, a ciudadanos aptos, imparciales y honestos. El criterio que guíara el nombramiento o ratificación [...] será el del consenso [...]”. Tomado de Becerra, Salazar y Woldenberg, *op. cit.*, p. 323.

¹⁵⁴ IFE, 1994, *tu elección; memoria del proceso electoral federal*, México, IFE, 1995, pp. 55-56. Vale la pena agregar que en la ruta hacia las elecciones federales de 1994, por diversos motivos, la ley electoral sufrió dos nuevas reformas: la primera a mediados de 1993, para establecer una nueva fórmula de integración de las Cámaras de Senadores y Diputados, la eliminación de la autocalificación, la redefinición de las reglas en materia de financiamiento y fiscalización a los partidos políticos y, como mencioné en otro momento, la modificación de la estructura de los Consejos Locales y Distritales del

Un último comentario sobre este asunto: de los 246 puestos que se tuvieron que ocupar por las destituciones señaladas, 200 recayeron en personas de nuevo ingreso al Servicio Profesional Electoral¹⁵⁵, con lo cual se acredita que los partidos preferían a los candidatos externos sobre los funcionarios que ya formaban parte del Servicio, a pesar de que muchos de ellos ya habían participado en el proceso electoral de 1991.

Finalmente, por lo que hace a los movimientos de septiembre de 1996, vale decir que su realización tiene su origen en la decisión de “congelar” 349 plazas del Servicio “por instrucciones de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público” en abril de 1995, debido a difícil situación económica por la que atravesaba el país. El análisis de la información disponible no es suficiente para determinar con exactitud qué criterios fueron utilizados por las autoridades del IFE para decidir sobre los puestos que debían ser congelados. En los informes de la Junta General Ejecutiva sólo se dice que para el congelamiento se tomó en consideración no alterar del *quorum* legal¹⁵⁶ necesario para el funcionamiento adecuado de las Juntas Distritales, órganos que fueron afectados por la medida administrativa.

¿Cómo se determinó cuáles serían los dos vocales de las juntas cuyas plazas debían ser congeladas? ¿Se tomó en cuenta el desempeño y los méritos de los vocales distritales para

IFE; y la segunda, entre enero y abril de 1994, con la finalidad fortalecer el papel de los observadores nacionales, incluir la figura de visitantes extranjeros, trasladar de las Juntas Ejecutivas a los Consejos Locales y Distritales la facultad de establecer topes a los gastos de campaña de Senadores y Diputados, e introducir la figura de consejeros ciudadanos. Por cierto, la inclusión de esta figura se hizo acompañar de la pérdida del voto de los representantes de los partidos políticos, quienes, además, a partir de ese momento tendrían una presencia igualitaria ante el Consejo General y los Consejos en los estados y distritos. En el caso de esos Consejos también se redujo el número de funcionarios de SPE que tendrían derecho al voto, pues sólo el Vocal Ejecutivo tendría esa facultad. Con esta última reforma continuaba la tendencia hacia la disminución del peso relativo del personal de carrera y, en cambio, se fortalecía el papel decisivo y decisorio de los “ciudadanos” en los órganos directivos del Instituto. A cambio de la pérdida del derecho a voto, los partidos ganaron presencia en el momento de decidir la integración de los consejos General, Locales y Distritales: serían ellos quienes en la Cámara de Diputados, ya sin la intervención presidencial, designarían a los consejeros ciudadanos del Consejo General; y también participarían, en términos prácticos, en las deliberaciones que tenían que realizarse en los consejos general y locales para designar, respectivamente, a los consejeros ciudadanos de los Consejos Locales y Consejos Distritales del IFE.

¹⁵⁵ De esos 200, sólo 22 eran miembros de la reserva integrada en mayo de 1993 a raíz de la convocatoria pública emitida unos meses antes, lo cual confirma que los partidos tampoco confiaban en los resultados que había arrojado ese concurso de oposición (entre esos resultados estaba, obviamente, la conformación de la reserva). También es destacable que de los 67 puestos de vocal ejecutivo — el cargo más importante en las Juntas Ejecutivas — que había que cubrir en virtud de las remociones señaladas, 51 fueron ocupados por aspirantes que no formaban parte del Servicio. Para mayor abundamiento, véase, IFE, *1994, tu elección, Op. cit.*, p.57.

¹⁵⁶ Para que exista quórum en una sesión de Junta Ejecutiva deben asistir por lo menos tres funcionarios de los cinco cargos que forman parte de esos órganos.

determinar quienes se quedarían y quienes saldrían del IFE?¹⁵⁷, son preguntas que desafortunadamente no es posible contestar con datos firmes y verídicos. Lo que sí es válido afirmar es que el “congelamiento” de plazas terminó afectando la operación cotidiana del servicio de carrera del IFE, pues volvió a colocar en el centro de la duda y la desconfianza la utilidad que en términos prácticos tenían las normas estatutarias, particularmente aquellas que permitían definir obre la permanencia de los funcionarios en el Servicio Profesional Electoral.

6. Formación y evaluación del desempeño

La formación y la evaluación son procesos centrales en el funcionamiento de un servicio civil meritocrático de carrera. Sobre eso ya he argumentado a lo largo del primer capítulo de mi investigación. Voy, por tanto, a las acciones y resultados que en esta materia hubo en el primer tramo de la vida del Servicio Profesional Electoral.

Como ya he señalado, la ley electoral de 1990 estableció la obligación de diseñar, por un lado, programas de formación y desarrollo profesional para el personal de carrera y, por el otro, formular normas para evaluar el rendimiento de los funcionarios. Por esa razón, en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral de 1992 se previó el compromiso de elaborar un sistema de evaluación integral que permitiera, entre otros aspectos, calificar el desempeño y la participación del personal de carrera en los programas de formación y desarrollo profesional. La acreditación de estos programas, lo adelanté páginas anteriores, se haría conforme a las disposiciones que determinara la Junta General Ejecutiva. Sin embargo, respecto a este último punto, el estatuto también le asignaba a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral la facultad de determinar los términos en que serían acreditados dichos programas. El artículo 109 del ordenamiento estatutario decía que:

[el personal de carrera estaría obligado a] participar en los programas de formación y desarrollo profesional, así como acreditar las evaluaciones sobre dicha participación, en los términos que establezca la *Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral*.

Con base en esa disposición, la citada Dirección Ejecutiva asumió durante los primeros años de vida del Servicio Profesional Electoral la responsabilidad exclusiva de definir los contenidos,

¹⁵⁷ No sobra mencionar que, según Moctezuma y Roemer, el proceso de separación de personal de carrera por los ajustes presupuestales de 1995, se hizo “sin mediar ninguna compensación”, véase, Moctezuma y Roemer, *Op. cit.*, p. 176.

calendarios y términos en que deberían ser aprobadas las distintas fases del programa de formación y desarrollo profesional. Específicamente, en 1993 tuvieron lugar las primeras acciones para instrumentar los programas de formación, comenzando por la definición de las materias de la fase de formación básica, que en un primer momento fueron: Estadística Básica, Expresión Escrita, Derecho Constitucional, *Cofipe I* (sólo se incluía el estudio de los primeros cinco libros del contenido de la ley) e Introducción a la Computación¹⁵⁸. Esas materias tenían un carácter introductorio y buscaban la homogeneidad del conocimiento en áreas relacionadas con las actividades electorales entre los miembros del Servicio.

Los textos de la formación básica correspondientes fueron distribuidos a los 2,336 funcionarios del Servicio entre 1993 y 1994, a fin de estar en condiciones de sustentar su enseñanza mediante un sistema de educación a distancia. Los exámenes de esa fase comenzaron a ser aplicados en 1994. Para 1999 los resultados que había arrojado la aplicación de esos exámenes podían ser sintetizados en dos hechos: por un lado, que prácticamente todos los funcionarios habían reprobado en su primera oportunidad los exámenes correspondientes a cada una de las materias de la fase de formación básica; y, por el otro, que la calificación promedio aprobatoria de las cuatro materias de la fase no alcanzaba a superar el 8.5 en una escala de 0 a 10. También destaca el hecho de que durante 1994, año en el que inició la aplicación de los exámenes de esa fase, fue el período en el que los sustentantes requirieron el mayor número de oportunidades para aprobar las materias. Al respecto, en el cuadro 5 se puede observar que hubo 13 estados en los que los funcionarios necesitaron de un promedio mayor a 3 oportunidades para acreditar los exámenes que le fueron aplicados durante ese año; en las restantes 19 entidades federativas los funcionarios requirieron en promedio de 2 a 3 oportunidades para aprobar los exámenes sustentados en ese año.

La fase de formación profesional, por su parte, comprendió las materias de Partidos Políticos en México, Desarrollo Electoral Mexicano y *Cofipe II* (aquí se abordaba el estudio de los libros sexto, séptimo y octavo del contenido de la ley), mismas que tendrían por objetivo “aportar conocimientos al personal de carrera en materia vinculadas con los fines del organismo, que le permitan, en lo general, colaborar en el Instituto en su conjunto y no exclusivamente en un puesto”. Formalmente, la fase comenzó en los meses de enero y febrero de 1996 cuando, por conducto de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, se distribuyeron entre los miembros del Servicio Profesional Electoral los tres textos correspondientes.

¹⁵⁸ La materia de “Introducción a la Computación” fue eliminada a principios de 1996, quedando sólo las restantes cuatro.

Cuadro 5. Resultados de la Fase de Formación Básica, por lugar de adscripción, promedio de veces de exámenes presentados y promedio de las calificaciones obtenidas en las materias de la fase, 1994-1999

Entidad	1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Veces (1)	Prom. (2)	Veces (1)	Prom. (2)	Veces (1)	Prom. (2)	Veces (1)	Prom. (2)	Veces (1)	Prom. (2)	Veces (1)	Prom. (2)
Aguascalientes	3.25	8.3	1.75	7.68	1.25	9.22	1.63	9.27	1	8.83	1.13	7.63
Baja California	3.48	8.37	1	8.29	1.36	7.64	1.78	7.86	1.67	8.59	1.11	7.44
Baja Cal. Sur	3	8.73	1.56	7.8	1.8	7.96	1.7	7.78	3	8.08	1.5	7.25
Campeche	3.32	8.58	1	7.7	2.17	8.01	1.75	8.29	2.14	7.7	1.33	7.33
Chiapas	2.73	8.29	1.62	8.11	1.67	8	1.68	8.39	2.09	8.39	1.32	6.9
Chihuahua	3.22	8.54	1.54	8.04	1.71	8.3	1.78	8.12	1.9	8.73	1.5	7.5
Coahuila	3.22	8.58	1.4	8.12	1.4	7.85	1.67	8.29	2.17	8.69	1	7.8
Colima	3.25	8.41	2	8.05	1.25	8.1	2	8.96	1	8.83	1	8
Distrito Federal	2.89	8.42	1.58	8.23	1.9	8.03	1.58	8.44	2.33	8.12	1.38	7.19
Durango	3.4	8.6	1.4	8.39	0	0	1.5	9.31	1	8.33	1	8
Guanajuato	2.91	8.51	1.67	8.07	2.25	8.21	1.77	8.71	2.06	8.72	1.06	7.56
Guerrero	2.29	8.09	1.95	7.99	1.9	7.85	2	8.48	2.71	8.65	1.28	7.28
Hidalgo	2.91	8.51	1.65	8.25	1.67	7.75	2	8.44	1.67	8.3	1.25	7.58
Jalisco	3.06	8.43	1.43	7.99	1.95	7.82	1.76	8.36	1.91	8.36	1.25	7.42
Estado de México	2.94	8.31	1.51	8.13	1.93	7.41	1.65	8.39	2.71	8.67	1.19	7.19
Michoacán	3.05	8.45	1.57	7.94	1.33	7.8	1.67	8.14	2.17	8.67	1.17	7.61
Morelos	2.65	8.51	1.53	8.3	1.2	7.04	2	8.46	2.5	8.46	1.17	7.83
Nayarit	2.77	8.43	2	8.18	2	8.3	1	7.7	3	8.25	1	7
Nuevo León	3.06	8.69	2.17	8.33	2	7.54	1.96	8.64	1.11	8.87	1.16	7.48
Oaxaca	2.79	8.23	1.46	8.13	1.7	8.4	1.58	8.01	2.39	8.55	1.17	7.22
Puebla	2.96	8.25	1.3	7.85	2.25	7.91	1.77	7.83	2.48	8.38	1.2	7.4
Querétaro	2.75	8.44	1.33	8.14	1.67	7.85	1.5	8.66	2.09	8.75	1.23	7.77
Quintana Roo	2.08	7.67	1.67	7.72	1.4	7.92	2	8.28	1.88	8.45	1	8
San Luis Potosí	3.05	8.67	1.95	8.31	1	8.18	1.5	7.97	2.14	8.2	1.5	7.67
Sinaloa	2.5	8.38	1.41	8.11	1.43	7.78	2	7.99	2.4	8.36	1	7
Sonora	2.79	7.97	1.43	7.83	1.88	7.9	1.69	8.4	2.39	8.35	1	7.94
Tabasco	2.35	8.12	1.35	7.41	2.17	7.97	1.57	8.03	2.12	8.48	1.06	7.18
Tamaulipas	2.95	8.22	1.67	7.93	1.71	7.64	1.5	8.22	2.5	8.73	1.08	7.33
Tlaxcala	2.54	8.14	1.88	8.2	3.5	8.31	1.89	8.44	1.45	8.08	1.2	7
Veracruz	2.73	8.16	1.6	7.97	1.76	8.15	1.61	8.21	2.21	8.46	1.18	7.26
Yucatán	3.16	8.48	2	8.04	2	8.7	1.67	8.15	1.89	8.76	1.17	7.5
Zacatecas	2.8	8.46	1.88	8.13	1.29	7.42	1.75	7.83	1.75	8.19	1.5	7.75
Oficinas Centrales												
DECEyEC (3)	1.5	8.5	2.75	8.56	2	8.73	1.8	8.27	2.09	8.46	1.18	7.64
DEOE (4)	2.81	8.2	1.63	7.9	2.5	7.94	1.78	8.48	1.88	8.72	1.25	6.43
DEPyPP (5)	1.71	8.36	1.5	8.12	1.78	8.49	2	7.34	1.5	7.95	1.21	6.43
DERFE (6)	2.79	7.97	1.31	7.87	1.94	7.78	2.14	7.87	1.78	8.11	1.6	6.87
Dir. Jurídica	4	8.63	0	0	4	7.88	0	0	4	8.31	1	7.25
Promedio	2.856	8.368	1.624	8.05	1.853	7.994	1.74	8.278	2.083	8.447	1.198	7.395

Elaboración propia con base en: Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, "Programa de Formación", documento elaborado en diciembre de 1999.

NOTAS: (1) Promedio de las veces que los sustentantes de esa adscripción utilizaron para aprobar los exámenes que le fueron aplicados durante ese año. (2) Promedio de las calificaciones de los exámenes aprobados por los sustentantes de esa adscripción durante ese año. (3) Funcionarios del SPE adscritos a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. (4) Funcionarios del SPE adscritos a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. (5) Funcionarios del SPE adscritos a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. (6) Funcionarios del SPE adscritos a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores

Cuadro 6. Resultados de la Fase de Formación Profesional, por lugar de adscripción, promedio de veces de exámenes presentados y promedio de las calificaciones obtenidas en las materias de la fase, 1996-1998

Entidad	1996		1997		1998	
	Veces (1)	Prom. (2)	Veces (1)	Prom. (2)	Veces (1)	Prom. (2)
Aguascalientes	2.76	7.45	2	7.47	4	6.94
Baja California	2.6	7.86	2.3	7.77	1.8	7.82
Baja California Sur	2	7.37	2.5	7.27	1.5	8.33
Campeche	1.75	7.81	2.29	8.03	2.4	8.67
Chiapas	2.81	8.02	2.18	8.04	2	8
Chihuahua	2.95	8.18	1.8	7.73	2	7.87
Coahuila	2.74	7.96	2.13	7.85	1.5	7.5
Colima	2.87	7.87	2	6.64	2	8.67
Distrito Federal	2.73	8.1	2.08	7.45	1.92	8.24
Durango	2.82	7.96	2	7.86	2	7.28
Guanajuato	2.65	8.01	2.33	7.59	2.08	8.12
Guerrero	2.56	7.76	2.17	7.32	2.2	8.56
Hidalgo	2.66	8.05	2.25	8.33	2.5	8.42
Jalisco	2.63	8	2.24	7.28	2.5	7.7
Estado de México	2.62	7.81	2.08	7.05	2.21	7.87
Michoacán	2.74	8.13	2.26	7.21	2.6	8.79
Morelos	2.67	7.83	2.83	7.79	2	9
Nayarit	2.65	8.04	2	8.38	2	7.25
Nuevo León	2.83	8.38	2	8.46	1.33	7.89
Oaxaca	2.56	7.86	2.48	7.25	1.6	8.18
Puebla	2.61	7.92	2.21	7.22	2.44	7.65
Querétaro	2.24	7.49	2.27	7.69	1	8.67
Quintana Roo	2.2	7.78	3	7.62	0	0
San Luis Potosí	2.87	8.06	1.86	7.68	1.8	7.68
Sinaloa	2.69	8.2	2	7.52	2.33	7.84
Sonora	2.48	7.74	2.29	7.76	1.43	8.59
Tabasco	2.55	7.42	2.2	7.53	2	7.56
Tamaulipas	2.75	7.94	1.91	7.52	2.67	8.77
Tlaxcala	2.36	8.16	2	7.83	2	7.1
Veracruz	2.64	7.93	2.76	7.29	2.2	8.02
Yucatán	2.46	8.14	2	7.23	0	0
Zacatecas	2.63	7.85	2.07	7.34	1.5	7.17
Oficinas centrales						
DECEyEC (3)	2.75	7.75	2	6.6	0	0
DEOE (4)	2.41	8.18	2.05	7.79	1.5	8.29
DEPyPP (5)	2.64	8.22	2.29	6.67	1	8.33
DERFE (6)	2.41	7.98	2	6.92	2.5	7.34
Dir. Jurídica	1.75	8.71	2	7.43	1	7.42
Promedio	2.57	7.94	2.18	7.52	1.82	7.34

Elaboración propia, con base en Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, "Programa de Formación", documento elaborado en diciembre de 1999.

NOTAS: (1) Promedio de las veces que los sustentantes de esa adscripción utilizaron para aprobar cada materia; (2) Promedio de las calificaciones de los exámenes aprobados por los sustentantes de esa adscripción; (3) Funcionarios del SPE adscritos a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica; (4) Funcionarios del SPE adscritos a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral; (5) Funcionarios del SPE adscritos a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos; (6) Funcionarios del SPE adscritos a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores

En el cuadro 6 pueden apreciarse los resultados de la fase de formación profesional. Ahí destaca la reducción paulatina del promedio de número de oportunidades que los sustentantes agotaron para acreditar las materias de la fase, pues mientras que en 1996 ese promedio era de 2.57, para el año siguiente había bajado a 2.18 y en 1998 a 1.82.

En suma, de los datos hasta aquí presentados sobresale, sin duda, el relativo al número de oportunidades que los funcionarios utilizaron para acreditar materias del programa de formación en sus fases básica y profesional. El origen de este problema puede encontrarse en el hecho de que ni la Junta General Ejecutiva ni la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral ofrecieron certeza respecto a los términos en que serían acreditadas las materias. Considero que esas instancias se fijaron la meta de poner en práctica los programas tendientes a la capacitación y formación de los funcionarios, pero descuidaron no sólo los contenidos, sino también el mecanismo de enseñanza y los términos más adecuados para acreditar objetivamente la adquisición de nuevos conocimientos. Llama también la atención que entre junio 1993 y mayo de 1996 no hubo disposiciones normativas específicas para la adecuada acreditación de las materias del programa, pese a que la ley exigía su cumplimiento para que los funcionarios pudieran permanecer en el IFE.

Ese descuido sería subsanado cuatro años después de aprobado el Estatuto, cuando la Junta General Ejecutiva consideró conveniente fijar una norma para acreditar las materias del programa. En efecto, el 29 de mayo de 1996, y ante el problema de que muchos funcionarios —incorporados al Servicio entre la fecha de su creación y marzo de 1995— habían tenido diversas oportunidades para participar en las evaluaciones relativas a las materias de la fase básica del programa de formación, la Junta General Ejecutiva tomó el siguiente acuerdo:

PRIMERO.- Los miembros del Servicio Profesional Electoral tendrán hasta 3 oportunidades para acreditar cada una de las materias que comprenden las fases del Programa de Formación y Desarrollo Profesional, conforme a los calendarios de evaluaciones que al efecto se establezcan.

SEGUNDO.- En el caso de los miembros del Servicio Profesional electoral que no acrediten las evaluaciones de cada una de las materias que comprenden las fases del Programa de Formación y Desarrollo Profesional, una vez agotadas las oportunidades que se establecen en el Punto anterior del presente Acuerdo, se procederá conforme a lo previsto en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Véase, *Acuerdo por el que se establece el número de oportunidades que tendrán los Miembros del Servicio Profesional Electoral para acreditar cada una de las materias que comprenden las fases del Programa de Formación y Desarrollo Profesional*, aprobado por la Junta General Ejecutiva en Sesión celebrada el 29 de mayo de 1996. Según se lee en la motivación del acuerdo, a esa fecha 84.81 por ciento de los miembros del SPE ya habían acreditado en su totalidad las materias correspondientes a la fase básica del programa.

No obstante, en uno de los artículos transitorios de ese mismo Acuerdo, la Junta General Ejecutiva concedió dos oportunidades adicionales a los funcionarios que, habiendo ingresado al Servicio entre el mes de junio de 1993 y el mes de marzo de 1995, no hubiesen aprobado todavía alguna de las materias de la primera fase del Programa de Formación. Esto es, si alguno de esos funcionarios había presentado, por ejemplo, cuatro veces un mismo examen sin haberlo acreditado, todavía disponía de dos oportunidades adicionales para aprobarlo. De la revisión del desempeño individual de 1219 funcionarios que al mes de julio de 1998 cumplían los requisitos para poder obtener la titularidad en el rango, se encontró que 144 de esos funcionarios habían acreditado alguna de las materias del programa en tres oportunidades, 39 en cuatro, 15 en cinco y 3 funcionarios más en seis oportunidades¹⁶⁰. Esa situación, sin duda, denotaba poca seriedad del Programa de Formación y Desarrollo Profesional implementado en los primeros años de vida del Servicio Profesional Electoral.

Pero, ¿qué es lo que explica esa situación? Tengo dos posibles respuestas, que en cualquiera de los casos confirman la poca atención que en los primeros años del Servicio se le prestó a la formación y capacitación de sus integrantes: o bien el personal de carrera una vez que ingresaba al Servicio otorgaba una importancia secundaria a su formación y capacitación en virtud de que no había un castigo por reprobación exámenes; o al no existir en la ley electoral un dispositivo explícito respecto de la obligación de acreditar los programas de formación y desarrollo profesional, las autoridades del IFE optaron por no reglamentar con suficiente detalle las condiciones para cursar las materias del programa, a efecto de poder decidir discrecionalmente sobre la permanencia de los funcionarios en el Servicio. Me temo que ambas hipótesis son válidas

Existe otro dato interesante. La ley electoral no fijaba explícitamente la necesidad de acreditar los programas de formación o aprobar la evaluación anual del desempeño para permanecer en el Servicio Profesional Electoral y, sin embargo, en el Estatuto esa omisión fue tratada de manera diferente: mientras que para el caso de los programas de formación se estableció que su acreditación sería un requisito para permanecer en el Servicio (artículo 77); sobre la evaluación del desempeño no se previó ninguna disposición relacionada con las condiciones para su aprobación. En lo que hace específicamente a los programas de formación, puede decirse que en los hechos se produjo un contrasentido: si bien el Estatuto subrayaba la obligación de que fueran

¹⁶⁰ Véase, Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, *Listado preliminar de los datos más importantes de los miembros del Servicio Profesional Electoral con posibilidades de obtener la titularidad*, documento elaborado en agosto de 1998. De los datos señalados arriba se deduce que el 16.5 por ciento de los funcionarios que al mes de julio de 1998 reunían los requisitos para obtener la titularidad en el rango, habían aprobado alguna de las materias del programa de formación en 3 o más oportunidades.

acreditados dichos programas para poder permanecer en el IFE, en los hechos —particularmente por la repetición constante de exámenes— el citado mandato fue letra muerta.

Estos datos cobran mayor sentido si se toma en cuenta un hecho posterior que terminó por evidenciar las deficiencias en materia de formación del personal de carrera. A principios de 1998, y a raíz de que la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral había destituido a diversos funcionarios por haber acreditado alguna materia del programa en más de tres oportunidades, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (instancia que desde las reformas legales de 1996 protege los derechos laborales del personal de carrera), resolvió que dichos funcionarios debían ser restituidos a sus cargos dado que la Junta General Ejecutiva no había fijado, previa propuesta de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, la calificación mínima aprobatoria de los exámenes del programa. De manera textual, el Tribunal dijo en esas sentencias:

El argumento medular del enjuiciante que ahora se examina, se hace consistir en la falta de normatividad que regulara el procedimiento de evaluación y de manera específica, definiera la escala de calificaciones aprobatorias al sustentar los exámenes relativos a los programas de formación y desarrollo profesional. Dicha inconformidad, se vio controvertida por la parte demandada al sostener que establecer las bases para determinar la escala de calificaciones de un examen y su acreditación, es una potestad que le confiere el artículo 109, fracción IV del Estatuto del Servicio Profesional Electoral por lo que en ejercicio de la misma, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral fijó como criterio cubrir el 70% de los conocimientos de la materia como mínimo para tenerla por acreditada, destacando particularmente que la facultad discrecional para diseñar e implantar los programas de formación y desarrollo profesional, tiene su sustento en el artículo 41, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior permite a este Tribunal fijar la cuestión a dilucidar en la especie, que consiste en determinar si existían normas aprobadas en los términos por la ley, respecto de criterios de evaluación a aplicarse en los exámenes sustentados por su personal del Servicio Profesional Electoral [...]

En virtud de lo señalado, este Tribunal concluye que si la sanción por la cual se destituyó al actor, se sustentó en que el mismo había incumplido el acuerdo de fecha veintinueve de mayo de mil novecientos noventa y seis, emitido por la Junta General del Instituto, al no haber acreditado la materia de Desarrollo Electoral Mexicano, y en la especie no quedó demostrada fehacientemente la existencia de normatividad que estableciera los parámetros de evaluación para tener por acreditada dicha materia, *la destitución de mérito carece de sustento legal[...]. Consecuentemente, si no quedó demostrada la existencia de normatividad para llevar a cabo la evaluación de los exámenes sustentados por el trabajador compareciente a este juicio, ello necesariamente conduce a la conclusión de que tampoco pueda, válidamente, afirmarse que el enjuiciante agotó las tres oportunidades que le fueron concedidas [...], para presentar el examen de la materia Desarrollo Electoral Mexicano. [Por lo anterior], procede revocar la resolución impugnada quedando insubsistente la destitución decretada en contra del actor [...].*¹⁶¹

¹⁶¹ Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, interpuesto por el C. Fermín Roberto Jiménez Cruz en contra del Instituto Federal Electoral, expediente SUP-JLI-003-98, resuelto por unanimidad de votos de los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 3 de marzo de 1998, pp. 28-35. Las cursivas son mías.

Como respuesta a dicha dictaminación, el 22 de abril de 1998 la Junta General Ejecutiva tuvo que precisar las materias que integrarían cada una de las fases del Programa; establecer que habría un calendario específico de aplicación de exámenes; definir el mecanismo mediante el cual se llevarían a cabo las aplicaciones; establecer la obligación de los miembros del servicio de sustentar todos y cada uno de los exámenes para poder permanecer en el mismo; y, particularmente, establecer que la calificación mínima aprobatoria sería de 7.00, en una escala de 0.00 a 10.0¹⁶². Por tanto, pasaron casi cinco años para que la formación y la capacitación del personal de carrera tuviera, al menos, reglas básicas, como las relacionadas con los criterios para la aprobación de las materias. Y de nuevo, como en los apartados anteriores, surgen algunas interrogantes: ¿Qué finalidad tuvo entonces el programa de formación entre mayo de 1993 y abril de 1998, o qué propósitos fueron alcanzados con su implementación, si ni siquiera contó con bases claras que ofrecieran certeza a los funcionarios de su participación en el mismo? ¿Qué representó para los funcionarios del SPE participar durante esos años en el programa de formación y desarrollo profesional? Desde mi punto de vista, la capacitación y formación no se tradujo en el fortalecimiento de los conocimientos especializados del personal de carrera, pues faltó certeza y rigor en la construcción del marco normativo sobre el cual habría de lograrse. Y en ello mucho tuvo que ver la escasa voluntad comprometida de las autoridades por lograr ese objetivo. Pasemos ahora al análisis de los rasgos del diseño e instrumentación, así como los resultados de los sistemas e instrumentos de evaluación del desempeño utilizados en los primeros años de vida del Servicio Profesional Electoral.

De acuerdo con el Estatuto los ejercicios evaluatorios anuales tenían que ser realizados tomando en cuenta la complejidad de la función, tiempo, lugar y grado de conflictividad de un área o puesto. Además, la evaluación debía tener como propósito apoyar a las autoridades del IFE en decisiones relacionadas con la incorporación, adscripción, asignación de puestos y ascensos. El ordenamiento estatutario también establecía que la evaluación del desempeño debía estar constituida por la evaluación del superior jerárquico y la evaluación de las áreas normativas afines con el puesto que ocupara el funcionario¹⁶³, y que en su aplicación la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral sería la responsable de coordinar el trabajo para el llenado de las

¹⁶² IFE, *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva por el que se aprueban los lineamientos de operación y el procedimiento para la aplicación de exámenes concernientes a las materias de las fases de formación y desarrollo, a cargo de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral*, aprobado el 22 de abril de 1998.

¹⁶³ Dada la integración del IFE, las áreas normativas eran la Dirección General, la Secretaría General y las diversas Direcciones Ejecutivas (salvo la del Servicio Profesional Electoral, que era la responsable de coordinar el proceso de evaluación).

cédulas donde se recuperaría el trabajo pormenorizado de los funcionarios. En el Estatuto también se establecía que el personal de carrera estaba obligado a “observar las disposiciones establecidas en los procedimientos de evaluación del desempeño que determine la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral”.

La evaluación del ejercicio anual de 1993 esencialmente retomó los criterios que habían sido utilizados para evaluar los desempeños de los dos años anteriores: 1) se utilizaron dos cédulas de evaluación (una para los vocales y otra para los funcionarios adscritos en oficinas centrales); 2) los factores o reactivos que se evaluaban en cada cédula eran: conocimientos, idoneidad, eficiencia, disciplina, relaciones, iniciativa, autonomía y capacidad de conducción; 3) las direcciones ejecutivas determinaban, por separado, las ponderaciones de cada uno de esos factores o reactivos pertenecientes a las cédulas de los funcionarios que le correspondería evaluar; 4) en oficinas centrales se practicaba la evaluación del superior jerárquico, es decir, el director ejecutivo evaluaba a los directores de área quienes, a su vez, evaluaban a los subdirectores, éstos a los jefes de departamento, quienes por su parte evaluarían a los técnicos operativos; 5) en las juntas locales y distritales, el director ejecutivo de organización electoral evaluaba a los vocales ejecutivos, secretarios y de organización electoral, mientras que los directores ejecutivos de capacitación electoral y del registro federal de electores calificaban el desempeño de los vocales de Capacitación y del Registro Federal de Electores, respectivamente; y, 6) había una escala de valoración que iba de 0 a 100 puntos con 3 grados de cumplimiento: “excelente”, para quienes obtuvieran entre 80 y 100 puntos; “medio”, para las calificaciones que oscilaban entre 60 y 40 puntos; y “bajo” para aquellos que se encontraran en el rango de 0 a 20 puntos.

El sistema utilizado para 1994 se volvió mucho más complejo. De entrada, se incrementó notablemente el número de cédulas diferentes que serían aplicadas y, por lo tanto, la cantidad de reactivos o factores a evaluar¹⁶⁴. Estos últimos se agruparían en tres vertientes: *perfil*, para evaluar

¹⁶⁴ De acuerdo con la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, la razón del aumento considerable de cédulas diferentes (de 2 a 121) se debía a que el “procedimiento evaluatorio anterior [el practicado entre 1991 y 1993] calificaba factores que correspondían a los atributos y características generales del funcionario en el desempeño de sus actividades acordes a las finalidades del Instituto, aplicándose sin distinción de jerarquía ni de función al personal adscrito tanto en áreas centrales como en órganos desconcentrados, [además de ser] aplicado exclusivamente por las áreas normativas del Instituto”; véase, Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, *Evaluación del desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral correspondiente al ejercicio 1994*, documento interno, noviembre de 1994, s/p. Esta afirmación constituye el reconocimiento por parte de la propia Dirección encargada de conducir el Servicio Profesional Electoral de una deficiencia seria de los instrumentos de evaluación utilizados para calificar el desempeño de 1991, 1992 y 1993: en esos años no hubo metas diferenciadas o indicadores de resultados para cada puesto del SPE; en otras palabras, sin importar el cargo que ocupaba el funcionario y, por tanto, la naturaleza de sus responsabilidades o funciones, desde el nivel más alto al más bajo en la estructura de puestos la cédula reunía exactamente los mismos factores o reactivos. Esa deficiencia adquiere mayor relevancia si se toma en cuenta que con base en los resultados de la

“cualitativamente” las características y atributos del personal de carrera inherentes al puesto, tales como conocimientos, iniciativa, capacidad organizativa, etc., *funciones*, a efecto de evaluar —también de manera “cualitativa”— el desempeño de las funciones asignadas al puesto que se ocupaba, particularmente el apego a los principios rectores que guiaban la labor del IFE; y *programa de trabajo*, con la finalidad de medir “cuantitativamente” los resultados obtenidos en los programas de tareas institucionales, que consistía en obtener el porcentaje de cumplimiento entre las metas programadas y las alcanzadas por el funcionario¹⁶⁵. Los sistemas de evaluación utilizados para los ejercicios de 1995 y 1996 prácticamente no sufrieron modificaciones con relación al contenido del sistema aprobado para 1994.

Por lo que hace a los resultados obtenidos en esos años, es de destacar que la inmensa mayoría del personal de carrera obtuvo calificaciones altas: como se observa en el cuadro 7, el promedio anual obtenido por las diversas áreas del Instituto no fue menor a 91.51 puntos en la escala de cero a cien.

Cuadro 7. Comportamiento de los resultados de evaluación anual del desempeño del SPE, 1994-1996

Área	1994		1995		1996	
	Evaluados	promedio	Evaluados	Promedio	Evaluados	promedio
Oficinas Centrales	200	90.6	198	93.35	205	92.45
Estructura Desconcentrada del Registro Federal de Electores	265	93.68	257	91.1	365	91.15
Órganos Desconcentrados (Juntas Ejecutivas)	1,419	92.02	1,405	92.20	1,523	90.92
Total	1,884	92.1	1,860	92.22	2,093	91.51

Fuente: Elaboración propia, con base en los informes anuales del resultados del sistema de evaluación de los miembros del Servicio Profesional Electoral, correspondientes a los ejercicios de 1994, 1995 y 1996, preparados por la Dirección Ejecutiva del Servicio profesional Electoral.

Sin embargo, a 17 meses de haber comenzado la operación formal del Servicio Profesional Electoral, las representaciones del PAN y el PRD ante el Consejo General ya manifestaban dudas sobre el diseño del sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios de carrera. En la sesión pública del 26 de octubre de 1994, ambos representantes expresaban la conveniencia de que el Consejo General tuviera mayor participación en el proceso de evaluación del personal de carrera,

evaluación de los años de 1991 y 1992, las autoridades del IFE procederían a determinar quiénes de los funcionarios que habían participado en el proceso electoral de 1991 estaban en condiciones de superar la primera etapa del concurso por el cual se iba a integrar formalmente el SPE en 1993, tal como ya he mencionado en páginas anteriores.

mediante la formulación de lineamientos y metodologías que la Junta General Ejecutiva podría tomar en cuenta para llevar a cabo ese propósito.

El pronunciamiento adquirió forma en la siguiente sesión, realizada el 25 de noviembre de aquel año, cuando el representante del PRD, Samuel del Villar, propuso la aprobación de un proyecto de acuerdo con la finalidad de arribar a un sistema de evaluación más objetivo del desempeño, y de reformar el Estatuto del Servicio Profesional Electoral entonces vigente. En términos puntuales sostenía que, antes de ponerse a revisar el amplio conjunto de cédulas propuestas por la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral para evaluar el ejercicio anual de 1994, “lo procedente sería hacer una revisión cuidadosa del Estatuto y hacer las propuestas respectivas de reforma a este Consejo General, para que en su caso pudiese hacer una propuesta al Ejecutivo Federal, para establecer bases más firmes para normar el Servicio Profesional Electoral”¹⁶⁶. En el proyecto de acuerdo, que esencialmente sugería la creación de una comisión integrada por un representante de los miembros del Consejo General y el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral a fin de elaborar a más tardar el 28 de febrero de 1995 un anteproyecto de nuevo estatuto, se señalaba que:

...para evitar apreciaciones de carácter subjetivo en la evaluación del personal del Servicio Profesional Electoral *se hace indispensable contar con un programa de evaluación y promoción que garantice la admisión, promoción, ascensos y remuneración del personal a través de procedimientos técnicos objetivos*. Si bien, el artículo 71 del estatuto del Servicio Profesional contempla que el procedimiento para la evaluación del desempeño del personal de carrera deberá de considerar la evaluación del superior jerárquico y la evaluación de las áreas normativas del Instituto, es de considerar que dicha evaluación podría estar sujeta a apreciaciones subjetivas del superior jerárquico y mermar con ello los resultados de dicha evaluación.

Las autoridades administrativas y los representantes de partidos políticos han probado que el tratamiento casuístico de la evaluación de los miembros del Servicio Profesional no garantiza un procedimiento y resultados objetivos.

También es de considerar que el procedimiento de designación del personal de dirección del Instituto Federal Electoral, realizado discrecionalmente por el Director General, no garantiza plenamente el reconocimiento de la labor de los miembros del Servicio Profesional Electoral por carecer de una normatividad que garantice la evaluación objetiva y profesional de sus miembros

Considerando que el Servicio Profesional Electoral deberá de convertirse en un servicio de carrera, se deberán desarrollar los instrumentos técnicos y legales que garanticen la admisión, promoción, evaluación, remuneración y sustitución con base al desempeño profesional del personal del Instituto¹⁶⁷.

¹⁶⁶ IFE, *Acta de la sesión ordinaria del Consejo General*, 25 de noviembre de 1994, p. 197.

¹⁶⁷ Tomado del *Proyecto de Acuerdo que la representación del Partido de la Revolución Democrática somete a la consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se integra una Comisión de Consejeros Ciudadanos para el análisis de las propuestas en*

La discusión formal de la propuesta del PRD se hizo hasta el 20 de enero de 1995; y en esa fecha su representante reiteraba:

El fondo del planteamiento...es que el estatuto, e incluso el mismo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deja en la completa discrecionalidad de la Junta General Ejecutiva dar la estabilidad o establecer las condiciones para el Servicio Profesional Electoral...Las bases legislativas que permiten esa discrecionalidad y ese control vertical absoluto sobre las Juntas, probablemente vayan a ser revisadas por el Congreso de la Unión. Sin embargo durante el período en que esto se realiza y el período en donde sigue en vigor esta legislación que ya se juzga inadecuada, hay un trecho...[Por eso], considero que lo mejor es abrir y [permitir] la intervención a los partidos, a los representantes del Consejo, a los Consejeros Ciudadanos, en términos de que pudiera definirse...la propuesta correspondiente a un [nuevo] estatuto...[De lo contrario, lamentaría] que el Consejo siga abandonando funciones fundamentales para poder coadyuvar, en ejercicio de su competencia y sus responsabilidades, a establecer condiciones para elecciones limpias...[y de ser así], en un futuro [podría caerse] en el trabajo improvisado, mal informado, mal documentado, que llevó a la fallida revisión y pretensión de revisar el Servicio Profesional Electoral en la famosa Mesa de Concertación en Barcelona, la cual no dejó satisfechos a nadie.¹⁶⁸

El planteamiento del PRD no prosperó, pues en el debate se impuso la idea de que era mejor esperar la llegada de las nuevas reformas legales en materia electoral, entre las que probablemente estaría la relativa a la redefinición de las normas y los procedimientos del servicio de carrera de la Institución. No obstante, la iniciativa del PRD reflejaba la preocupación existente en torno a la manera como se conducía el SPE: evaluaciones subjetivas, que nada influían en la determinación de promociones o la permanencia del funcionario; mecanismos discrecionales de ingreso con amplio poder decisorio del Director General; y la ausencia de instrumentos técnicos y mecanismos de vigilancia para garantizar la carrera de los servidores del SPE a partir de sus desempeños individuales. De esto último daré cuenta en el siguiente apartado.

8. La ausencia de carrera

En el artículo 168 del *Cofipe* se lee:

Los dos cuerpos a que se refiere este artículo se estructurarán por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica del Instituto. Los niveles o rangos permitirán la promoción de los rangos titulares de los Cuerpos. En estos últimos se desarrollará la

torno a la posible incorporación de modificaciones y adiciones al estatuto del Servicio Profesional Electoral, Enero de 1995, p. 2. Las cursivas son mías.

¹⁶⁸ Véase IFE, *Acta de sesión ordinaria del Consejo General del 20 de enero de 1995*, pp. 140-156.

carrera de los miembros permanentes del Servicio, de manera que puedan colaborar en el Instituto en su conjunto y no exclusivamente en un cargo o puesto.

Lo anterior significa que la carrera de los miembros del Servicio Profesional Electoral tiene lugar a través de la promoción en una estructura “horizontal” de rangos, independiente de los ascensos a puestos superiores, con el objeto de auspiciar mejores condiciones y mayor estabilidad laboral, aun cuando el funcionario se mantenga en el mismo puesto. Mediante ese mecanismo, como advertía en mi capítulo teórico, se facilita la especialización de quienes ocupan una plaza, sin pérdida de las expectativas de mejoría constante en las percepciones económicas y prestaciones laborales asociadas, y sin el riesgo de que a largo plazo se estrangule la fluidez en el servicio mismo. La previsión legal en esta materia vuelve al Servicio Profesional Electoral sustancialmente diferente a otras experiencias de servicios de carrera en México y el mundo, en los cuales sólo existe la opción de ascender en una estructura vertical, pero limitada, de puestos.

Ahora bien, para poder realizar carrera en los rangos de los cuerpos es necesario que previamente el funcionario obtenga la titularidad en el Servicio. Al respecto, vale decir que el *Cofipe* aprobado en 1990 decía que “para la titularidad de dichos funcionarios (los del cuerpo de la función directiva y el de técnicos del Instituto) se estará a lo que disponga el Estatuto del Servicio Profesional Electoral”. En ese ordenamiento, por su parte, se estableció que para obtener la titularidad se tendrían que cumplir con los siguientes requisitos: 1) haber participado en un proceso electoral como servidor del Instituto; 2) acreditar los cursos de formación profesional que determine la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, y, 3) obtener el dictamen favorable con relación a su desempeño en el servicio profesional. Todavía más: en la convocatoria expedida a finales de 1992 para integrar el SPE, la Junta General Ejecutiva precisó que quienes llegaran a ingresar por esa vía al Servicio tendrían que “cumplir” con las evaluaciones anuales del desempeño correspondientes a 1992, 1993 y 1994, además de los requisitos señalados en los dos primeros incisos antes señalados¹⁶⁹.

En los hechos, sin embargo, el cumplimiento de este marco normativo no ocurrió con la agilidad deseada para poner en marcha la carrera de los funcionarios en la estructura de rangos. En ese primer tramo de la vida del Servicio Profesional Electoral no fue otorgada ninguna titularidad. En muchos casos era explicable por la brevedad del tiempo dentro del Servicio que impedía a ciertos funcionarios lograr acreditar los tres requisitos. Pero en otros, en los que los servidores ya

¹⁶⁹ Véase IFE, *Convocatoria para ingresar al Servicio Profesional Electoral*, aprobada por la Junta General Ejecutiva el 7 de diciembre de 1992.

los reunían, no existe justificación para no haber procedido a la entrega de sus titularidades. También en esta materia faltó voluntad tanto en las autoridades ejecutivas del IFE como en los partidos políticos¹⁷⁰ para ofrecer a los miembros del Servicio estabilidad y la posibilidad de competir por rangos más altos. No fue sino hasta junio de 1998 cuando las autoridades centrales del IFE decidieron impulsar esa decisión, tal como se podrá ver en el siguiente capítulo.

En síntesis, si se toma en consideración que desde la fecha de integración del Servicio Profesional Electoral hasta 1996: el ingreso no se sustentó sobre el principio de igualdad de oportunidades; la capacitación y formación no ofreció conocimientos especializados sobre reglas claras y conocidas por todos; la evaluación del desempeño no cumplió con los objetivos de permitir ascensos en puestos, acceder a incentivos o determinar la permanencia en el Servicio; y que, además, la carrera en rangos no inició por no haber otorgado la titularidad, entonces es válido concluir que durante ese período no existió un servicio civil meritocrático de carrera en los términos teóricamente definidos en el primer capítulo de mi investigación.

¹⁷⁰ Los partidos opositores al gobierno y al PRI eran quienes más reservas tenían sobre la conveniencia de otorgar la titularidad en el rango. El PRD, por ejemplo, en la iniciativa formulada a finales de 1994 y analizada en sesión del Consejo General a principios de 1995 sobre la necesidad de revisar los contenidos del Estatuto, argumentaba que no se podía dar ese paso si existían deficiencias serias en los sistemas de evaluación.

CAPÍTULO III. LOS AÑOS INTERMEDIOS 1997-1998: peldaños para un nuevo Servicio Profesional Electoral

1. Los ajustes legales de 1996

Los comicios federales de 1994 arrojaron la participación más alta que se ha conocido en la historia de las elecciones de México: 77.16 por ciento de ciudadanos empadronados salieron a votar el 21 de agosto de aquel año. Y aún cuando la votación fue masiva y sin incidentes mayores, en el ambiente político quedó la sensación, más o menos generalizada, de que los comicios se habían realizado en condiciones de inequidad, particularmente en lo relativo al acceso y gasto de recursos financieros en las campañas electorales. Durante una visita realizada a Inglaterra en enero de 1996, el mismo hombre que resultó elegido Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en esa disputa electoral, Ernesto Zedillo, respecto del argumento de que las elecciones de 1994 habían sido legales pero inequitativas, decía:

...Tal vez haya algo de cierto en [ello], es por eso que yo he dicho desde el primer día [de mi mandato] que estoy dispuesto a fomentar nuevas reglas electorales, y ser equitativos tiene que ver con dos sentidos: uno, el financiamiento de los partidos políticos, el financiamiento de las campañas políticas y también el acceso a los medios... Yo diría que éstos son los dos temas básicos que quedan pendientes, para alcanzar lo que yo he descrito como la reforma electoral definitiva, esto es lo que estamos haciendo ahora con todos los partidos políticos.¹⁷¹

Y en efecto, en su toma de posesión, Zedillo ya había formulado la convocatoria para reformar la ley electoral vigente en los siguientes términos:

Todas las fuerzas políticas, todas las dirigencias partidistas, todas las organizaciones sociales pueden y deben contribuir a que dejemos atrás, para siempre, las dudas y las controversias sobre la legalidad electoral. Para llevar a cabo esa reforma definitiva, todos debemos estar dispuestos a tratar todos los temas, incluyendo, desde luego, el financiamiento de partidos, los topes a gastos de campaña, el acceso a medios de comunicación, la autonomía de los órganos de autoridad electoral. La democracia electoral debe dejar de ser preocupación central del debate político y causa de encono y división... nuestro propósito común debe ser que las elecciones de 1997 sean indiscutibles y que todos quedemos satisfechos de su realización, independientemente de los resultados.¹⁷²

Con ese llamado, y a partir de las demandas de los principales partidos de oposición, se daba inicio a una negociación larga y difícil para lograr la última gran reforma electoral del siglo veinte.

¹⁷¹ Becerra, Salazar y Woldenberg, *Op. Cit.*, p. 373.

¹⁷² *Ibid*, pp. 375-376.

El primer evento político en esa dirección tuvo lugar el 17 de enero del 1995, días después del estallido de una de las crisis devaluatorias más graves que haya vivido el país, y a pocos meses de la insurgencia Zapatista en Chiapas y de diversos asesinatos de personajes de la vida pública nacional: la firma del "Acuerdo Político Nacional" por el PAN, el PRI, el PRD, el PT y el gobierno federal, que los comprometía a lograr una nueva reforma electoral federal para asegurar condiciones de confianza, legalidad, equidad y transparencia en los procesos electorales. En ese Acuerdo también se consideraba impulsar la reforma política del Distrito Federal, así como llevar los criterios de la reforma federal a las legislaciones estatales electorales, respetando siempre la soberanía de las entidades federativas¹⁷³.

Específicamente, la agenda de la reforma electoral que sirvió para ordenar la discusión y la búsqueda de acuerdos entre gobierno y partidos, incluía los siguientes apartados: derechos políticos del ciudadano, organización del proceso electoral, condiciones de la competencia electoral; régimen de partidos y coaliciones, esquemas de representación y órganos electorales. Dentro de este último se abordaría, a su vez, la autonomía de las autoridades electorales; la dimensión, formas de financiamiento y patrimonio del órgano electoral; calificación de elecciones: ámbito y rango; tribunal electoral; fiscalía electoral y *servicio profesional electoral*¹⁷⁴.

Para efectos de mi investigación, me centraré en la deliberación y los acuerdos en torno al Servicio Profesional Electoral. Comenzaré por dejar asentados algunos puntos de vista, inquietudes y sugerencias formuladas entre 1994 y 1996 que confirmaban la necesidad de revisar el asunto del servicio de carrera electoral, tema que en las reformas electorales previas había pasado desapercibido pese a los cuestionamientos y críticas emitidas en su contra. Por ejemplo, en noviembre de 1994, cinco consejeros ciudadanos que integraban el Consejo General del IFE, sugerían:

¹⁷³ El Acuerdo Político Nacional no se reducía a una simple reforma electoral. Su ambición era mayor: también tenía el propósito de promover cambios políticos sustanciales en materia de federalismo, medios de comunicación social y participación ciudadana, y fortalecimiento de los poderes públicos. En su conjunto, estas cuatro grandes áreas integraban lo que en ese entonces fue conocida como la *Agenda para la Reforma Política del Estado*.

¹⁷⁴ Paralelamente a la negociación política entre partidos y gobierno, se desarrolló una intensa discusión pública sobre las diversas asignaturas que debían ser atendidas. Destacan, por lo menos, dos foros amplios y plurales: el llamado "Seminario del Castillo de Chapultepec", animado por dos consejeros ciudadanos que en ese momento formaban parte del Consejo General del IFE (Santiago Creel y José Agustín Ortíz Pinchetti) y el "Foro para discutir la Agenda de la Reforma Política Electoral", organizado por el IFE en las ciudades de Jalapa, Guadalajara, Toluca, Durango y el Distrito Federal. En ambos, el tema de los órganos y autoridades electorales fue discutido con gran amplitud, a fin de que las conclusiones a que se llegaron pudieran servir como insumo en las negociaciones que sostenían partidos y gobierno.

Es importante proseguir con la consolidación del Servicio Profesional Electoral para los funcionarios medios e inferiores, o sea, la estructura que instrumenta y opera el proceso electoral. Es necesario fortalecer requisitos tales como los concursos de oposición para ocupar los diferentes cargos, reglamentar los ascensos y el escalafón, dar garantías de estabilidad en el cargo y someterlos a evaluaciones rigurosas en forma periódica y sistemática. Para ello, es necesario revisar el estatuto respectivo, con el fin de que los cargos y ascensos sean efectivamente fiscalizados por miembros del Consejo General, para garantizar que las personas que los ocupen gocen de probada capacidad, reconocida independencia de las fuerzas políticas e imparcialidad¹⁷⁵

Leonardo Valdés, estudioso de asuntos electorales y más tarde funcionario del IFE, señalaba que si bien las elecciones federales de 1991 y 1994 habían sido básicamente limpias, el IFE mostró limitaciones en esos comicios, pues "se produjo una difícil situación en la relación entre la estructura de toma de decisiones y el aparato administrativo encargado de aplicarlas. Esto —agregaba Valdés— quizá se puede explicar por lo novedoso de la conformación del Instituto, *la lenta e incompleta puesta en marcha del llamado servicio civil electoral* y, me parece, la forma de designación del encargado de coordinar los trabajos del aparato administrativo: el director general del IFE. Ante la nueva oportunidad de reforma, tres son los temas centrales en lo referente a los organismos electorales: su integración, sus facultades y la conformación del servicio profesional electoral. (Por ello), hoy puede ponerse a debate... *cómo se debe conformar y conducir un auténtico servicio civil electoral, eficiente e imparcial*"¹⁷⁶

Jorge Alcocer, también conocedor de la materia electoral, iba más allá: proponía revisar la estructura profesional y crear un "servicio ciudadano electoral". Así lo expresaba en junio de 1995:

[...] sería *necesario renovar la estructura profesional del IFE*... El problema de fondo está en hacer una evaluación integral del personal profesional a todos los niveles y, de manera objetiva, proceder a realizar los cambios que sean necesarios. A diferencia de 1994, hoy el mejor aliado para completar esa tarea es el tiempo. Junto a lo anterior debería darse una discusión acerca del funcionariado electoral; pienso que en la construcción del Servicio Profesional Electoral se han cometido excesos que burocratizan al Instituto y recargan de manera injustificada la nómina permanente¹⁷⁷. En

¹⁷⁵ Tomado de Santiago Creel Miranda, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Pinchetti, Ricardo Pozas Horcasitas y José Woldenberg Karakowsky, "Propuesta de agenda para una nueva reforma electoral", publicada en *Voz y Voto*, diciembre de 1994, p.29. También puede verse "Reforma electoral y transición", Suplemento *Informe Especial*, en *El Financiero*, 11 de agosto de 1996, p. 63.

¹⁷⁶ Leonardo Valdés, "Consejo General del IFE. Un director presidente", en *Voz y Voto*, México, noviembre de 1995, pp. 30-31; las cursivas son mías. Como dato adicional, en ese mismo artículo Valdés decía que el diseño de la estructura y funcionamiento del IFE previstos en la ley de 1990, respondía, entre otras cosas, a la relación tensa que prevaleció entre los partidos que concurrían a la Comisión Federal Electoral (CFE) y la "lealtad de los funcionarios [de dicha Comisión] a la Secretaría de Gobernación" durante el proceso electoral de 1988.

¹⁷⁷ Este argumento —el de la nómina excesiva de personal profesional— fue precisado por Alcocer en octubre de 1996, al señalar que: "Por economía presupuestaria, y en virtud de que los consejos distritales no son órganos permanentes, las juntas ejecutivas a ese nivel tampoco deberían serlo. La única tarea efectiva que debe de desarrollarse en forma permanente es la del Registro de Electores. Bastaría con hacer del vocal ejecutivo correspondiente en el nivel distrital el único funcionario permanente, para resolver un defecto que venimos arrastrando desde 1990". Adicionalmente, Alcocer sugería que el nombramiento de los integrantes de las juntas locales y distritales fueran aprobados, en el nivel inmediato

particular, sugiero que así como la estructura ejecutiva está piramidada e interconectada, podríamos aspirar a constituir un *servicio ciudadano electoral*, integrado por todos los consejeros ciudadanos y por los funcionarios de casilla¹⁷⁸.

Bajo la idea de que la desconfianza de los partidos políticos de oposición hacia el órgano electoral encargado de organizar las elecciones federales se podía abatir con autonomía y “coadministración plural” del IFE, Juan Molinar recomendaba, en lo relativo al Servicio Profesional Electoral, que la integración de las Juntas Locales y Distritales se hiciera mediante la vía de consenso entre partidos a nivel estatal, pero con una supervisión centralizada, pues desde su punto de vista, “los problemas más graves...del Instituto Federal Electoral son...de desconfianza, de imparcialidad y de profesionalismo”¹⁷⁹.

En las discusiones del Seminario del Castillo de Chapultepec, el tema del SPE también fue objeto de análisis. Así, como parte del conjunto de propuestas de reforma electoral que para el mes de mayo de 1995 se había logrado integrar, y sobre la base de las conclusiones que habían sido presentadas por 5 consejeros ciudadanos del Consejo General en noviembre de 1994, en materia de servicio electoral se recomendaba:

1. Que el Poder Ejecutivo Federal deje de tener la facultad de aprobar y expedir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, ya que eso *vulnera la autonomía e independencia del órgano electoral*.
2. Que el Consejo General del IFE sea el facultado para elaborar, aprobar y expedir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral. Bajo esas condiciones *el actual Estatuto debería ser revisado*.
3. Que la administración del Instituto someta anualmente al Consejo General las normas y políticas generales que fije de acuerdo con el Estatuto para la planeación, organización, operación y

superior, por los Consejos, a propuesta de la junta ejecutiva correspondiente; algo parecido a la forma como se integraron las juntas locales y distritales para el proceso electoral de 1991, cuestionable, a mi juicio, tal como argumenté en el segundo capítulo de esta investigación. Véase, Jorge Alcocer, "Recta Final", en *Voz y Voto*, México, octubre de 1996, p. 24.

¹⁷⁸ Jorge Alcocer, "El nuevo paseo de la reforma", en *Voz y Voto*, México, junio de 1995, p. 24. Las cursivas en la cita de arriba son mías.

¹⁷⁹ Además de mayor autonomía del IFE respecto del Poder Ejecutivo, Molinar proponía la “coadministración plural del IFE” porque, a su juicio, “la única manera de que los partidos opositores puedan tener una vigilancia efectiva de los procesos administrativos del Instituto es incluyendo miembros o simpatizantes de diversos partidos políticos en el cuerpo de dirección ejecutiva del Instituto y en los órganos desconcentrados del IFE”. La razón de su propuesta se encuentra en un rasgo que según él existía dentro de la vida interna del Instituto: la “partidización” parcial del IFE. El adjetivo de “parcial” es en dos sentidos, decía: “en el sentido de que sólo una parte de sus directivos son miembros de algún partido; y en el sentido de que únicamente un partido tiene miembros en el interior del cuerpo ejecutivo del IFE”. De ahí que sólo habría dos alternativas: a) que ninguno de sus directivos fuese simpatizante o miembro de ningún partido, lo cual en la práctica resultaría sumamente difícil; o b) que en el IFE se incluyan miembros o simpatizantes de diversos partidos y no sólo del PRI. Cabe agregar que su idea de integrar la institución por consenso político no sólo se llevaría al nivel de la Junta General Ejecutiva, de los mandos superiores del IFE y los órganos desconcentrados, sino también a los consejos locales y distritales, aunque en este último recomendaba que la selección de los consejeros ciudadanos pudiera también ser por concursos abiertos. A mayor abundamiento, véase, Juan Molinar Horcasitas, “Imparcialidad de la autoridad electoral. Instituto Federal Electoral”, en IFE, *Memoria del Foro para discutir la Agenda de la Reforma Política Electoral*, México, IFE, 1995, Tomo V, (ponencia presentada el 27 de julio de 1995), pp. 12-13.

desarrollo del Servicio Profesional Electoral. *El Consejo General estaría facultado expresamente para aprobar o modificar lo anterior y para hacer sugerencias acerca del funcionamiento del Servicio.*

4. *Que el Consejo General esté facultado para realizar una evaluación anual de los miembros del Servicio Profesional Electoral, para lo que podría nombrar una o varias comisiones de técnicos y especialistas, que puedan ser incluso ajenos al Instituto*¹⁸⁰.

En suma, había voces y argumentos que apuntaban a la necesidad de modificar el Servicio Profesional Electoral, cada quien con intereses específicos, pero a fin de cuentas en todos se percibía un propósito similar: aumentar la confianza y respeto de los partidos y la ciudadanía hacia el sistema profesionalizado de recursos humanos del IFE.

Luego de una negociación prolongada, en la que se cruzaron circunstancias políticas que dificultaron su pronta conclusión, las cuatro fracciones parlamentarias con representación en la cámara de diputados (PAN, PRI, PRD y PT) votaron por unanimidad (495 votos a favor y ninguno en contra) el dictamen de modificaciones constitucionales en materia electoral el 30 de julio de 1996; esta misma suerte ocurriría posteriormente en la cámara de senadores y en veintisiete congresos locales. La nueva reforma constitucional hizo posible, entre otras cosas, que: a) el financiamiento público a los partidos prevaleciera sobre el privado; b) el IFE lograra su total independencia del gobierno, para lo cual se dispuso que un consejero presidente y 8 consejeros electorales fueran los únicos miembros del Consejo General con voz y voto, y que a más tardar fueran nombrados el 31 de octubre de 1996; c) el Tribunal Electoral se convirtiera en la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, que se encargaría de la declaración de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos; d) hubiera mejores condiciones para la competencia electoral, particularmente en lo relativo al financiamiento y el acceso a medios; e) para lograr el registro, se tuviera que obtener cuando menos el 2 por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales; f) la Cámara de Senadores se integrara con 128 miembros, dos electos con el principio de mayoría relativa, uno asignado a la primera minoría en

¹⁸⁰ El 16 de enero de 1996 los organizadores del Seminario del Castillo de Chapultepec presentaron a la opinión pública los “60 puntos para la Reforma Política Electoral”, documento que reunía los resultados definitivos del foro, mismos que fueron totalmente avalados por el PAN y PRD (en las últimas semanas de 1995, el PRI, que a lo largo del año había participado en el Seminario, se separó de los acuerdos finales). En materia de SPE, las cuatro propuestas transcritas arriba se convirtieron en una sola: “que para el nombramiento y la evaluación del personal del Servicio Profesional Electoral el Consejo General establezca las normas generales; que elabore en su caso el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral para proponerlo a *aprobación del Congreso*”. En esencia, lo anterior significaba un solo pero trascendente cambio, que de último momento se introdujo (de hecho, todavía al 12 de diciembre de 1995 no se había considerado): que el Congreso fuera quien finalmente aprobara el nuevo Estatuto. Véase, Seminario del Castillo de Chapultepec, “Propuestas para la Reforma Electoral” y “60 puntos para la reforma político-electoral”, documentos para la reforma político-electoral, discutidos y analizados por los miembros del seminario, inclusive militantes de los partidos de Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, mayo de 1995 y enero de 1996, respectivamente.

cada entidad federativa y los 32 restantes por el principio de representación proporcional; y g) se pudiera elegir, por primera vez, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La traducción de estos cambios constitucionales en la legislación secundaria se completó el 14 de noviembre de ese mismo año, cuando, roto el consenso para aprobar por unanimidad la reforma legal¹⁸¹, el PRI votó el dictamen de modificaciones y adiciones al *Cofipe*, concretándose en definitiva la autonomía total de los órganos electorales, entre los múltiples cambios introducidos¹⁸². En lo que hace específicamente a la generación de mayor confiabilidad en la integración y operación del IFE, los legisladores aprobaron cuatro nuevas disposiciones (dos de ellas dentro del régimen de artículos transitorios) que tenían que ver con la idea de renovar y fortalecer el Servicio Profesional Electoral. Por obvio interés personal, reproduzco sus contenidos e intenciones.

En primer lugar, se ordenó en el Artículo Transitorio Décimo primero la aprobación de un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral:

En tanto el Consejo General del Instituto Federal Electoral expida el estatuto del Servicio Profesional Electoral, en los términos de los artículos 82, párrafo 1, inciso z); 167, párrafo 3; y 169 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Estatuto expedido por el Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, seguirá en vigor [...]

En el contenido de ese nuevo estatuto tendrían que ser desarrolladas normas específicas relacionadas con la permanencia de los servidores públicos del IFE, la duración de la jornada de trabajo, días de descanso, periodos vacacionales, licencias, medidas disciplinarias y causales de destitución, entre otras. Lo anterior, debido a que en el apartado "De las bases para la organización del Servicio Profesional Electoral" de la ley, se introdujeron las siguientes dos nuevas disposiciones:

ARTICULO 168

...

6. La permanencia de los servidores públicos en el Instituto Federal Electoral estará *sujeta a la acreditación de los exámenes de los programas de formación y desarrollo profesional electoral, así como al resultado de la evaluación anual*, que se realicen en términos de lo que establezca el Estatuto.

...

ARTICULO 169

...

2. Asimismo, el Estatuto deberá contener las siguientes normas:

¹⁸¹ En el camino se aprobó por unanimidad la integración del nuevo Consejo General, pero las diferencias en torno a las candidaturas de coalición y el monto de financiamiento público cancelaron la posibilidad del consenso absoluto.

¹⁸² La síntesis de los cambios sustantivos a la ley pueden verse en Becerra..., *Op. Cit.* pp.423-455; así como, Jorge Alcocer, "el ciclo de las reformas electorales" (segunda de dos partes), en *Voz y Voto*, México, Diciembre de 1996, pp.16-20.

- a) Duración de la jornada de trabajo;
- b) Días de descanso;
- c) Periodos vacacionales, así como el monto y modalidad de la prima vacacional;
- d) Permisos y licencias;
- e) Régimen contractual de los servidores electorales;
- f) Ayuda para gastos de defunción;
- g) Medidas disciplinarias; y
- h) Causales de destitución.

Por último, el Artículo Transitorio Décimo Tercero abrió la posibilidad de revisar una parte del cuerpo de funcionarios del SPE mediante un esquema para la presentación de impugnaciones, y de modificar la estructura administrativa de puestos del IFE, al tenor de las siguientes consideraciones:

"En el supuesto de que algún partido político presente impugnaciones fundadas sobre el cumplimiento de los requisitos y el desempeño de los actuales vocales ejecutivos locales y distritales, la Comisión del Servicio Profesional Electoral del Consejo General procederá a su revisión con la participación y coadyuvancia de la Junta General Ejecutiva. Este proceso de revisión deberá quedar concluido, por lo que hace a los vocales ejecutivos locales el 23 de diciembre de 1996 y, por lo que se refiere a los vocales ejecutivos distritales, el 23 de enero de 1997.

Los vocales ejecutivos locales y distritales que no hubiesen sido objetados o, habiéndolo sido, resultase improcedente la impugnación formulada, deberán ser designados por el Consejo General como consejeros presidentes de los consejos locales o distritales, según corresponda. Estas designaciones, así como las nuevas que deba efectuar el Consejo General por las vacantes que se generen, deberán estar realizadas a más tardar en las fechas señaladas en el párrafo primero del presente artículo.

En tanto se realizan las designaciones a que se refiere el párrafo anterior, los actuales vocales ejecutivos locales y distritales seguirán en su encargo y ejerciendo sus funciones.

Una vez concluido el proceso electoral federal de 1997, se procederá al análisis de la estructura del Instituto Federal Electoral, proponiéndose en su oportunidad al Consejo General, las adecuaciones que se estimen procedentes. "

Como se observa, a partir de esas nuevas disposiciones, los legisladores reconocían por la vía legal la necesidad de revisar y redefinir los procedimientos y la estructura del Servicio Profesional Electoral¹⁸³. Para llegar a esa decisión, sin embargo, tuvieron que transcurrir dos procesos electorales (el del 1991 y 1994), cinco reformas electorales a una misma ley¹⁸⁴, y diversas

¹⁸³ Me parece conveniente agregar que el resto de las disposiciones y bases contenidas en el apartado de la ley relativo al SPE provenientes desde 1990, permanecieron inalteradas con la nueva reforma legal.

¹⁸⁴ Las cinco reformas al *Cofipe*, con sus aportaciones principales, son: 1) la de julio de 1992, que ordenó la expedición de la credencial para votar con fotografía; 2) la de septiembre de 1993, a través de la cual se introdujo la figura de senadores de primera minoría; 3) la de diciembre de 1993, en la que se precisaron fechas y plazos de tareas que debían llevarse a cabo durante el proceso electoral de 1994, así como la determinación de la duración en funciones de la III

decisiones políticas que al margen de la ley afectaron la correcta evolución del servicio de carrera del IFE. Así, lo relevante era que se presentaba la oportunidad de reformar por completo el Servicio Profesional Electoral. José Woldenberg, recién había sido nombrado Consejero Presidente del Consejo General del IFE, resumía esta nueva etapa en los siguientes términos:

[Es momento de]... consolidar al servicio profesional electoral,... creo que para la etapa que vive México, de construcción de la credibilidad en una institución electoral, vale la pena tener gente profesionalizada, identificada con la camiseta del Instituto, de tal suerte que sus intereses fundamentales estén con el Instituto y no en ninguna otra parte. Creo que ésta es una de las tareas más relevantes: más que crear, fortalecer y darle sentido a un sistema profesional electoral dentro del Instituto...Entonces, tenemos que crear o revisar el Estatuto del Servicio Profesional Electoral de tal suerte que la carrera de un servidor público dentro del IFE tenga sentido, que estén claras sus fórmulas de ingreso, de promoción, de estabilidad en el empleo; son de las tareas que seguramente después de las elecciones de 1997 tendrán que emprenderse."¹⁸⁵

2. En busca de una nueva norma estatutaria: primeros pasos

Las modificaciones a la ley electoral aprobadas en noviembre de 1996 abrieron, pues, la posibilidad para reformar las normas y los procedimientos del Servicio Profesional Electoral; sólo que esto, como decía Woldenberg, tendría que iniciar hasta después de la elección federal de 1997, esencialmente por dos razones: la primera porque, de acuerdo con un de los ordenamientos transitorios ya señalados, se debía analizar la estructura administrativa del IFE “una vez concluido el proceso electoral federal de 1997”, proceso que eventualmente podía modificar el universo de puestos específicos del catálogo general de cargos del SPE. La segunda era por demás obvia: el inminente curso y premura del proceso electoral de 1997 implicaba un esfuerzo mayúsculo de todas las áreas del instituto para organizar correctamente la elección de aquel año, lo que evidentemente hacía postergable la reforma del servicio. Las metas del instituto tenían un objetivo claro e inmediato: la celebración de la jornada electoral del 6 de julio de 1997 de manera transparente, confiable y bien organizada.

No obstante, desde aquel momento ya se había prefigurado una estrategia para la consolidación institucional del IFE en el mediano plazo, que obligaba al estudio y análisis de “los temas y las estrategias pertinentes para una reestructuración del servicio profesional electoral, con el

Asamblea del Distrito Federal; 4) la de mayo de 1994, mediante la cual se introdujo la figura de Consejeros Ciudadanos del Consejo General; y 5) el mismo decreto de reformas de noviembre de 1996, con los cambios ya señalados.

¹⁸⁵ "La saludable rutina democrática", entrevista a José Woldenberg, realizada por Jorge Alcocer y publicada en *Voz y Voto*, enero de 1997, pp. 6-7.

objeto de convertirlo en un instrumento que otorgue, a un tiempo, confianza a los partidos políticos, seguridad a los funcionarios del instituto, y métodos de sanción y estímulos relacionados siempre con la transparencia de los procesos electorales”¹⁸⁶. Esta estrategia fue precisada por Mauricio Merino en febrero de 1998, al sostener que la “visión óptima” del Servicio Profesional Electoral estaría compuesta de los siguientes elementos:

1. Un Servicio Profesional integrado en su gran mayoría por miembros titulares —salvo aquellos de ingreso reciente—, que habrían obtenido esa titularidad luego de un proceso de evaluación tan riguroso como objetivo, aprobado por el Consejo General e instrumentado por la Junta General Ejecutiva.
2. Un Centro de Formación y Desarrollo Electoral directamente relacionado con la capacitación a los miembros del Servicio, puesto por puesto, impartida sobre la base de las características y de las aptitudes deseables para cada uno de ellos.
3. Un sistema de ingreso y promoción basado en exámenes y concursos de oposición para cada uno de los puestos del Servicio, capaz de reclutar y promover a los mejores candidatos de manera objetiva e imparcial, bajo la vigilancia permanente de los miembros del Consejo General.
4. Un método de evaluación que permita identificar la eficiencia (procesos a cumplir), la eficacia (objetivos programados), el profesionalismo (actitudes y aportaciones), la imparcialidad (impugnaciones fundadas), y la capacidad (exámenes de conocimientos relacionados con el cargo ocupado), de cada uno de los miembros del Servicio que organizarán las elecciones del año 2000, sobre una base de transparencia y objetividad. Y,
5. Un Estatuto del Servicio Profesional Electoral que le dé pleno sustento jurídico a los puntos anteriores y que ofrezca, a un tiempo, confianza a los partidos políticos, seguridad laboral y perspectiva profesional de largo plazo para los miembros del Servicio.¹⁸⁷

De lo anterior se desprende que para llegar a la aprobación del nuevo estatuto, estación última del proyecto de reforma, antes se debían alcanzar al menos cuatro metas: el otorgamiento de la titularidad a los funcionarios del servicio, a fin de que se pudiera iniciar la mencionada carrera “horizontal” en la estructura de rangos; la creación de un centro especializado para la capacitación y actualización permanente de los servidores de carrera, con el propósito de fortalecer el área de

¹⁸⁶ IFE, “Más allá de lo inmediato”, documento interno de trabajo, febrero de 1997, p. 5. En el texto se decía que la consolidación institucional también debía pasar por el fortalecimiento de la autonomía financiera y administrativa del IFE en todos sus niveles, así como por la redefinición de las relaciones institucionales de colaboración con otros órganos del Estado y de las entidades federativas. De manera enfática se decía que había que buscar “la consolidación de una imagen pública de institucionalidad y legalidad del máximo órgano electoral, sustentada por un lado en la ciudadanía de la rama colegiada y la profesionalización de la rama operativa, por el otro. La consolidación de estructuras y normas claras y permanentes que garanticen esta profesionalización de los cuadros ejecutivos y operativos de la institución logrará que el IFE gane en una mayor eficacia y transparencia”.

¹⁸⁷ Mauricio Merino, “Mapa de la reforma al Servicio Profesional Electoral”, Documento interno de trabajo, 10 de febrero de 1998, p. 1.

formación profesional; el diseño de mecanismos que mediante concursos de oposición permitieran el ingreso a puestos y la promoción en rangos más altos, sobre premisas de mayor transparencia, vigilancia y objetividad; y la redefinición de los instrumentos de evaluación que hasta ese momento existían, con la finalidad de convertirlos en el eje medular para desarrollar, con transparencia y objetividad, la carrera meritocrática dentro del Servicio Profesional Electoral.

Al revisar los acontecimientos ocurridos entre noviembre de 1996, fecha en la que se concretó la última reforma legal, y marzo de 1999, fecha en la que se aprobó el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral, encontré que en el IFE se pudieron tomar las decisiones necesarias para el cumplimiento de esos cuatro objetivos: el 10 de junio de 1998 la Junta General Ejecutiva aprobó el procedimiento a seguir para otorgar la titularidad a los funcionarios que ya cumplían los requisitos legales; el 30 de junio de ese mismo año, el Consejo General aprobó la creación del Centro de Formación y Desarrollo, como unidad técnica especializada adscrita a la Junta General Ejecutiva; en febrero de 1998, en el seno de la Comisión del Servicio Profesional Electoral, inició la discusión de los modelos de convocatoria pública que permitirían ocupar puestos del servicio de manera abierta y mediante concursos de oposición; y entre marzo y octubre de 1998, las áreas ejecutivas y colegiadas del instituto se dieron a la tarea de elaborar el sistema para evaluar el desempeño de los funcionarios de carrera correspondiente al ejercicio de 1997, a partir del reconocimiento de premisas que alentaban mayor objetividad y la transparencia en su diseño y aplicación¹⁸⁸. En las páginas siguientes me centraré en desarrollar los aspectos más relevantes de tres de los cuatro hechos señalados (sólo dejaré para más adelante lo relativo a los concursos de oposición, dado que su diseño y aplicación definitiva tuvo lugar hasta después de la aprobación del nuevo estatuto¹⁸⁹).

¹⁸⁸ Mención aparte merece el nombramiento de un nuevo titular de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, José Luis Méndez Martínez, que sin duda desempeñó un papel importante para alcanzar la reforma del servicio profesional de carrera del IFE. Su designación también ocurrió el 30 de junio de 1998.

¹⁸⁹ Esto no significa que durante 1998 no se haya avanzado en la concepción de los concursos públicos de oposición. Consta en los informes anuales de la Junta General Ejecutiva y de la Comisión del Servicio Profesional Electoral sobre las actividades realizadas en materia del Servicio durante ese año, que la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral formuló diversas propuestas de convocatoria pública para ocupar puestos vacantes del Servicio que, luego de ser discutidas en el seno de la citada Comisión, terminaron con la aprobación del *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se establece el procedimiento a seguir para la ocupación de vacantes del Servicio Profesional Electoral, mediante concurso de incorporación en su modalidad de oposición*, el 13 de noviembre de 1998. Si bien este acuerdo no fue aplicado, ya que posteriormente fue rebasado por el nuevo Estatuto del SPE, su contenido perfiló algunos de los rasgos que habrían de tener los concursos de oposición: i) competencia pública bajo el principio de igualdad de oportunidades, ii) una fase previa de conocimientos generales para los aspirantes externos, iii) los listados de aspirantes serían del conocimiento de los integrantes del Consejo general, iv) la vigencia de los resultados obtenidos para posteriores concursos, y v) para la determinación del ganador, en caso de empate, se tomarían en cuenta los méritos y se daría preferencia a los candidatos internos sobre los externos.

2.1 Revisión de vocales

La Comisión del Servicio Profesional Electoral se integró el 22 de noviembre de 1996, apenas iniciado el proceso electoral federal de 1997¹⁹⁰, teniendo como tarea inmediata la de dar cumplimiento al ya citado Artículo Décimo Tercero Transitorio del decreto de reformas al *Cofipe*. Con ello se buscaba nuevamente revisar la estructura de las Juntas Locales y Juntas Distritales del IFE, a fin de determinar la permanencia de los funcionarios que encabezaban esos órganos desconcentrados. No obstante, en esta ocasión se había optado por institucionalizar el trabajo de revisión de impugnaciones a través de la Comisión del Servicio Profesional Electoral, en lugar de recurrir al método de la destitución o ratificación por “consenso político” que fue utilizado durante el proceso electoral de 1994, y que llevó a la sustitución de 246 vocales bajo el argumento de no garantizar idoneidad para fungir como autoridades electorales.

Para alcanzar ese propósito, el 3 de diciembre de 1996 el Consejo General aprobó el procedimiento para la atención de impugnaciones de partidos en contra de Vocales Ejecutivos, así como los relativos a la ocupación de plazas vacantes en los cargos de consejeros presidentes de los Consejos Locales y Consejos Distritales¹⁹¹. En el acuerdo correspondiente se establecieron, en una primera parte, los requisitos y los plazos para la presentación y resolución de las impugnaciones, y en una segunda, el procedimiento específico para determinar quiénes ocuparían las vacantes

¹⁹⁰ La reforma electoral de 1996 fortaleció el papel e importancia de las comisiones del Consejo General. En la exposición de motivos del decreto de reformas al *Cofipe* se decía que “una decisión fundamental para impulsar un mejor desempeño de las actividades del Instituto en todos los órdenes en que opera, consiste en fortalecer la vinculación que existe entre sus órganos de naturaleza directiva y los de carácter ejecutivo y técnico ...[De ahí que] para contribuir a mejorar el flujo de comunicación interno y propiciar la participación de las diversas instancias de seguimiento y ejecución de las tareas del Instituto, se propone que los Directores Ejecutivos participen como Secretarios Técnicos de las Comisiones permanentes que integre el Consejo General, cuyas materias tengan correspondencia con sus atribuciones”, véase, *Exposición de Motivos del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros ordenamientos legales*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996. Con base en ello, la ley dispuso que el Consejo General pudiera integrar las comisiones que considerará necesarias para el desempeño de sus atribuciones, “con el número de miembros que para cada caso acordará el propio órgano de dirección del Instituto; esas Comisiones siempre serían presididas por un Consejero Electoral”. Amén de lo anterior, la ley electoral determinó la existencia de diversas comisiones permanentes integradas exclusivamente por consejeros electorales, entre las que se encontraba la del Servicio Profesional Electoral. Concretamente, el Consejo General aprobó en noviembre de 1996 que esa Comisión estuviera conformada por los consejeros electorales Mauricio Merino, quien sería el presidente, José Barragán, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas y Emilio Zebadúa, y como secretario Técnico fungiría el Director Ejecutivo del SPE. A lo largo de los años la integración de Comisión ha sido modificada. Al mes de septiembre del 2003 sus integrantes eran los consejeros electorales: Mauricio Merino, quien seguía fungiendo como Presidente, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas, Alonso Lujambio, Gastón Luken y Virgilio Rivera; en calidad de Secretario Técnico participaba Marco Antonio Baños Martínez.

¹⁹¹ La denominación de “Consejero Presidente” (local o distrital, según se trate) se da a los Vocales Ejecutivos durante el transcurso de un proceso electoral federal, que por ley comienza la primer semana del mes de octubre previo al año de la elección y termina cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve el último de los recursos de impugnación presentados con motivo de los diversos actos que integran dicho proceso.

generadas en ese cargo (sea ésta producto de la impugnación o bien por renuncia del propio funcionario), así como para designar en definitiva a los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Consejos Distritales del IFE.

En la norma se decía que la impugnación debía ser “fundada”, entendiéndose por ello “la denuncia formulada por escrito respecto de actos u omisiones de los Vocales Ejecutivos Locales o Distritales, que constituyan incumplimiento de algún requisito, obligación o abstención, previstos en los artículos 48, 109 y 110 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral por parte de algún Vocal Ejecutivo”¹⁹². Al respecto, el Estatuto entonces vigente señalaba en su artículo 48 que los interesados en ingresar al Servicio debían cumplir los siguientes requisitos: i) Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; ii) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter imprudencial; iii) Haber acreditado el nivel de educación media superior; iv) No desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos cinco años; v) No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido u organización políticos en los últimos cinco años; vi) No estar inhabilitado para ocupar cargo o puesto público; vii) Aprobar los exámenes que para el efecto se determinen, y viii) Presentar la solicitud respectiva, acompañada de la documentación que acredite los requisitos anteriores.

El artículo 109, por su parte, se refería a las obligaciones que tenían los miembros del Servicio, entre las que destacan: ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo; conducirse en todo tiempo con imparcialidad y objetividad respecto de las posiciones de los partidos políticos, sus militantes y sus dirigentes, procurando que las relaciones de comunicación con ellos se lleven a cabo con cordialidad y respeto; cumplir con eficiencia y eficacia las funciones que se le confiaran; y participar en los programas de formación y desarrollo profesional así como acreditar las evaluaciones sobre dicha participación, en los términos que estableciera la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.

Finalmente, el artículo 110 señalaba que el personal de carrera debía abstenerse de intervenir en asuntos electorales que no fueran competencia del IFE, salvo en los casos en los que se tenga

¹⁹² Véase, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los procedimientos conforme a los cuales se atenderán las impugnaciones fundadas de Vocales Ejecutivos de Juntas Locales y Distritales y se llevara a cabo la ocupación de plazas vacantes en los cargos de Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales*, aprobado el 3 de diciembre de 1996.

autorización para ello y así se establezca en los convenios que celebre el organismo; emitir opinión pública o efectuar manifestaciones de cualquier naturaleza, en favor o en contra de partidos u organizaciones políticas, así como de sus dirigentes, candidatos o militantes; sustraer indebidamente información, documentos, bienes y recursos de cualquier naturaleza al cuidado del Instituto; alterar o falsificar documentación o información del IFE de cualquier naturaleza, así como efectuar su destrucción sin contar con autorización expresa para ello; desempeñar otro empleo público federal, estatal o municipal, salvo que se cuente con la autorización correspondiente por parte del Instituto; entre otras.

Bajo ese marco, y luego de revisar nuevamente los expedientes personales de todos los Vocales Ejecutivos, dentro de plazos previamente establecidos los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Verde Ecologista de México impugnaron la permanencia de 103 Vocales Ejecutivos, esto es, el 31.5 por ciento de la cifra total de puestos disponibles en ese cargo. Específicamente, se presentaron 30 impugnaciones en contra de 23 vocales ejecutivos locales y 84 objeciones en contra de 80 vocales ejecutivos distritales. En el caso de las primeras, destacan los siguientes datos: el PRD impugnó a 22 Vocales Ejecutivos Locales, el PAN a 5 y el PT a 3; cuatro funcionarios recibieron más de una impugnación; y las objeciones se concentraron principalmente en contra de los Vocales Ejecutivos de las entidades correspondientes a la tercera, cuarta y quinta circunscripciones regionales en que se divide el país. Como resultado de la revisión, y por motivos de destitución o renuncia, se generaron 9 vacantes en el cargo de Vocal Ejecutivo Local, correspondientes a los estados de Guerrero, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y el Distrito Federal. Como se aprecia en el cuadro 8, las vacantes correspondieron a los 5 Vocales Ejecutivos Locales que impugnó el PAN, a los 3 que impugnó el PT y a los 8 de los 22 que fueron impugnados por el PRD. También es subrayable el hecho de que el mayor número de vacantes se dio en la tercera circunscripción regional, que corresponde a las entidades del sur y sureste del país.

En cuanto a las objeciones en contra de Vocales Ejecutivos Distritales sobresalen los siguientes datos: el PRD formuló 80 impugnaciones, el PAN 4 y el PVEM 1; los estados que en términos proporcionales al número de sus distritos recibieron más impugnaciones fueron: Colima, Nayarit, Durango, Zacatecas, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán, Puebla y Guerrero. En el cuadro 8 también se observa que, como resultado del proceso de revisión de impugnaciones, 31 Vocales Ejecutivos Distritales dejaron sus cargos.

Cuadro 8. Datos relevantes del proceso de impugnaciones en contra de vocales ejecutivos, 1996-1997.

#	Entidad	Juntas Locales			Juntas Distritales			
		Impugnado (SI/NO)	Partido impugnante	Vacante generada	# Dttos. en Ent.	# VE impugn.	Dttos. Impugnados (y partido impugnante)	# vac.
Circunscripción I								
1	Baja California	NO			6	1	01 (PRD)	0
2	BCS	SI	PRD	NO	2	0		0
3	Colima	SI	PRD	NO	2	2	01, 02 (PRD)	0
4	Guanajuato	NO			15	0		0
5	Jalisco	SI	PRD	NO	19	1	01 (PRD)	1
6	Nayarit	NO			3	3	01, 02 y 03 (PRD)	0
7	Sinaloa	SI	PAN, PRD, PT	SI	8	4	02, 04, 05 y 07 (PRD)	0
8	Sonora	SI	PRD	NO	7	0		0
	<i>Subtotal</i>	<i>5</i>		<i>1</i>	<i>62</i>	<i>11</i>		<i>1</i>
Circunscripción II								
9	Aguascalientes	SI	PRD	NO	3	1	03 (PRD)	0
10	Chihuahua	NO			9	2	01 (PRD) y 03 (PAN)	1
11	Coahuila	SI	PRD	NO	7	2	03 (PAN, PVEM), 05 (PRD)	1
12	Durango	NO			5	3	03, 04, 05 (PRD)	0
13	Nuevo León	NO			11	2	01, 09 (PRD)	0
14	Querétaro	SI	PRD	SI	4	0		0
15	San Luis Potosí	SI	PRD	NO	7	0		0
16	Tamaulipas	NO			8	1	01 (PRD)	1
17	Zacatecas	NO			5	5	01, 02, 03, 04, 05 (PRD)	2
	<i>Subtotal</i>	<i>4</i>		<i>1</i>	<i>59</i>	<i>16</i>		<i>5</i>
Circunscripción III								
18	Campeche	NO			2	0		0
19	Chiapas	SI	PRD	NO	12	2	01, 11 (PRD)	0
20	Oaxaca	SI	PRD	NO	11	2	08, 11 (PRD)	0
21	Quintana Roo	SI	PAN, PRD	SI	2	2	01, 02 (PRD)	1
22	Tabasco	SI	PRD	SI	6	6	01, 02, 03, 04, 05, 06 (PRD)	5
23	Veracruz	SI	PRD	NO	23	2	10, 22 (PRD)	0
24	Yucatán	SI	PAN	SI	5	4	04 (PAN, PRD), 01, 02, 05 (PRD)	2
	<i>Subtotal</i>	<i>6</i>		<i>3</i>	<i>61</i>	<i>18</i>		<i>8</i>
Circunscripción IV								
25	Distrito Federal	SI	PAN, PRD	SI	30	9	04, 08, 10, 12, 13, 16, 18, 22, 30 (PRD)	1
26	Hidalgo	SI	PRD	NO	7	0		0
27	Morelos	SI	PRD	NO	4	1	01 (PRD)	0
28	Puebla	SI	PRD	NO	15	11	01, 09, (PAN, PRD), 02, 03, 05, 06, 07, 08, 12, 14, 15 (PRD)	3
29	Tlaxcala	SI	PAN, PRD, PT	SI	3	1	03 (PRD)	0
	<i>Subtotal</i>	<i>5</i>		<i>2</i>	<i>59</i>	<i>22</i>		<i>4</i>
Circunscripción V								
30	Guerrero	SI	PRD	SI	10	7	02, 04, 05, 07, 08, 09, 10 (PRD)	6
31	Edomex	SI	PRD	NO	36	0		0
32	Michoacán	SI	PRD	SI	13	6	01, 02, 06, 07, 10, 13, (PRD)	6
	<i>Subtotal</i>	<i>3</i>		<i>2</i>	<i>59</i>	<i>13</i>		<i>12</i>
	TOTAL	23		9	300	80		30

Fuente: IFE, Informe Anual de la Comisión del Servicio Profesional Electoral que presenta el Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas durante 1997, 30 de enero de 1998; Informe Anual de Actividades de la Junta General Ejecutiva de 1997.

Ahora bien, si se analizan los motivos o cuestionamientos específicos en contra de los Vocales Ejecutivos impugnados se encontrarían los siguientes resultados. En lo que toca a los delegados en los estados, 24 de los impugnados fueron objetados por sus antecedentes curriculares en el gobierno o por supuestos nexos con el PRI u organizaciones afines a dicho partido; a dos funcionarios se les acusó de haber ingresado al IFE sin cumplir con los requisitos para ello; a dos más por hacer mal uso de los recursos del Instituto; y a seis por omisiones en su desempeño o incumplimiento de sus responsabilidades. Por lo que hace a las impugnaciones de Vocales Ejecutivos Distritales, 63 de ellas tenían que ver con los antecedentes curriculares en el gobierno o nexos con el PRI; 16 con el señalamiento de ejercer otro empleo paralelo a su labores electorales; 15 por haber ingresado al Instituto sin cumplir con los requisitos necesarios; 3 con el uso inadecuado de los recursos públicos del IFE; y en 28 más se denunciaba ejercicio inadecuado de las funciones inherentes al cargo.¹⁹³ Por tanto, el motivo central de las impugnaciones estaba relacionado con el pasado priísta y gubernamental de los funcionarios. A juicio de los partidos, el hecho de contar con esos antecedentes curriculares en forma automática producía parcialidad en el desempeño del funcionario de carrera.

Pero además de ese rasgo sobresaliente, existe otro que vale la pena señalar: la fecha de ingreso al IFE de los funcionarios objetados. En efecto, el 81 por ciento de los Vocales Ejecutivos impugnados ingresó al IFE entre la fecha de su creación (1990) y la puesta formal en marcha del SPE (1 de junio de 1993); y el restante 19 por ciento entre esa última fecha y octubre de 1996, tal como se observa en el cuadro 9.

Cuadro 9. Fechas de ingreso de vocales ejecutivos impugnados, a raíz del proceso de impugnaciones previsto en disposición transitoria del *Cofipe* de 1996

Período o fecha de ingreso	Vocales E. Locales	Vocales E. Distritales	Total	%
A. Creación del IFE -elección de 1991	10	43	53	51.46%
B. 1° de junio de 1993	5	25	30	29.13%
<i>Subtotal(1)</i>	<i>15</i>	<i>68</i>	<i>83</i>	<i>80.58%</i>
C. 2 de junio de 1993-21 agosto 1994	2	8	10	9.71%
D. Durante 1995	1	2	3	2.91%
E. Durante 1996	5	2	7	6.80%
<i>Subtotal(2)</i>	<i>8</i>	<i>12</i>	<i>20</i>	<i>19.42%</i>
TOTAL	23	80	103	100.00%

Elaboración propia con base en: Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, *Situación Actual del Servicio Profesional*, 1o. de diciembre de 1996, así como los datos de cada impugnación.

¹⁹³ A mayor abundamiento, véase, Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, “Seguimiento de impugnaciones de Vocales Ejecutivos Locales”, documento interno de trabajo, 12 de diciembre de 1996; y Comisión del Servicio Profesional Electoral, “Impugnaciones de Vocales Ejecutivos de Juntas Distritales del IFE: motivos y alegatos”, documento interno de trabajo, 6 de enero de 1997.

En noviembre de 1999, apenas iniciado el proceso electoral federal de nuestro país, y recién puestos en práctica los diversos procedimientos que se derivaban del nuevo, las representaciones del PAN y del PRD ante el Consejo General del IFE volvieron a manifestar su inconformidad por la permanencia de 86 Vocales Ejecutivos Distritales que mayoritariamente ingresaron al IFE entre 1990 y 1993¹⁹⁴. En el cuadro 10 se puede observar que, el 70 por ciento de esos funcionarios ingresaron al IFE entre la fecha de su creación y la instalación formal del SPE, mientras que el restante 30 por ciento habían hecho lo propio entre el 2 de julio de 1993 y julio de 1997. Por lógica, si se ponderan los resultados obtenidos en 1997 con los de 1999, se tendrá que la gran mayoría (77 por ciento) de los Vocales Ejecutivos Distritales que fueron impugnados en ambas fechas accedieron al Instituto entre octubre de 1990 y junio de 1993.

Cuadro 10. Vocales Ejecutivos Distritales impugnados en enero de 1997 y noviembre de 1999, según su fecha de ingreso al IFE.

Período o fecha de ingreso	Proceso electoral 1997		Proceso electoral 2000		TOTAL	
	Número	%	Número	%	Número	%
A. Entre creación del IFE (1990) y la elección de 1991	43	53.75%	46	53.49%	89	53.61%
B. Con la puesta en marcha del SPE: 1 de junio de 1993	25	31.25%	14	16.28%	39	23.49%
<i>Subtotal(1)</i>	<i>68</i>	<i>85.00%</i>	<i>60</i>	<i>69.77%</i>	<i>128</i>	<i>77.11%</i>
C. Entre el 2 de junio de 1993 y la elección de 1994	8	10.00%	12	13.95%	20	12.05%
D. Durante 1995	2	2.50%	3	3.49%	5	3.01%
E. Durante 1996	2	2.50%	2	2.33%	4	2.41%
F. Durante 1997	0	0.00%	9	10.47%	9	5.42%
<i>Subtotal(2)</i>	<i>12</i>	<i>15.00%</i>	<i>26</i>	<i>30.23%</i>	<i>38</i>	<i>22.89%</i>
TOTAL	80	100%	86	100%	166	100%

Elaboración propia, con base en: Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, "Situación actual del Servicio Profesional Electoral", de fechas 1o. de diciembre de 1996 y 30 de septiembre de 1999; así como en los datos y resultados de las impugnaciones formuladas.

¹⁹⁴ Con fechas del 12 y 15 de noviembre de 1999, Germán Martínez Cazares, Representante Propietario del PAN ante el Consejo General del IFE, y Jesús Ortega Martínez, Representante Propietario del PRD ante ese mismo órgano, respectivamente suscribieron oficios individuales, dirigidos al Presidente de la Comisión del Servicio Profesional Electoral para expresar su inconformidad por la inminente designación de 86 Vocales Ejecutivos como consejeros presidentes de consejos distritales para el proceso electoral 1999-2000. Posteriormente, esos representantes retiraron sus observaciones, que esencialmente se referían nuevamente a la supuesta parcialidad o falta de idoneidad de las personas impugnadas.

Cuadro 11. Vocales Ejecutivos Distritales objetados en enero de 1997 y noviembre de 1999, según entidad federativa y circunscripción regional.

#	Entidad	# Dttos. en Ent.	1997		1999	
			# V. E. Impugn.	Dttos. Impugnados (y partido impugnante)	# V. E. impugn.	Dttos. Impugnados (y partido impugnante)
Circunscripción I						
1	Baja California	6	1	01 (PRD)	1	01 (PAN)
2	BCS	2	0		0	
3	Colima	2	2	01, 02 (PRD)	2	01, 02 (PRD)
4	Guanajuato	15	0		1	05 (PRD)
5	Jalisco	19	1	01 (PRD)	8	02, 15, (PAN; PRD); 04, 06, 07, 09, 10, 14, (PAN)
6	Nayarit	3	3	01, 02 y 03 (PRD)	2	01, 03 (PRD)
7	Sinaloa	8	4	02, 04, 05 y 07 (PRD)	1	04 (PRD)
8	Sonora	7	0		0	
	<i>Subtotal</i>	62	11		15	
Circunscripción II						
9	Aguascalientes	3	1	03 (PRD)	1	01 (PAN)
10	Chihuahua	9	2	01 (PRD) y 03 (PAN)	1	01 (PRD)
11	Coahuila	7	2	03 (PAN, PVEM, 05 (PRD)	5	02, (PAN, PRD); 04, 06, 07 (PRD)
12	Durango	5	3	03, 04, 05 (PRD)	3	01, 02, (PAN); 03 (PRD)
13	Nuevo León	11	2	01, 09 (PRD)	3	04, 05, 09 (PRD)
14	Querétaro	4	0		0	
15	San Luis Potosí	7	0		0	
16	Tamaulipas	8	1	01 (PRD)	1	02 (PAN)
17	Zacatecas	5	5	01, 02, 03, 04, 05 (PRD)	4	01 (PAN); 02, 03, 05 (PRD)
	<i>Subtotal</i>	59	16		18	
Circunscripción III						
18	Campeche	2	0		1	01 (PRD)
19	Chiapas	12	2	01, 11 (PRD)	1	11 (PRD)
20	Oaxaca	11	2	08, 11 (PRD)	3	02, 06, 09 (PRD)
21	Quintana Roo	2	2	01, 02 (PRD)	2	01, 02 (PAN)
22	Tabasco	6	6	01, 02, 03, 04, 05, 06 (PRD)	0	
23	Veracruz	23	2	10, 22 (PRD)	6	01, 23, (PAN); 13, 17, 18, 20 (PRD)
24	Yucatán	5	4	04 (PAN, PRD), 01, 02, 05 (PRD)	2	01, 02 (PAN)
	<i>Subtotal</i>	61	18		15	
Circunscripción IV						
25	Distrito Federal	30	9	04, 08, 10, 12, 13, 16, 18, 22, 30 (PRD)	13	01, 03, 05, 08, 16, 22, 28, 30 (PAN); 12, 17, 26, (PRD); 07, 18 (PAN; PRD)
26	Hidalgo	7	0		0	
27	Morelos	4	1	01 (PRD)	1	03 (PRD)
28	Puebla	15	11	01, 09, (PAN, PRD), 02, 03, 05, 06, 07, 08, 12, 14, 15 (PRD)	12	01, 02, 04, 06, 07, 08, 10, 11, 12, 13 (PAN); 03, 14 (PAN; PRD)
29	Tlaxcala	3	1	03 (PRD)	0	
	<i>Subtotal</i>	59	22		26	
Circunscripción V						
30	Guerrero	10	7	02, 04, 05, 07, 08, 09, 10 (PRD)	0	
31	Edomex	36	0		3	02, 11, 17 (PRD)
32	Michoacán	13	6	01, 02, 06, 07, 10, 13, (PRD)	9	04, 05, 11, 06, 07, 09, 10, 12, 13 (PRD)
	<i>Subtotal</i>	59	13		12	
	TOTAL	300	80		86	

Elaboración propia, con base en: *Informe Anual de la Comisión del Servicio Profesional Electoral que presenta el Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas durante 1997*, 30 de enero de 1998; *Informe Anual de Actividades de la Junta General Ejecutiva de 1997*; datos específicos del proceso de impugnaciones 1996-1997 y oficios de los representantes del PAN y el PRD mediante los cuales se objeta el nombramiento de Vocales Ejecutivos Distritales, noviembre de 1999.

Respecto de la ubicación territorial de las objeciones presentadas en noviembre de 1999, destacan dos datos: por un lado, que el Distrito Federal, Puebla, Michoacán, Zacatecas, Durango, Colima, Nayarit y Quintana Roo repiten como estados en los que se presenta mayor proporción de Vocales Ejecutivos impugnados con relación al número de distritos de cada uno de esos estados; y, por el otro, el incremento notable de funcionarios impugnados por el PAN, tal como se aprecia en el cuadro 11.

El dato de la fecha de ingreso de los funcionarios objetados está asociado con el mecanismo que fue utilizado para su reclutamiento o acceso al IFE. En el anterior capítulo argumenté que el mecanismo de selección de los funcionarios de los órganos desconcentrados del IFE que participaron en el proceso electoral de 1991, así como la convocatoria que a finales de 1992 se expidió para integrar el SPE, no fueron dotados de los elementos suficientes para garantizar la competencia abierta, igualitaria y meritocrática para acceder al Instituto y, posteriormente, al SPE. También dije que en los años subsecuentes, particularmente entre junio de 1993 y octubre de 1996, la utilización del “examen de incorporación” representó la “sepultura” del acceso meritocrático al SPE. Por ello, considero que al momento en que inició el proceso legal de impugnaciones de diciembre de 1996, la confianza de los partidos en los funcionarios de carrera hubiera sido mucho mayor si: por un lado, la construcción del marco legal, acordado por los legisladores en el *Cofipe* de 1990, no hubiese favorecido la integración de Juntas Locales y Juntas Distritales bajo un esquema discrecional y de escasa vigilancia en sus procedimientos correspondientes; y, por el otro, si desde las mismas instancias ejecutivas del IFE (particularmente de la Dirección General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral) se hubiera promovido el concurso de oposición, público, abierto y transparente, como vía primordial para la ocupación de los puestos del Servicio Profesional Electoral.

Más allá del pasado curricular de los funcionarios, o bien la ubicación territorial de los Vocales Ejecutivos que han sido impugnados, lo que reflejaban las objeciones —a partir del dato relativo a la fecha de ingreso de los funcionarios— era la necesidad de voltear la mirada hacia mecanismos de ingreso transparentes y confiables a ojos de todos, incluidos, evidentemente, los propios partidos políticos. He dicho que ni la convocatoria pública utilizada para integrar formalmente el SPE, ni los exámenes por “ternas” garantizaban igualdad de oportunidades, mucho menos transparencia. Los órganos ejecutivos del IFE habían considerado que los mecanismos de reclutamiento, selección e ingreso debían pasar sólo por los ojos de las autoridades internas, que el

papel de vigilancia que la ley otorgaba a los integrantes del Consejo General se cumplía a través de una simple presentación de informes de actividades de la Junta General Ejecutiva o de las diversas direcciones ejecutivas al Consejo General. Visto así, creo que el procedimiento del 3 de diciembre de 1996, por el que se atenderían las impugnaciones en contra de Vocales Ejecutivos y se designarían a consejeros presidentes de consejos locales o distritales, constituye un primer paso hacía un mayor involucramiento de los partidos en el desahogo de los procesos de selección de funcionarios: explícitamente se fijó en el acuerdo que para elaborar los dictámenes relativos a la designación de consejeros presidentes, la Comisión del Servicio Profesional Electoral tendría que “escuchar la opinión de los representantes de los partidos políticos y consejeros del poder legislativo”.

Después de las designaciones efectuadas con base en ese acuerdo de Consejo General, en los meses subsecuentes se privilegió el rasgo de mayor participación de los partidos en el proceso para la ocupación de vacantes en el cargo de Vocales Ejecutivos, el cual tenía las siguientes características: a) primero se integraba un grupo de candidatos a ocupar la vacante que podrían ser propuestos por el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General, así como por los Vocales Ejecutivos Locales de las entidades en que se encontrara la vacante; b) integrado ese grupo, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral verificaba que los candidatos cumplieran los requisitos previstos en el artículo 48 del Estatuto entonces vigente, entre los que se encontraba la aprobación de un examen de conocimientos generales y otro para medir las habilidades psicométricas del aspirante; c) enseguida, por conducto de la Presidencia de la Comisión del Servicio Profesional Electoral, se enviaba el listado de aspirantes con los resultados de los exámenes a todos los miembros del Consejo General con el propósito de recabar su opinión respecto de la idoneidad de las propuestas; d) procesada esta opinión, los integrantes de la Comisión del Servicio Profesional Electoral elevaban a la aprobación del Consejo General la propuesta del candidato que reuniera mayor consenso. Hay que decir, sin embargo, que si bien el procedimiento alentaba la participación de los partidos en el proceso de designación, su propia naturaleza, así como los intereses propios de cada partido, produjo con frecuencia la emisión de apreciaciones totalmente subjetivas sobre la idoneidad de los aspirantes. En ese sentido, era necesaria su participación, pero bajo un esquema en el que se redujera al mínimo posible ese tipo de consideraciones, y para tal propósito había que construir procedimientos técnicos más transparentes, confiables y seguros.

2.2 La renovación de la estructura

Además del análisis de impugnaciones en contra de quienes encabezaban las delegaciones y subdelegaciones del IFE, la reforma electoral de 1996 también ordenó la revisión de la estructura administrativa del Instituto. Sólo que en este caso, a diferencia del otro proceso, su desahogo debía llevarse a cabo “una vez concluido el proceso electoral federal de 1997”. Desde luego que no tengo la intención de desarrollar pormenorizadamente los rasgos y el alcance de la reestructuración administrativa, que por sí misma constituye todo un tema de investigación. Únicamente pretendo destacar sus rasgos más relevantes, en virtud de que su ejecución y sus resultados afectarían, más tarde, la estructura de puestos del SPE, particularmente de aquellos cuya existencia no estaba explícitamente señalada en la ley electoral¹⁹⁵.

La deliberación interna en el IFE para lograr el mandato de los legisladores comenzó inmediatamente después de haberse realizado la elección federal del 6 de julio de 1997. Al mes siguiente, la misma Comisión del Servicio Profesional Electoral promovió la creación de un grupo de trabajo integrado por consejeros electorales, el Secretario Ejecutivo y los directores ejecutivos a fin de revisar y analizar los criterios conforme a los cuales se llevaría a cabo la reestructuración. La decisión más importante que tomó ese grupo de trabajo fue proponer la celebración de una licitación pública nacional dirigida a despachos externos especializados, para que se pudiera llevar a cabo una auditoría integral del IFE. Dentro del anexo técnico correspondiente, el IFE solicitó al despacho ganador, entre otras cosas: a) un análisis exhaustivo de la estructura de organización general y de cada una de las áreas de responsabilidad del Instituto; b) una revisión completa de la congruencia organizativa de cada una de esas áreas, las funciones que efectivamente desarrollaban, sus estructuras internas de puestos, así como sus redes de comunicación interna, coordinación y mando; y c) un análisis del origen presupuestal de las plazas, sus niveles específicos y su congruencia con otras áreas similares de trabajo¹⁹⁶.

En un lapso de 6 meses, y una vez realizadas casi 500 entrevistas a funcionarios de áreas centrales y desconcentradas del Instituto, aplicados más de 1,300 cuestionarios y analizados 492

¹⁹⁵ La reestructuración administrativa del IFE también implicó, obviamente, una revisión de la estructura de la propia Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, para hacerla funcional y acorde a los objetivos y procesos que se pretendían incorporar al nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral. Dicha revisión estuvo concluida en diciembre de 1998.

¹⁹⁶ Véase, Dirección Ejecutiva de Administración del IFE, *Bases para la licitación pública nacional 00100001-005/97, “Contratación de servicios profesionales para efectuar auditoría administrativa a instituto Federal Electoral”*. La publicación de la convocatoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación se hizo el 13 de noviembre de 1997.

documentos normativos, el despacho seleccionado presentó un diagnóstico detallado y recomendaciones específicas sobre 5 categorías de análisis: normatividad; organización; procesos; redes de comunicación, coordinación y mando; y recursos.

Los productos presentados por el despacho ganador, así como el propio análisis que llevó a cabo la Junta General Ejecutiva de manera interna¹⁹⁷, fueron insumos básicos para la conducción del debate y la toma de decisiones. A fin de cuentas, la reestructuración del IFE, cuya propuesta fue sometida al Consejo General en las sesiones del 16 de diciembre de 1998 y 16 de marzo de 1999, significó la reducción de 175 plazas de mandos medios y superiores y de 1,514 puestos operativos y administrativos que, en su conjunto, representaron una disminución de 91 millones ochocientos mil pesos en el capítulo de servicios personales del presupuesto del IFE, y permitieron la readecuación de la estructura funcional de cada una de las áreas ejecutivas centrales y desconcentradas y la revisión de las normas y los procedimientos internos¹⁹⁸. Pero además de ello, a juicio de las propias autoridades del Instituto, la reestructuración se había dado en un momento oportuno, con bases legales firmes y con una amplia participación de todas las instancias internas, lo que permitía augurar que las siguientes elecciones federales (las del 2000) habrían de ser bien organizadas, por una estructura ejecutiva, ágil, reducida y profesional; así lo decía el funcionario más importante de esa estructura, el 16 de diciembre de 1998:

A lo largo de su vida administrativa, el Instituto ha modificado su estructura sobre la marcha, conforme se requería para resolver necesidades en la medida en que estas se iban presentando. Las presentes adecuaciones a la estructura tienen un horizonte y un destino más amplio. Esta reestructuración del Instituto se realiza con base en la experiencia, no responde a una necesidad del momento sino a las que sabemos que tendremos por delante, con una visión prospectiva integral. Este esfuerzo pretende, también, demostrar su compromiso con la actual realidad nacional que requiere austeridad con efectividad, y racionalidad con eficiencia. Por ello se ha buscado conservar el equilibrio necesario que permita al Instituto no descuidar, en momento alguno, sus obligaciones legales y su capacidad presupuestal. Esta reestructuración institucional no compromete, en ningún momento y bajo circunstancia alguna, el cumplimiento de los deberes del Instituto Federal Electoral.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Además de la opinión externa, se contó con el “Diagnóstico Orgánico Funcional”, documento preparado por la Junta General Ejecutiva a finales de 1997 con el propósito de identificar problemas, necesidades y oportunidades del fortalecimiento institucional.

¹⁹⁸ Para mayor abundamiento, puede verse: IFE, *Propuesta que presenta la Junta General Ejecutiva al Consejo General con relación a las adecuaciones de la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo previsto en el párrafo cuarto del artículo Décimo Tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Cofipe, entre otras disposiciones legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996*, presentada al Consejo General el 16 de diciembre de 1998; así como el *Acuerdo que presenta la Junta General Ejecutiva al Consejo General con relación a las adecuaciones de la estructura orgánica de las Direcciones Ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral del Instituto Federal Electoral*, aprobado por el Consejo General el 16 de marzo de 1999.

¹⁹⁹ Palabras del Lic. Fernando Zertuche, Secretario Ejecutivo del IFE, en la sesión ordinaria del Consejo General del 16 de diciembre de 1998; véase el Acta de esa sesión, tomo V, p. 527.

La nueva estructura administrativa obligaba a la actualización del Catálogo General de Cargos y Puestos del Instituto Federal Electoral, que desde septiembre de 1992 estaba vigente. En lo que hace a los puestos específicos del SPE, esta tarea tenía que tomar en consideración lo que dispusiera el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral, ordenamiento que la ley electoral reconoce como el instrumento en el que debe precisarse la correlación entre rangos y cargos de la estructura del Servicio²⁰⁰.

En la misma fecha en que concluyó la modificación de la estructura del IFE (16 de marzo de 1999), el Consejo General aprobó el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral. En ese ordenamiento se precisó qué puestos serían provistos por cada uno de los cuerpos del SPE, y se ordenó a la Junta General Ejecutiva a llevar a cabo en los siguientes cuatro meses la actualización del Catálogo General de Cargos y Puestos del IFE. Sobre esa base, el 6 de septiembre de 1999, la Junta General Ejecutiva modificó en definitiva la composición de ese catálogo, arrojando como resultado que 4,142 plazas serían de la rama administrativa y 2,492 de la rama del Servicio Profesional Electoral. La distribución de puestos del SPE es explicada en el cuadro 12.

Cuadro 12. Composición de la estructura de puestos del SPE, noviembre de 1999, por áreas y cuerpos

Áreas	Cuerpos		Total
	F. Directiva	Técnicos	
<i>I. Áreas desconcentradas</i>	1,660	464	2,124
Juntas locales ejecutivas	160		160
Juntas distritales ejecutivas	1,500		1,500
Oficinas desconcentradas del RFE		464	464
<i>II. Áreas centrales</i>	121	247	368
Registro Federal de Electores	14	172	186
Prerrogativas y Partidos Políticos	12	14	26
Organización Electoral	63	33	96
Capacitación Electoral y Educación Cívica	32	28	60
Total	1781	711	2492

Fuente: Catálogo General de Cargos y Puestos del Instituto Federal Electoral, 6 de septiembre de 1999.

²⁰⁰ De acuerdo con el artículo 168, párrafo 7, del *Cofipe* el cuerpo de la función directiva del SPE proveerá de sus rangos o niveles a los funcionarios que, en la Junta General Ejecutiva, cubran los cargos inmediatamente inferiores al de Director Ejecutivo; en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, los cargos de las Vocalías Ejecutivas y Vocalías; así como “los demás cargos que se determinen en el Estatuto”.

Así, mientras que en el Catálogo anterior 1,756 plazas pertenecían al cuerpo de la función directiva, en noviembre de 1999 esa cifra se incrementó a 1,781, lo que representa el 71.47 por ciento del total de puestos del SPE; y en lo que hace al cuerpo de técnicos la cifra pasó de 580 a 711, que significa el restante 28.53 por ciento de puestos del servicio de carrera del IFE²⁰¹.

2.3 Titularidad en rango

En la ruta a la construcción de una nueva normatividad estatutaria, el asunto del otorgamiento de la titularidad a quienes ya cumplían con los requisitos legales fue considerado como central para ofrecer estabilidad y desarrollo profesional, así como para ganar credibilidad entre los propios funcionarios y un mayor compromiso de los partidos políticos con los principios de carrera del SPE. Además, como señalé en el capítulo anterior, el otorgamiento de titularidad era una decisión que había sido pospuesta, en contra de la posibilidad de que los funcionarios tuvieran estabilidad laboral y desarrollo profesional de largo plazo; así lo decía José Woldenberg el 30 de junio de 1998:

...se trata de una deuda institucional que el Instituto Federal Electoral guarda con sus funcionarios desde hace varios años. Y en rigor, luego del proceso electoral de 1994, la titularidad debió convertirse en un procedimiento aplicable, difundido y rutinario, en una garantía de estabilidad y promoción laboral, para aquellos que han trabajado bien, con imparcialidad, insisto, y eficacia. Pero por razones distintas, una y otra vez, la aplicación de esta medida elemental había sido pospuesta durante demasiados años...

[Con el cumplimiento de] este mandato, [buscamos] que la seguridad laboral en el Instituto Federal Electoral dependa estrictamente de la calidad del trabajo que cada uno desarrolla. Si logramos imponer esta sencilla lógica institucional, habremos propiciado un salto fundamental para nuestra vida interna. La institución será sustraída de los imperativos y los vaivenes de la lucha política, para convertirse ahora en una institución regida por su propia lógica administrativa, legal e independiente²⁰².

²⁰¹ Después del 6 de septiembre de 1999 el Catálogo ha sufrido diversas modificaciones, de las cuales la más importante ocurrió el 22 de julio del 2002 cuando, por decisión de la Junta General Ejecutiva, se excluyeron del catálogo 68 plazas que habían sido suprimidas en el IFE en virtud de los procesos de modernización tecnológica del Registro Federal de Electores. Específicamente, esas plazas estaban adscritas a los ya desaparecidos Centros Regionales de Cómputo. El dato más actual sobre la cantidad de puestos del Servicio Profesional Electoral corresponde al mes de abril del 2003: en ese momento había 2359 plazas exclusivas del servicio de carrera; tomado de Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, "Reporte de plazas vacantes del Servicio Profesional Electoral al 24 de abril del 2003", documento presentado en sesión de la Comisión del Servicio Profesional Electoral el 29 de abril del año referido.

²⁰² Véase, *Acta de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del 30 de junio de 1998*, Tomo I, pp. 25-27.

Sobre la base de esas consideraciones, el 10 de junio de 1998, la Junta General Ejecutiva aprobó el procedimiento para el “discernimiento” de la titularidad a los miembros del SPE²⁰³, que esencialmente consistía en revisar cada uno de los registros y expedientes de cada uno de los miembros del SPE en activo para definir quiénes cumplían los siguientes requisitos: haber participado en proceso electoral como servidor del IFE, haber acreditado los cursos de formación profesional y haber obtenido dictamen favorable en las evaluaciones anuales de 1993, 1994, 1995 y 1996. En el acuerdo, además de enfatizarse que la permanencia de los miembros del SPE estaría sujeta a la acreditación de los exámenes de los programas de formación y desarrollo profesional, así como al resultado de la evaluación anual, según la nueva disposición del artículo 168 del *Cofipe* incorporada en las modificaciones legales de noviembre de 1996, se establecía que los expedientes de los funcionarios candidatos a titularidad se pondrían “a disposición de los integrantes del Consejo General”.

A finales de julio de 1998, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral terminó la labor de revisión del cumplimiento de los requisitos para obtener la titularidad, haciendo del conocimiento de los integrantes del Consejo General que de los 2,162 funcionarios que en ese momento se encontraban en activo, 1,219 reunían los requerimientos para proceder al otorgamiento de su titularidad, lo que representaba el 56.83 por ciento de los puestos en ese momento ocupados, tal como se aprecia en el siguiente cuadro 13.

La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral también pidió a los integrantes del Consejo General que, en caso de tener observaciones sobre ese listado, las presentaran a más tardar el 8 de septiembre de aquel año. Dentro de ese plazo, el PAN confirmó que no tenía objeciones en contra de 778 de los 1,219 aspirantes, es decir, sobre el 64 por ciento; pero solicitaba un tiempo adicional para formular con precisión las observaciones en contra de los restantes 441 funcionarios. El PRD, por su parte, con fecha 7 de septiembre de 1998, presentó objeciones individualizadas en contra de 363 funcionarios; mientras que el PRI estaba de acuerdo en que se procediera a otorgar

²⁰³ Antes de la aprobación de ese acuerdo, la Comisión del Servicio Profesional Electoral — en el Informe Anual de Actividades realizadas durante 1997, presentado al Consejo General el 30 de enero de 1998— aseguraba que era “fundamental promover la estabilidad y las condiciones de desarrollo profesional mediante la implementación de programas específicos para la obtención de estímulos al desempeño y, principalmente de la titularidad en el cargo”. Con ese propósito, la Comisión formuló desde ese momento una serie de recomendaciones en materia de “promociones y estímulos” como parte de un documento anexo a ese informe, denominado *Criterios para el Estatuto del Servicio Profesional Electoral*. Posteriormente, el 26 de mayo de ese año, siete consejeros electorales del Consejo General solicitaron a la Junta General Ejecutiva fijar a la brevedad posible el procedimiento para proceder al otorgamiento de la titularidad. A mayor abundamiento, véase IFE, *Informe Anual de la Comisión del Servicio Profesional Electoral que presenta el Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas durante 1997*, 30 de enero de 1998, p. 49; así como el informe que la misma comisión rindió al Consejo General sobre las actividades realizadas en 1998, presentado en la sesión del Consejo General del 16 de marzo de 1999.

titularidad a los aspirantes, salvo a 29 de ellos sobre quienes expresó cuestionamientos. Sólo un Consejero Electoral, el Presidente de la Comisión del Servicio Profesional Electoral, presentó observaciones en contra de 126 funcionarios, con el propósito de que fueran consideradas al momento de evaluar integralmente a los funcionarios de carrera para proceder a otorgarles su titularidad²⁰⁴.

Cuadro 13. Funcionarios que al 24 de julio de 1998 cumplían los requisitos normativos para obtener la titularidad.

	Vocales	Estructura Desconcentrada de la DERFE	Oficinas centrales	Total
Número de puestos del SPE	1660	413	263	2336
Puestos ocupados (al 24/VII/98)	1568	373	221	2162
Total de funcionarios que cumplían los requisitos para obtener titularidad.	1018	135	66	1219
Porcentaje de funcionarios que cumplían los requisitos normativos, respecto del total de puestos ocupados	64.92%	36.19%	29.86%	56.38%

Elaboración propia con base en: Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, “Integrantes del Servicio Profesional Electoral con posibilidades de obtener la titularidad en los términos establecidos por el artículo 57 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Acuerdo de la Junta General Ejecutiva respectivo”, 24 de julio de 1998; y Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, “Situación de vacantes de plazas del Servicio Profesional Electoral al mes de julio de 1998” agosto de 2000.

Al igual que en ocasiones anteriores, este nuevo proceso posibilitó que los partidos políticos, sobre todo el PAN y el PRD, manifestaran dudas sobre la imparcialidad de los funcionarios de carrera propuestos para obtener la titularidad. Una vez más las objeciones versaron, en términos mayoritarios, sobre el pasado curricular de los servidores de carrera; en pocos casos se denunció, con datos objetivos, malos desempeños de los miembros del SPE. Frente a ello, se decidió que cada una de las observaciones fuera revisada con sumo cuidado, subrayando que sólo los casos donde los

²⁰⁴ Véase, Juan Antonio García Villa, Representante Propietario del PAN ante el Consejo General del IFE, Oficio que suscribe al Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral donde le anexa las listas de los funcionarios respecto de quienes el PAN no tiene observaciones, 7 de septiembre de 1998; Enrique Ibarra Pedroza, Representante del PRI ante el Consejo General del IFE, Oficio por el que manifiesta observaciones en contra de funcionarios que aspiran a la obtención de la titularidad, 8 de septiembre de 1998; Lorena Villavicencio, Representante del PRD ante el Consejo General del IFE, oficio por el que solicita se incorporen observaciones particulares en contra de funcionarios propuestos para obtener la titularidad, 7 de septiembre de 1998; y Mauricio Merino, Presidente de la Comisión del Servicio Profesional Electoral, Oficio mediante el cual formula observaciones sobre el desempeño de diversos funcionarios candidatos a la titularidad, 8 de septiembre de 1998. En los siguientes dos meses, las cifras definitivas de funcionarios observados cambiarían: el PAN objetó 362, mientras que el PRD a 677; al respecto, puede verse, Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, “Informe de actividades realizadas por la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral para el proceso de otorgamiento de la titularidad”, presentado a la Comisión del Servicio Profesional Electoral en marzo de 1999.

funcionarios hubiesen tenido problemas para acreditar materias del programa de formación y desarrollo profesional, sanciones administrativas o procedimientos administrativos pendientes de resolución, se debía buscar una salida que, sin negarles el derecho a la titularidad, les permitiera mejorar sus niveles de desempeños dentro del IFE. Estas fueron las premisas que, a partir de septiembre de 1998, animaron los trabajos para el desahogo del procedimiento para el otorgamiento de titularidad.

Así, bajo una estrategia de entregas sucesivas, previa revisión y análisis de las observaciones formuladas por los miembros del Consejo General, entre septiembre de 1998 y el 31 de marzo de 1999, fecha en la que se aprobó el nuevo Estatuto, 897 de los aspirantes propuestos en el listado de finales de julio de 1998 habían recibido su titularidad, lo que en términos prácticos representaba casi el 75 por ciento de esa lista. El mayor número de otorgamiento de titularidades tuvo lugar en los últimos meses de 1998. Los números específicos de este proceso pueden verse en el cuadro 14, que a continuación se presenta:

Fecha de autorización	Vocales de Juntas Ejecutivas	Estructura Desconcentrada del RFE	Oficinas centrales	Total
30 septiembre 1998	234	101	56	391
29 octubre 1998	224	20	2	246
15 diciembre 1998	67	0	0	67
10 febrero 1999	164	0	1	165
31 marzo 1999	28	0	0	28
TOTAL	717	121	59	897

Elaboración propia con base en: Acuerdos aprobados por la Junta General Ejecutiva entre el 30 de septiembre de 1998 y el 31 de marzo de 1999, para el otorgamiento de titularidad a miembros del Servicio Profesional Electoral que han cumplido con los requisitos normativos.

En el cuadro 15, por su parte, se observa que 61 vocales adscritos a las Juntas Locales recibieron la titularidad en el rango, mientras que 656 de las Juntas Distritales comenzaron a gozar de ese derecho en el período objeto de análisis en el presente apartado. Dentro de este segundo grupo, destaca que los puestos de vocal ejecutivo y vocal secretario son donde existía al mes de marzo de 1999 el mayor número de entregas de titularidad. Con todo, lo que esta parte de mi investigación deseo destacar es que a partir del 30 de septiembre de 1998, fecha en la que el IFE hizo entrega del primer paquete de titularidad, se abrió la posibilidad de que los funcionarios titulares pudieran realizar, por fin, una carrera de largo aliento en la estructura de rangos, lo que, a su vez, se traduciría en estabilidad laboral y mayores estímulos.

Cuadro 15. Otorgamiento de titularidades a vocales de Juntas Locales y Distritales, según fecha de autorización de la Junta General Ejecutiva.

Fecha	Juntas Locales Ejecutivas						Juntas Distritales Ejecutivas						Total
	VE	VS	VOE	VC	VRFE	Sub total	VE	VS	VOE	VC	VRFE	Sub total	
30/09/98	0	1	5	7	8	21	39	45	36	42	51	213	234
29/10/98	5	2	5	3	5	20	39	41	31	43	50	204	224
15/12/98	0	0	1	2	1	4	16	15	6	13	13	63	67
10/02/99	0	4	5	3	3	15	39	41	25	13	31	149	164
31/03/99	1	0	0	0	0	1	6	10	7	4	0	27	28
Total	6	7	16	15	17	61	139	152	105	115	145	656	717

Elaboración propia con base en: Acuerdos aprobados por la Junta General Ejecutiva entre el 30 de septiembre de 1998 y el 9 de agosto de 2000, para el otorgamiento de titularidad a miembros del Servicio Profesional Electoral que han cumplido con los requisitos normativos. NOTAS: VE.- Vocal Ejecutivo; VS.- Vocal Secretario; VOE.- Vocal de Organización Electoral; VC.- Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica; VRFE.- Vocal del Registro Federal de Electores.

2.4 Rediseño de la evaluación

En el anterior capítulo argumenté por qué la evaluación de conocimientos para la formación y del desempeño anual era uno de los eslabones más débiles en la operación del Servicio Profesional Electoral en su primer tramo de vida (1993-1996). Por tanto, el mejoramiento de los instrumentos de evaluación del desempeño debía partir del reconocimiento de que su diseño en esos años había sido deficiente. En tal sentido, el 30 de enero de 1998, los miembros de la Comisión del Servicio Profesional Electoral afirmaron:

La Comisión [del Servicio] considera que en las cédulas de evaluación anual no se reporta el desempeño efectivo del funcionario evaluado, sino lo que el superior jerárquico juzga y lo que se refleja del trabajo realizado en las cifras cuantitativas de los órganos centrales.

Es obvio, entonces, que el actual sistema de evaluación no permite al Servicio Profesional Electoral identificar los desempeños destacados de manera permanente, como tampoco permite identificar funcionarios con buen desempeño, cuyos resultados de productividad estén afectados por factores que están más allá de su capacidad. El Instituto, en consecuencia, no puede cumplir con objetividad lo preceptuado en el Artículo 169 del Código de la materia, pues ahí se establece que los ascensos se otorgarán sobre las bases de mérito y rendimiento²⁰⁵.

Con base en ello, durante 1998 la Junta General Ejecutiva se dio a la tarea de revisar los instrumentos que habrían de aplicarse para evaluar el ejercicio anual de 1997, así como de perfilar las premisas que en adelante serían consideradas para lograr evaluaciones más rigurosas y objetivas del desempeño.

²⁰⁵ Tomado del *Informe anual de la Comisión del Servicio Profesional Electoral que presenta al Consejo General sobre las actividades realizadas durante 1997*, 30 de enero de 1998, pp. 45-46. Como señalé en el capítulo anterior, los propios partidos (principalmente el PRD) también ya habían expresado sus reservas acerca de la objetividad y transparencia, así como de los efectos de la evaluación del desempeño.

Más de seis meses de deliberación entre las áreas ejecutivas y las diversas comisiones de consejeros electorales²⁰⁶ arrojó como resultado, en el mes de octubre de 1998, el diseño de un sistema de evaluación anual radicalmente mejor que los que habían sido utilizados para evaluar el desempeño en los años de 1993, 1994, 1995 y 1996. Bajo el nuevo sistema: a) se construyeron indicadores en cinco aspectos distintos (eficiencia, eficacia, desarrollo laboral, principios de actuación y resultados globales de desempeño²⁰⁷), que tenían como propósito valorar de manera más completa el trabajo anual realizado por los funcionarios de carrera; b) por primera vez, se aceptaba que los integrantes del Consejo General (consejeros electorales y representantes de partido) podían evaluar el desempeño de funcionarios de carrera, particularmente de los titulares de las juntas locales; c) también, por primera vez, se estableció que habría una calificación mínima aprobatoria sería: 6 en una escala de 0 a 10; y, d) para determinar la calificación final del ejercicio se tomaría en cuenta el resultado de la evaluación especial practicada con motivo del proceso electoral de 1997.²⁰⁸

En términos generales, estos rasgos fueron retomados en la evaluación anual de 1998 y, como veremos más adelante, en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral que habría de ser aprobado en marzo de 1999. Los parámetros e indicadores más exigentes de los nuevos instrumentos de evaluación trajeron como consecuencia una disminución en el promedio global de calificaciones obtenidas por los funcionarios en los años de 1997 y 1998, respecto de los que

²⁰⁶ Para enriquecer el debate en torno a la revisión de los sistemas de evaluación imperantes en el IFE, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral organizó a finales de febrero de 1998 el *Seminario sobre la evaluación y experiencias recientes en los servicios de carrera*, al que asistieron académicos, especialistas y autoridades del propio Instituto.

²⁰⁷ La *eficacia* se refería al cumplimiento de objetivos en relación con las metas generales y los períodos de ejecución previamente establecidos en los programas anuales de trabajo del IFE; la *eficiencia*, por su parte, debía medir el desarrollo de proyectos, procesos o funciones tomando en cuenta la oportunidad, el impacto, la calidad y el uso de recursos; los *principios de actuación* permitirían conocer las actitudes y el apego de los funcionarios a los criterios rectores de la actuación electoral (certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad); el *desarrollo laboral* valoraría los méritos o “deméritos” que, en su caso, hubiera tenido el servidor durante el año (por ejemplo, reconocimientos, estudios realizados, sanciones, impugnaciones, etc.); y, finalmente, los *resultados globales del desempeño*, que tenía como propósito evaluar metas específicas por cada puesto de trabajo. La consideración de estos cinco aspectos se parece mucho a la propuesta que en esta materia había sido formulada años atrás en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro del proyecto de implantación del servicio de carrera en la administración pública federal mexicana, ya que para la medición del desempeño se recomendaba considerar los siguientes factores: 1) Cumplimiento con procedimientos; 2) Mejoras al Servicio; 3) Cumplimiento de los objetivos; 4) Capacitación adquirida e impartida; y, 5) Características Personales; véase, SHCP, *Modelo de Servicio Civil Federal para México*, resumen ejecutivo, enero de 1997, p. 16.

²⁰⁸ A iniciativa de la Comisión del Servicio Profesional Electoral, el Consejo General del IFE aprobó el 30 de mayo de 1997 el *Acuerdo por el se definen las bases para el establecimiento de un Sistema de Evaluación Especial e Incentivos al desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral durante el Proceso Electoral Federal de 1997*, cuyo propósito esencial consistía en reconocer con un estímulo económico a los funcionarios con mejores desempeño en aquel proceso electoral. Y si bien el diseño específico del sistema no fue satisfactorio para los integrantes del Consejo General, según consta en el Acta de la Sesión Ordinaria de ese órgano celebrada el 9 de octubre de 1997, la iniciativa constituyó el primer intento por apuntalar un rasgo básico de los servicios de carrera: premiar los buenos rendimientos.

correspondieron a los años previos, así se puede observar en el cuadro 16. Pero lo destacable era que, al fin, los integrantes del Consejo General y de la Junta General Ejecutiva habían decidido profundizar en la revisión y mejoramiento de los sistemas de evaluación del rendimiento, aspecto crucial en un servicio civil de carrera que pretenda sustentarse en el mérito y la igualdad de oportunidades.

Cuadro 16. Resultados de evaluaciones anuales del desempeño, 1994-1998

Área	1994		1995		1996		1997		1998	
	Eva(1) .	Prom(2)	Eval(1) .	Prom(2)	Eval(1) .	Prom(2)	Eval(1) .	Prom(2)	Eval(1) .	Prom(2)
Oficinas Centrales	200	90.6	198	93.35	205	92.45	178	89.87	153	92.53
Estructura Desc. del RFE	265	93.68	257	91.1	365	91.15	360	88.71	351	90.50
Órganos Desconcentrados	1,419	92.02	1,405	92.20	1,523	90.92	1,544	87.04	1,524	90.50
Total/promedio anual del SPE	1,884	92.1	1,860	92.22	2,093	91.51	2,082	87.57	2,028	90.65

Fuente: Dirección Ejecutiva del Servicio profesional Electoral, Informes anuales de resultados del sistema de evaluación de los miembros del Servicio Profesional Electoral, correspondientes a los ejercicios de 1994, 1995, 1996, 1997 y 1998.

NOTAS: (1) Número de funcionarios evaluados durante el ejercicio anual; (2) Promedio de las calificaciones obtenidas en el ejercicio anual; (3) El promedio anual del SPE se obtiene a partir de una media directa entre los promedios de las tres áreas de adscripción. Por tanto, es probable que exista una ligera variación de ese resultado con el que se obtendría si sumáramos cada una de las calificaciones de los miembros del Servicio (sin separarlos por área de adscripción) y luego dividiéramos la suma entre el número de funcionarios evaluados.

2.5 El Centro de Formación y Desarrollo

En el camino de reformas al Servicio Profesional Electoral, el 30 de junio de 1998 el Consejo General aprobó la creación del Centro de Formación y Desarrollo, como una unidad técnica especializada adscrita a la Junta General Ejecutiva que, a petición de los integrantes de ambos órganos colegiados y demás instancias y áreas técnicas del IFE, podría llevar a cabo las siguientes tareas:

- 1) Diseñar exámenes para los procedimientos de reclutamiento y selección propios del Servicio Profesional Electoral, así como para el personal de la rama administrativa;
- 2) Diseñar e impartir cursos de formación, capacitación y actualización para aspirantes, miembros provisionales y miembros titulares del SPE, así como para el personal de la rama administrativa, de acuerdo con su programa de trabajo y sobre la base de las necesidades de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas del Instituto.
- 3) Diseñar exámenes para la evaluación periódica de los conocimientos básicos, profesionales y especializados que deban acreditar los miembros del SPE conforme a la normatividad en la materia, así

como para la evaluación de los conocimientos que, en su caso, deba acreditar el personal de la rama administrativa.

- 4) Calificar los exámenes a los que se refieren los incisos anteriores, cuando así lo solicite la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral y conforme a las normas que establezca el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.
- 5) Proponer y llevar a cabo análisis, estudios e investigaciones para el desarrollo institucional de los órganos del Instituto y de este en su conjunto.
- 6) Diseñar y, en su caso, desarrollar estudios e investigaciones especializados en materia electoral, con el propósito de proveer información y conocimientos relacionados con el mejor cumplimiento de las funciones y atribuciones de los distintos órganos del IFE.
- 7) Brindar al Consejero Presidente y al Secretario Ejecutivo el apoyo que el Instituto requiera para el establecimiento y desarrollo de las relaciones de colaboración con instituciones académicas y de investigación, así como de educación superior o especializada, para el mejor cumplimiento de las funciones institucionales.
- 8) Diseñar y llevar a cabo proyectos de divulgación pública de los resultados de los análisis, estudios e investigaciones en materia electoral que realice por sí mismo, o a través de terceros, así como sobre cualquier otra información de carácter académico y científico que contribuya a fortalecer la información y el conocimiento general y especializado sobre la materia. Y,
- 9) Diseñar y desarrollar los estudios, análisis, esquemas de planeación que requieran las instancias competentes del Instituto en las diversas materias sustantivas del quehacer institucional²⁰⁹.

De lo anterior se desprende que el Centro de Formación y Desarrollo tendría a su cargo tres objetivos básicos: proveer a la Junta General Ejecutiva y al Consejo General de estudios e investigaciones especializadas en materia electoral, con lo cual se buscaba concentrar en una sola área todas aquellas tareas relacionadas con la investigación electoral que en la práctica habían sido llevadas a cabo de manera fragmentaria; ser un canal importante para la adecuada divulgación de esos estudios e investigaciones, a fin de ofrecer información y conocimientos amplios y oportunos relacionados con el cumplimiento de las funciones y atribuciones de los distintos órganos del IFE; y, coadyuvar en la capacitación y formación del personal administrativo y de carrera del Instituto. Respecto de este último objetivo, se llegó a la conclusión de que era conveniente la creación del

²⁰⁹ La idea de establecer una unidad técnica con tales atribuciones, es del Consejero Electoral Mauricio Merino, quien al concluir el proceso electoral de 1997 ya decía que: “..el Centro de Formación Electoral —como entonces le llamaba— podría jugar un papel definitivo en el replanteamiento de los mecanismos internos de reclutamiento, ingreso, capacitación, evaluación, ascenso y permanencia de los miembros del Servicio”; tomado de Mauricio Merino “Una ruta hacia el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral”, documento interno, 18 de julio de 1997, p. 2. A raíz de ello, al mes de siguiente se conformó un grupo de trabajo, encabezado por la Consejera Jacqueline Peschard, que tendría como propósito discutir los alcances del Centro. Las conclusiones del grupo se reflejaron en el ya citado documento “Criterios para el Estatuto del Servicio Profesional Electoral”, hecho del conocimiento de todos los integrantes del Consejo General el 30 de enero de 1998.

Centro porque, entre otras razones, ayudaría a redefinir los métodos, los contenidos y el sistema de enseñanza y capacitación del personal de carrera que hasta ese momento se habían implementado, y porque era necesario apoyar decididamente a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral para cumplir adecuadamente con el propósito de la formación y capacitación, en virtud de que está contaba con una estructura administrativa pequeña encargada de tan relevante aspecto. Mauricio Merino lo resumía así:

También observamos que, si bien la ley ordena que la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral tenga a su cargo el cuidado y el desarrollo de las normas que rigen ese sistema, es un hecho que el personal profesional despliega sus actividades en todas las áreas ejecutivas del Instituto y, en consecuencia, su desarrollo más eficaz requiere de la participación activa de todas las direcciones y de las unidades técnicas donde ese personal presta sus servicios. Hasta ahora, sin embargo, eso no ha ocurrido de manera completa. De modo que la capacitación ha tenido que basarse en la producción de libros de texto de autoenseñanza, en los que se ha apoyado el personal del servicio para aprobar los exámenes de los programas de formación básica y profesional. Capacitación y exámenes que, por la naturaleza misma del sistema adoptado, se han formulado de manera inevitablemente general, sin vínculos específicos con el trabajo cotidiano que efectivamente desarrollan los servidores del Instituto en cada uno de sus puestos. Tomando en cuenta que la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral es además la dirección que menos recursos humanos y financieros ha tenido en la breve historia de la Institución, el esfuerzo que ha hecho resulta ciertamente encomiable. Pero también salta a la vista que es un área que debemos fortalecer²¹⁰.

En el acuerdo de su creación también quedó establecida la forma como se integraría y operaría el Centro de Formación y Desarrollo: la unidad sería presidida por un Coordinador de nivel inmediatamente inferior al de Director Ejecutivo, nombrado por el Consejo General a propuesta del Consejero Presidente; y sus funciones serían: a) someter a la aprobación del Secretario Ejecutivo la estructura orgánica y funcional del Centro; b) someter anualmente al acuerdo de la Junta General Ejecutiva el programa de trabajo tomando en consideración siempre las necesidades de las direcciones ejecutivas y las unidades técnicas del IFE, así como las observaciones señaladas por las comisiones del Consejo General; c) mantener periódicamente informadas a las direcciones ejecutivas, unidades técnicas y comisiones del Consejo General de los asuntos relacionados con sus respectivas competencias; y que las comisiones del Consejo General podrían supervisar el desarrollo de las funciones o de los proyectos del Centro en las áreas de atención que les correspondan, así como solicitar la incorporación de análisis, estudios e investigaciones específicas al programa de trabajo del Centro. En lo que hace al Servicio Profesional Electoral, el Acuerdo del 30 de junio de 1998 le confirió a la comisión respectiva supervisar las funciones del Centro relacionadas con el

²¹⁰ Mauricio Merino, “Sobre el Centro de Formación y Desarrollo”, nota elaborada el 29 de junio de 1998, p. 1.

desarrollo del personal profesional de carrera, ante la presencia de los representantes de los partidos políticos y los consejeros del Poder Legislativo del Consejo General. Con ello, se buscaba que todos los miembros de ese órgano tuvieran un espacio abierto, a través del Centro, para dar seguimiento puntual a las tareas para el fortalecimiento de la formación y el desarrollo profesional del personal de carrera del IFE.

CAPITULO IV. INSTAURACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL SERVICIO MERITOCRÁTICO DE CARRERA, 1999-2003

1. La conclusión de la reforma: el arribo a un nuevo Estatuto

Las decisiones relevantes en materia de Servicio Profesional Electoral tomadas por las autoridades del IFE en el segundo semestre de 1997 y durante el año de 1998, que he analizado en el capítulo anterior, forman parte de la ruta trazada para alcanzar un nuevo Estatuto que sirviera como marco normativo del funcionamiento de un servicio civil meritocrático de carrera. Se había creído que las convocatorias públicas como mecanismo preferencial para el ingreso, la creación del Centro de Formación y Desarrollo como unidad básica de auxilio a la capacitación y formación, la posibilidad de iniciar la carrera en la estructura de rangos de los miembros titulares, así como la redefinición completa de los instrumentos de evaluación, eran pasos necesarios que había que dar para lograr el propósito señalado. La consecuencia esperada era que los funcionarios pudieran gozar de estabilidad laboral y desarrollo profesional de largo plazo, pero al mismo tiempo revertir la desconfianza que aún pesaba sobre el sistema profesionalizado del Instituto principalmente por parte de los partidos políticos. Sobre ese ambiente de desconfianza, el Presidente de la Comisión del Servicio Profesional Electoral —Mauricio Merino— escribía en 1998:

“[Los procedimientos implementados en los años iniciales del Servicio Profesional Electoral], no han sido suficientes . . . para ofrecer un marco consolidado de confianza a todos los actores políticos acerca del funcionamiento imparcial y objetivo del servicio, ni seguridad laboral de largo aliento a quienes lo integranA despecho de los evidentes avances que se han registrado desde 1993, lo cierto es que sobre el Servicio Profesional Electoral sigue pesando un círculo vicioso: la desconfianza [de los actores políticos acerca del funcionamiento imparcial y objetivo del servicio] ha actuado en contra de la seguridad laboral de largo plazo para los miembros del servicio, mientras que la ausencia de una opción de carrera firme y exclusivamente ligada al IFE ha favorecido, a su vez, la desconfianza”²¹¹.

Analizadas con detenimiento, las acciones emprendidas entre agosto de 1997 y finales de 1998 tenían un rasgo común: el deseo de dotar de transparencia y objetividad a los procedimientos del Servicio. Como botones de muestra puede citarse: a) la participación de los partidos políticos en

²¹¹ Mauricio Merino, “La Reforma al Servicio Profesional Electoral Mexicano”, en *Administración y Financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, tomo II, Coedición de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Quintana Roo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1999, p. 592. Este Congreso se realizó en Cancún, Quintana Roo, en marzo de 1998.

la revisión de los expedientes de quienes aspiraban a obtener la titularidad; b) la intención de mejorar la capacitación y formación del personal de carrera con el apoyo del Centro de Formación y Desarrollo, propiciando un espacio para que los partidos políticos pudiesen observar con claridad los trabajos en esa materia; y, c) la construcción de instrumentos de evaluación más objetivos que permitieran recuperar la opinión de los partidos políticos sobre el rendimiento de los funcionarios de carrera. Por tanto, hay evidencia suficiente para afirmar que mientras en los primeros tres años del SPE las autoridades prestaron escasa atención a la conveniencia de transparentar los procedimientos de ingreso, capacitación, evaluación y promoción, a partir de 1997 —con el arribo previo de un nuevo Consejo General totalmente independiente del gobierno— se optó por la revisión y el diseño de mecanismos e instrumentos que efectivamente pudieran ofrecer confianza y certidumbre tanto a los propios funcionarios como a los partidos políticos. El mismo Merino lo decía en los siguientes términos:

Desde el punto de vista del actual Consejo General del IFE, es imprescindible pasar del debate político concentrado en los nombres propios y las historias personales de quienes integran los cuerpos del SPE —como se había venido haciendo hasta ahora— a la revisión técnica y jurídica de los procedimientos y de las normas que regulan su operación cotidiana. En la medida en que se impongan la objetividad, la transparencia y el rigor en la aplicación de los principios que regulan la operación del servicio, éste irá ganando la confianza política que hasta ahora le ha sido negada por buena parte de los actores políticos que contienden en los procesos electorales, mientras que sus integrantes podrán obtener la certeza de que su futuro en el IFE dependerá solamente de sus propios conocimientos y de su desempeño apegado a la ley y al cumplimiento eficaz y eficiente de sus programas de trabajo²¹².

Esa declaración sintetiza el conjunto de aspiraciones que perseguiría la reforma del Servicio Profesional Electoral: revisión de procedimientos, no de personas; mayor transparencia y objetividad; y desempeño individual como fundamento de permanencia y carrera en el Servicio. Para la consecución de esos objetivos, como he dicho, debía reconocerse la existencia de una realidad: por un lado, que los partidos políticos no confiaban en la imparcialidad de los miembros del SPE; y, por el otro, que los funcionarios no habían tenido la posibilidad de desarrollar una carrera profesional estable y de largo aliento, basada exclusivamente en el mérito y el desempeño individual. El contenido de las páginas previas acredita fehacientemente esa realidad.

A partir del diagnóstico y las premisas antes citadas, la Dirección Ejecutiva del área planteó como meta la elaboración del anteproyecto del nuevo Estatuto, a fin de “consolidar el servicio profesional de carrera como un cuerpo permanente de funcionarios especializados en la materia,

²¹² *Ibid*, p. 594.

que ameriten la confianza de la ciudadanía y de todos los actores institucionales por su estricto apego a los principios constitucionales de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad e independencia”²¹³. Vale decir, que el propósito de diseñar un nuevo estatuto se enmarcaba dentro de los objetivos centrales de la “nueva” etapa del IFE, que a decir de la propia Institución consistían en “consolidar su autonomía, incrementar su transparencia, fortalecer su unidad, su cohesión interna y acoplar sus diversos órganos y estructuras bajo un esquema legal, funcional, eficiente y productivo”²¹⁴. ¿Cómo se construyeron los consensos internos para arribar a un nuevo ordenamiento estatutario? ¿Qué participación tuvieron los partidos políticos en ese proceso? ¿Se tomó en cuenta la opinión de los funcionarios del Servicio Profesional Electoral?, son algunas de las interrogantes que motivan las siguientes líneas.

En el segundo capítulo mencioné que el camino para la aprobación del Estatuto de 1992 había sido relativamente corto y sencillo: la elaboración del borrador de anteproyecto concluyó la primer semana de enero de 1992; posteriormente —el 29 de enero de ese año— pasó por la aprobación de la Junta General Ejecutiva, luego de ser analizado en las diversas áreas ejecutivas del IFE, con lo cual adquirió rango jurídico de “proyecto”; éste, a su vez, fue elevado a la consideración del Consejo General dos días después, donde se acordó revisarlo y presentar observaciones a más tardar el 16 de marzo de 1992; transcurrido ese plazo, el 30 de abril de aquél año, el Consejo General aprobó en definitiva el proyecto de Estatuto, mismo que fue expedido y publicado por el Presidente de la República el 29 de junio de 1992. En síntesis, cuatro meses para deliberar hacia el interior del IFE el contenido de la normatividad estatutaria, período en la cual sólo el representante de un partido político (el desaparecido Partido Popular Socialista) y cuatro Consejeros Magistrados formularon 26 observaciones al proyecto de la Junta General Ejecutiva (que representan el 12% del

²¹³ Tomado de la *Propuesta de la Junta General Ejecutiva al Consejo General sobre las políticas y programas generales del Instituto Federal Electoral para el año de 1998*, Tomo I, aprobada el 30 de enero de 1998. En ese mismo documento, además de la elaboración del nuevo estatuto, se establecieron los siguientes objetivos: 1) Adecuar los procedimientos de incorporación, mediante la aplicación de *convocatorias públicas y abiertas* a los aspirantes; 2) Establecer un sistema que permita la *evaluación rigurosa y objetiva del desempeño*...y replantear la evaluación como el eje de operación, ingreso, permanencia, promoción y, en su caso, separación del Servicio Profesional Electoral; 3) *Fortalecer la formación, el desarrollo y la capacitación* como programas permanentes del servicio de carrera, a partir de la participación conjunta de todas las áreas ejecutivas del Instituto, privilegiando la especialización de los miembros del sistema de carrera de acuerdo a sus actividades específicas; y, 4) *Establecer reglas y criterios de funcionamiento y operación abiertas y participativas* que constituyan el marco de referencia para autoridades, miembros del Servicio Profesional Electoral y partidos políticos. En el fondo, esos objetivos constituían el reconocimiento, por parte de la Junta General Ejecutiva, de cuatro rasgos que habían caracterizado al SPE: el uso primordial de sistemas cerrados y discrecionales para el ingreso; la presencia de sistemas de evaluación del desempeño deficientes; la ausencia de espacios para la participación de los partidos políticos en el desahogo de los procedimientos del Servicio; y la existencia de programas de formación que poco habían contribuido a la especialización de los integrantes del servicio de carrera del IFE. Las cursivas sirven para destacar mi apreciación.

²¹⁴ *Ibid*, p. 7.

total de artículos que contemplaba la propuesta), y dos meses más para cumplir con el trámite jurídico de que el Presidente de la República lo expidiera y publicara —sin modificación alguna— de conformidad con su facultad reglamentaria ²¹⁵.

La ruta para la aprobación del nuevo Estatuto, sin embargo, resultó bastante más larga y compleja, situación que parcialmente se explica por el aumento significativo del interés de las autoridades y los partidos por contar con un mejor Servicio Profesional Electoral. El punto inicial de esa ruta se ubica a finales de julio de 1997, cuando apenas concluido el proceso electoral federal de aquel año se creó el Grupo de Trabajo para el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, integrado por Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo y Directores Ejecutivos del IFE, con el propósito de consensar las principales innovaciones que habría de reunir el nuevo ordenamiento ²¹⁶. El producto concreto de ese grupo de trabajo fue el documento denominado *Criterios para el Estatuto del Servicio Profesional Electoral*, aprobado formalmente por cuatro de los cinco consejeros electorales que integraban la Comisión del Servicio Profesional Electoral el 17 de noviembre de 1997 ²¹⁷. En ese documento se recomendaba, entre otras cosas, que: 1) el concurso de oposición se aplicara por regla general para la ocupación de vacantes; 2) se implementara un sistema especial de “normalización” para la obtención de la titularidad en el rango; 3) los ascensos tuvieran lugar en la estructura de puestos del SPE, mientras que las promociones en la estructura de rangos; 4) se creara un Centro de Formación y Estudios Electorales como instancia de apoyo al funcionamiento, capacitación y desarrollo del SPE; y, 5) las evaluaciones aplicadas, además de poder ser revisadas por los propios funcionarios evaluados, tuvieran consecuencias específicas en cuanto a la promoción y permanencia dentro del Servicio ²¹⁸.

²¹⁵ Véase, IFE, *Informe Anual de Actividades de la Junta General Ejecutiva de 1992*, pp. 57-58; e *Informe del Director General sobre el anteproyecto...*, *op. cit.*, p. 57.

²¹⁶ Ese grupo, a su vez, se subdividió en subgrupos de trabajo en los que se discutía por separado cada uno de los grandes temas del SPE. Consta en la minuta de la sesión de la Comisión del Servicio Profesional Electoral celebrada el 1 de agosto de 1997 que un subgrupo de trabajo, conformado por los consejeros electorales Mauricio Merino y Jesús Cantú, tendría a su cargo el análisis de tres asuntos específicos: i) sistemas de ingreso y promoción, ii) titularidad de los miembros del SPE, y iii) tipificación de faltas y sistemas de sanciones. Conviene señalar que en otra sesión previa de esa instancia (6 de mayo de 1997), la Dirección Ejecutiva del área había presentado una propuesta de los contenidos de cuatro títulos del anteproyecto de nuevo estatuto; sin embargo, con la puesta en marcha del grupo de trabajo referido cambió la estrategia para lograr el nuevo estatuto: se decidió que para alcanzar un ordenamiento que generara mayor consenso desde su confección inicial se involucrara no sólo a dicha Dirección Ejecutiva sino también al resto de las áreas ejecutivas centrales y a todos los integrantes del Consejo General.

²¹⁷ A favor del contenido del documento votaron los consejeros electorales Jaime Cárdenas, Jesús Cantú, Mauricio Merino y Emilio Zebadúa; y en contra, José Barragán.

²¹⁸ En el documento se decía que los criterios ahí propuestos no debían “entenderse de manera limitativa ni exhaustiva: no agotan las reformas que deben llevarse a cabo en el Servicio Profesional Electoral, ni abarcan todos y cada uno de los aspectos que debe cubrir el estatuto de acuerdo con la ley. Estos criterios —sigue la cita— se refieren solamente a los procedimientos que la Comisión del Servicio Profesional Electoral considera fundamentales para mejorar el

En respuesta a ese primer documento, en febrero de 1998 la Dirección Ejecutiva del área presentó la *Propuesta de aproximación al anteproyecto del Estatuto del Servicio Profesional Electoral*, que serviría de base para desarrollar una amplia discusión entre los miembros de la Junta General Ejecutiva y de la citada Comisión durante los siguientes meses del año²¹⁹. En ese período también destaca la consulta a los miembros del SPE, celebrada el 19 de marzo de 1998, para recuperar sus opiniones en torno a los temas fundamentales que configurarían el nuevo estatuto. Esta decisión persiguió como propósito acompañar la introducción de cambios sustanciales en la operación del Servicio de la aceptación de los mismos por parte de los funcionarios de carrera. No se debe perder de vista que la instauración de reformas en una organización suele ser más exitosa cuando en su diseño se contempla la participación de sus propios integrantes. El análisis de las respuestas ofrecidas por los funcionarios a las 30 preguntas que conformaban el cuestionario arroja datos interesantes. En primer lugar, a la pregunta de cuál de las tres vías de acceso al servicio que en ese momento existían era la más conveniente para la consolidación del Servicio (aprobar el examen de incorporación, acreditar los cursos básicos de formación o ganar el concurso de incorporación), el 41 por ciento del total de funcionarios que respondieron a esa pregunta (2,135) consideró que la mejor vía era la acreditación de los cursos básicos de formación, mientras que un 28 por ciento sostuvo que el concurso de oposición. Sin embargo, en otra pregunta, sobre la conveniencia de que el concurso de oposición sea la vía preferente para ascender en la estructura de puestos, el 67 por ciento de los funcionarios se manifestaron a favor de su utilización. Es posible suponer que ante la discrecionalidad del procedimiento de selección por ternas (vía del “examen de incorporación”), que excluía a muchos de la posibilidad de acceder u ocupar puestos superiores del Servicio²²⁰, los

funcionamiento integral de dicho servicio, sobre la base de los principios rectores de objetividad e imparcialidad que el propio *Cofipe* establece...[Con ellos]...la Comisión...considera que el proyecto de estatuto que la Junta General Ejecutiva habrá de elaborar en su momento podrá responder con mayor certeza a las preocupaciones manifiestas por los Consejeros Electorales del Consejo General, en provecho de la profundidad y la rapidez con la que conviene cumplir con esa obligación legal”; véase, *Informe Anual de la Comisión del Servicio Profesional Electoral que presenta al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas durante 1997*, 30 de enero de 1998, pp. 56-58.

²¹⁹ Como Secretario Técnico de la Comisión participa el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral. Vale decir que con fecha 30 de abril de 1998, el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral que venía ocupando ese cargo desde 1992, y a quien le correspondió encabezar la elaboración del primer estatuto (Rubén Lara León), renunció al IFE. Dos meses después, el Consejo General nombró como nuevo Director Ejecutivo a José Luis Méndez Martínez, cargo que desempeñaría hasta el mes de enero del 2001. En abril de ese año fue designado Marco Antonio Baños Martínez como titular del área.

²²⁰ Con relación a los concursos de oposición y alcance que debían tener las convocatorias públicas, la consulta ofreció un par de datos adicionales: 87 por ciento de los entrevistados consideraba que los candidatos externos debían aprobar previamente una fase reclutamiento; 44 por ciento mencionó que las convocatorias públicas debían tener una difusión nacional y ser dirigidas a cualquier aspirante, contra 31 por ciento que sostenía que su alcance debía ser regional con una difusión local; a mayor abundamiento, véase, Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, *Estadística a nivel*

funcionarios deseaban la puesta práctica de concursos de oposición que en igualdad de oportunidades permitieran tanto el ingreso como el ascenso en la estructura de puestos.

La evaluación del desempeño y los conocimientos adquiridos en los programas de formación también fue juzgada por los miembros del Servicio como un elemento central para la promoción en la estructura de rangos. Aquí, el 68 por ciento de los funcionarios consultados respondió que la evaluación anual del desempeño y los resultados de los exámenes de los cursos de formación, actualización y desarrollo profesional, debían ser los principales criterios de referencia para ser promovidos a rangos superiores. Por lo que toca específicamente a la evaluación del desempeño, 78 por ciento de los entrevistados contestó que la eficacia y el profesionalismo debían ser los indicadores de evaluación con mayor peso dentro de una lista de seis opciones que se les dio a escoger²²¹; mientras que sólo 8 por ciento señalaba que el principal elemento a considerar debían ser los antecedentes de desempeño. Intuitivamente esos datos nos dicen que el personal profesional del IFE consideraba, por un lado, que era necesario fortalecer la evaluación como el eje en torno al cual debía girar la promoción en la estructura de rangos y, por el otro, que sus instrumentos debían permitir la medición objetiva del desempeño individual a través de la verificación del cumplimiento de metas y resultados esperados, más allá de las consideraciones de tipo subjetivo relacionadas con los antecedentes curriculares de los propios funcionarios.

La obtención de la titularidad también fue un asunto de interés de los servidores consultados: 72 por ciento respondió que la titularidad era la base principal para el desarrollo profesional dentro del Servicio Profesional Electoral. Complementariamente, los funcionarios opinaron que la permanencia y la posibilidad de ser promovidos a rangos superiores eran los dos beneficios más importantes — dentro de una lista de cinco opciones— del otorgamiento de la titularidad. En este caso, la conclusión era obvia: los funcionarios veían en la titularidad la clave para desarrollar una carrera de largo plazo y acceder a beneficios concretos.

En otro orden, casi el 60 por ciento de los funcionarios consultados respondió que la estrategia o vía primordial para asegurar desempeños profesionales sobresalientes debía pasar por el reforzamiento de los cursos de formación y actualización. Específicamente, 65 por ciento

nacional correspondiente al Cuestionario de Consulta aplicado a los Miembros del Servicio Profesional Electoral para conocer su opinión con respecto a las posibles modificaciones al Estatuto del Servicio Profesional Electoral”, documento interno, abril de 1998.

²²¹ Las seis opciones de indicadores eran: a) *eficiencia*, en cuanto a manejo óptimo de recursos para lograr los procesos que deben cumplirse; b) *eficacia*, en relación al cumplimiento de objetivos y resultados esperados; c) *profesionalismo*, relativo a la actitudes de equipo y aportaciones individuales que enriquezcan el trabajo del IFE; d) *antecedentes de desempeño*, que tienen que ver con la presencia o ausencia de impugnaciones, sanciones, así como otros méritos de su desempeño; e) *capacidad*, en cuanto a exámenes de conocimientos relacionados con el cargo ocupado; y f) *otros*, que debían ser especificados por los funcionarios.

recomendó que era necesario mejorar los textos que hasta ese momento conformaban las fases básica y profesional del Programa de Formación y Desarrollo Profesional, así como ofrecer diplomados, cursos, seminarios o coloquios; y un 94 por ciento se manifestó a favor de la creación de un centro especializado para la planeación y diseño de cursos de capacitación, formación y actualización profesional para los miembros del Servicio. Aquí también resulta evidente que la necesidad de fortalecer la capacitación y formación era un deseo mayoritario de los funcionarios de carrera

En síntesis, los resultados de la consulta constituyen una referencia importante para sostener que el Servicio Profesional Electoral fue integrado y operado en sus primeros años de vida bajo un esquema de premisas contrarias a las que forman parte de un servicio civil meritocrático de carrera. La discrecionalidad y la poca transparencia en los procedimientos para ingresar y ocupar puestos vacantes; el papel secundario de la evaluación como elemento de referencia central para la promoción y permanencia; la ausencia de una carrera dentro de la estructura de rangos para los miembros titulares; y el escaso desarrollo de los instrumentos para la capacitación y formación de los funcionarios, son algunas de las razones que sustentan mi afirmación.

Adicionalmente, la opinión del personal de carrera sirvió para dar confianza y tranquilidad a las autoridades centrales del IFE respecto a los cambios que debían emprenderse²²². De modo que a partir de las certezas que había arrojado la consulta, y luego de una amplia deliberación y participación de consejeros electorales, partidos políticos y directores ejecutivos, el 10 de marzo de 1999 la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral sometió formalmente a la aprobación de la Junta General Ejecutiva el Anteproyecto de Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. Luego del voto unánime de los integrantes de ese órgano ejecutivo, el proyecto de nuevo Estatuto fue sometido a la consideración del Consejo General el 16 de marzo de aquel año, donde terminó aprobándose en definitiva por ocho votos a favor y uno en contra²²³. En esa ocasión, el Secretario Ejecutivo del IFE dijo:

²²² No omito mencionar, sin embargo, que el 21 de abril de 1999, tres funcionarios del SPE impugnaron el contenido del Estatuto del Servicio Profesional Electoral que el Consejo General había aprobado unas semanas antes. El 4 de junio de ese año, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación validó, por voto unánime de sus siete magistrados, la legalidad y el contenido de dicho ordenamiento (véase, Sentencia del TEPJF al *Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, Expediente SUP-JLI-024/99*, presentado por J. Policarpo Montes de Oca, Pablo Sergio Aispuro Cárdenas y Eduardo Pérez Alcocer). La impugnación presentada era un síntoma de que hasta ese momento todavía existían dudas y desconfianzas sobre los resultados y beneficios que traería la aplicación del Estatuto para el personal de carrera.

²²³ El voto en contra fue del consejero electoral José Barragán. Jaime Cárdenas, aunque en lo general votó a favor, objetó algunas disposiciones contenidas en el proyecto de Estatuto; véase, IFE, *Acta de sesión ordinaria del Consejo General*, celebrada el 16 de marzo de 1999, pp. 81-82.

[...] se ha logrado construir un proyecto normativo estrictamente apegado a la ley, a la vez que integral, operativo, preciso y ordenado, técnicamente semejante a los servicios civiles más avanzados del mundo. Este ordenamiento otorga certeza jurídica, abre espacios de comunicación y limita la discrecionalidad en la aplicación de los procedimientos del Servicio Profesional Electoral y en las relaciones laborales institucionales. Los servidores del Instituto, podrán, así, estar seguros de que sus derechos, sus opiniones y su carrera son claramente respetados, aunque por supuesto dentro del marco de exigencia que la ciudadanía, los partidos y la ley demandan de un organismo como el nuestro...Con este instrumento, sus miembros habrán de fortalecerse al saber aprovecharlo en toda su magnitud, porque...la profesionalización es la vertiente que nos permite alcanzar los más altos niveles de eficiencia en las responsabilidades de la organización Electoral Federal; hace posible también la estabilidad y la realización personales, y una vez más desarrollaremos, con el nuevo Estatuto que hoy se presenta: sentido de dignidad, pertenencia y lealtad al Instituto Federal Electoral²²⁴.

Antes de entrar al análisis de los rasgos y alcances de los procesos y los órganos del Servicio previstos en el nuevo ordenamiento estatutario, considero relevante formular un par de reflexiones finales sobre la manera como se llegó a su aprobación definitiva. El primer comentario tiene que ver el tiempo, la amplitud de la deliberación y el grado de involucramiento de las diversas instancias del IFE; y en ese sentido, tres datos describen suficientemente la idea que pretendo transmitir: 1) Mientras que la aprobación del anterior Estatuto consumió cuatro meses hacia el interior del IFE, la ruta para aprobar el nuevo ordenamiento tuvo una duración de diecinueve meses; 2) Si en el diseño del Estatuto de 1992 sólo se contó con un insumo de análisis y discusión (el borrador de anteproyecto de la Dirección ejecutiva del área), en el proceso para arribar a un nuevo ordenamiento, en cambio, se dispuso de nueve tipos de insumos de trabajo (documentos preparados por consejeros electorales; ponencias de los miembros del SPE; análisis formulados por grupos internos de trabajo; resultados de la consulta a los miembros del servicio; lineamientos y propuestas de aproximación de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral; consultas a especialistas en derecho civil; documento de análisis de otras experiencias de servicio civil en México y el mundo; el anteproyecto de Estatuto propuesto en febrero de 1998; así como el propio Estatuto que estaba en vigor desde 1992); y 3) Mientras que en la elaboración del Estatuto de 1992 se recibieron observaciones de un representante de partido y cuatro consejeros magistrados, en el proceso para arribar a la versión del nuevo Estatuto se analizaron opiniones de prácticamente todos

²²⁴ *Ibid*, pp. 35-40.

los partidos políticos, de los nueve consejeros con voz y voto en el Consejo General y de los miembros de la Junta General Ejecutiva, que en su conjunto suman más de 300 observaciones²²⁵.

La segunda reflexión es de carácter cualitativo, pues se relaciona con la forma como se fueron tejiendo los consensos y las decisiones más relevantes para aprobar el nuevo Estatuto. De acuerdo con el *Cofipe*, la ruta formal para arribar al nuevo ordenamiento comenzaba con la elaboración del anteproyecto a cargo de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (artículo 95), seguía con la aprobación por parte de la Junta General Ejecutiva de ese anteproyecto (artículo 167), y terminaba con la presentación al Consejo General, órgano que debía aprobarlo de manera definitiva (artículo 167). Si las autoridades del IFE, en particular el Consejo General, hubieran optado por un papel pasivo dentro de la ruta de reformas al SPE, seguramente se habría consumido mucho en la empresa. El mandato de los legisladores para reformar el SPE, sin embargo, fue visto por todos como la oportunidad para estudiar a fondo los problemas y proponer mejoras al funcionamiento del sistema de carrera del IFE. En las líneas anteriores he descrito que los partidos políticos y los integrantes de la Junta General Ejecutiva desempeñaron un papel muy importante dentro de la construcción de la nueva norma estatutaria. Pero la instancia que se convirtió en el espacio principal de deliberación fue, sin duda, la Comisión del Servicio Profesional Electoral; valga como botón de muestra el siguiente: de las 19 sesiones que celebró la Comisión durante 1998, en 16 de ellas se discutió el asunto del nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral²²⁶. Por ello, más allá de las críticas que algunos especialistas han formulado al papel que han asumido las comisiones de consejeros electorales en el funcionamiento del IFE desde finales de 1996²²⁷, lo cierto es que la Comisión del Servicio Profesional Electoral coadyuvó ampliamente a la generación de consensos y al diseño del nuevo Estatuto. En la sesión pública del Consejo General celebrada para aprobar el proyecto de estatuto, el Secretario Ejecutivo del IFE dijo —respecto del papel que había desempeñado la Comisión referida— lo siguiente:

²²⁵ Los datos concernientes a las tareas realizadas durante la fase de aprobación del nuevo Estatuto fueron tomados de la Minuta de la Sesión Extraordinaria de la Comisión del Servicio Profesional Electoral del 11 de febrero de 1999.

²²⁶ Véase, *Informe que rinde la Comisión del Servicio Profesional Electoral sobre las actividades realizadas durante 1998*, presentado al Consejo General el 16 de marzo de 1999, p. 5.

²²⁷ Andreas Schedler, por ejemplo, sostiene que las comisiones de consejeros se han convertido en espacios de instrucción y control, más que de deliberación, “a base de ejercicios de información unilateral (de abajo hacia arriba); y gozan de una suerte de *embedded autonomy* (Peter Evans) frente al Consejo General. Su soberanía interna, su independencia de cualquier mandato partidista, su fuerte traslape con el pequeño universo total de los Consejeros Electorales, la especialización temática de sus Presidentes y la (incipiente) lógica de respeto mutuo de ámbitos de influencia, todas estas características sugieren que las Comisiones sí poseen un alto grado de autonomía —pero al mismo tiempo no se desacoplan del Consejo sino que permanecen fuertemente integrados con él”. Véase, Andreas Schedler, “Las comisiones y la pirámide. Notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE”, en *Política y gobierno*, México, CIDE, Vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999, p.211.

Debe destacarse que, si bien los trabajos estuvieron coordinados por la Dirección Ejecutiva [del Servicio Profesional Electoral], el proyecto de Estatuto que la Junta General Ejecutiva presenta hoy al Consejo General, no hubiera sido posible sin la participación de la Comisión del Servicio Profesional Electoral, la cual ha estado clara y decididamente comprometida a impulsar la reforma del Servicio Profesional Electoral, a efecto de fortalecer el sistema de carrera de este Instituto.²²⁸

2. El nuevo ordenamiento jurídico: órganos y procesos para un servicio civil meritocrático de carrera

Este segundo apartado del capítulo IV tiene como propósito analizar los rasgos más importantes tanto de los órganos cuanto de los procesos que cobija el Estatuto del Servicio Profesional Electoral aprobado en marzo de 1999. Su valor radica en que permitirá conocer las premisas sobre las que se sustenta la operación de los procedimientos, así como la lógica de los circuitos organizativos que hacen posible el funcionamiento técnico del Servicio Profesional Electoral que hoy existe en el IFE. De ese modo, será más sencillo entender la relevancia de los datos empíricos que más adelante ofrezco en este capítulo.

2.1 Los órganos

El nuevo marco estatutario prevé una participación más amplia de actores e instancias diversas en el funcionamiento del Servicio Profesional Electoral. Dentro del conjunto de esos actores o instancias están: el Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Comisión del Servicio Profesional Electoral, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, la Presidencia del Consejo General, la Secretaría Ejecutiva y el Centro de Formación y Desarrollo. Veamos en qué consisten sus atribuciones específicas.

2.1.1. Consejo General

Como he mencionado en alguna parte de mi investigación, desde la creación del IFE en 1990, el órgano central de dirección (el Consejo General) ha sufrido mudanzas en cuanto a su forma de

²²⁸ *Acta de sesión ordinaria del Consejo General*; del 16 de marzo de 1999, pp. 36-37.

integración y funcionamiento. Decía que las reformas electorales de 1996 produjeron su última configuración: un Consejero Presidente y 8 Consejeros Electorales son los únicos que cuentan con voz y voto; y asisten, sólo con voz, un Consejero del Poder Legislativo por cada uno de los partidos políticos con fracción parlamentaria, un representante por cada uno de los partidos con registro nacional y un Secretario Ejecutivo²²⁹. Es evidente que los partidos acordaron en 1996 la independencia del IFE respecto al gobierno, pero no renunciaron a su presencia y participación en las tareas del Instituto²³⁰.

En lo que hace al Servicio Profesional Electoral, el Estatuto de 1999 precisa los términos de la participación o el papel que tiene el Consejo General en el cumplimiento de los procedimientos que dan vida al servicio de carrera. Entre las atribuciones genéricas que el nuevo Estatuto le reconoce al órgano de dirección del IFE están: vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos de la Institución; aprobar las políticas y programas generales relativas al SPE; aprobar, en su caso, las modificaciones, reformas o adiciones al Estatuto que le proponga la Junta General Ejecutiva; conocer, por conducto de su Presidente y la Comisión del Servicio Profesional Electoral, las actividades de la Dirección Ejecutiva del área, así como requerir a dicha Comisión los informes específicos en materia del Servicio que considere necesarios; designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los consejos locales y distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes, así como las que se señalan en el cuadro 17, donde se da cuenta de las actividades específicas en las que participa el Consejo General, sea en forma colegiada, a través de sus miembros, o por alguna de sus comisiones permanentes.

²²⁹ Agrego que la forma actual de integración del Consejo General, en la que se excluye al gobierno federal de la organización de las elecciones y se depositan las decisiones centrales en ciudadanos imparciales, parcialmente tuvo su origen en la iniciativa de reformas constitucionales que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó en 1989, cuando apenas iniciaba la etapa de reconstrucción del entramado jurídico electoral puesto en entredicho en las elecciones celebradas un año antes. Específicamente, el PRD proponía la creación del Consejo Federal Electoral, en vez de la cuestionada Comisión Federal Electoral, como autoridad encargada de organizar y vigilar los procesos electorales federales, y en cuya integración participaría un representante de cada partido político y “ciudadanos elegidos por la Cámara de Diputados mediante mayoría de dos terceras partes”. La idea en parte se concretó en 1990 con la figura de Consejeros Magistrados; avanzó en 1994 con el surgimiento de los “Consejeros Ciudadanos”; y cristalizó en definitiva con la reforma electoral de 1996 con el nacimiento de un Consejo General completamente autónomo; independiente del gobierno y “ciudadanizado” para la toma de decisiones. A mayor abundamiento, véase Becerra, Salazar y Woldenberg, *op. cit.*, pp. 234-235.

²³⁰ La peculiar integración del Consejo General frecuentemente produce una alta politización de los asuntos y decisiones del IFE, pues los partidos suelen anteponer sus intereses políticos a las argumentaciones de carácter técnico o jurídico. Al respecto, Mauricio Merino ha señalado que “...si bien el IFE *debe ser* una institución anclada en su conocimiento profesional, en su capacidad técnica y el apego a la ley para cumplir sus objetivos más allá de cualquier disputa partidaria; al mismo tiempo *es*, sin embargo, un foro en el que los partidos políticos son los protagonistas principales”; véase, Mauricio Merino, “El IFE: Una visión interna”, en suplemento *Enfoque*, p. 21, periódico *Reforma*, 24 de enero de 1999.

De lo anterior, se puede concluir que mientras en el Estatuto de 1992 los asuntos del SPE competían exclusivamente a la Junta General Ejecutiva, de manera sobresaliente al Director General y a la Dirección Ejecutiva del área, en el nuevo ordenamiento se definen criterios y reglas para una participación y vigilancia más amplia de los integrantes del Consejo General en los diversos procedimientos del SPE, particularmente en los relativos a la ocupación de puestos vacantes; concurso público de oposición y designación temporal; otorgamiento de titularidad; designación de presidentes de los Consejos Locales y Distritales; formación, capacitación y desarrollo profesional; evaluación del desempeño; y otorgamiento de promociones.

Cuadro 17. Participación y vigilancia del Consejo General en los procedimientos del SPE

Procedimiento	Modalidad o instancia de participación o vigilancia	Descripción de la actividad específica
1. Concurso de oposición para la ocupación de puestos de vocal ejecutivo	Consejo General (como órgano colegiado y de manera individual por sus integrantes)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento del modelo de operación y modelos generales de exámenes; • Conocer y, en su caso, formular observaciones sobre cumplimiento de requisitos de aspirantes del concurso; • Realización de entrevistas a los candidatos con mejores calificaciones del concurso • Designación de ganadores
2. Ocupación temporal vocales ejecutivos	Consejo General	<ul style="list-style-type: none"> • Designación temporal del aspirante seleccionado
3. Procedimiento para ocupar puestos distintos al de vocal ejecutivo, por concurso público	Consejo General (integrantes en lo individual)	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer y, en su caso, formular observaciones sobre cumplimiento de requisitos de aspirantes del concurso
4. Incorporación temporal en puestos distintos al de vocal ejecutivo	Consejo General (a través de la Comisión del Servicio Profesional Electoral)	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia da cada fase del procedimiento
5. Otorgamiento de rangos superiores al primero	Consejo General (a través de la Comisión del Servicio)	<ul style="list-style-type: none"> • La Comisión debe conocer de los casos excepcionales de funcionarios que al ingresar provisionalmente al Servicio puedan obtener un rango superior al primero.
6. Designación de Presidentes de los Consejos Locales y Distritales	Consejo General	<ul style="list-style-type: none"> • Una vez que la Comisión del Servicio Profesional Electoral verifica el cumplimiento de requisitos, el Consejo General designa a los consejeros presidentes de los consejos locales y distritales
7. Otorgamiento de la titularidad	Consejo General (integrantes en lo individual)	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de expedientes de los aspirantes a titularidad y, en su caso, emisión de observaciones sobre el cumplimiento de requisitos; • En función de dichas observaciones, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, considerando la opinión de la respectiva Comisión, puede tomar acciones para corregir aspectos insuficientes del desempeño de los aspirantes a titularidad;
8. Formación, capacitación y	Consejo General (integrantes en lo	<ul style="list-style-type: none"> • A través del Centro de Formación y Desarrollo, los integrantes

desarrollo profesional	individual)	del Consejo General pueden supervisar tareas relacionadas con la capacitación y formación de los funcionarios del Servicio.
9. Evaluación del desempeño	Consejo General (a través de sus comisiones)	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento y emisión de opiniones sobre los mecanismos y procedimientos de evaluación
10. Otorgamiento de promociones	Consejo General (a través de la Comisión del Servicio Profesional Electoral)	<ul style="list-style-type: none"> • Los dictámenes de promociones que anualmente son sometidos a la aprobación de la Junta General Ejecutiva, previamente son del conocimiento de la Comisión.

FUENTE: *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*, 16 de marzo de 2000.

2.1.2. Junta General Ejecutiva

La Junta General Ejecutiva es un órgano colegiado crucial para el funcionamiento correcto del servicio de carrera de la Institución. Sus atribuciones son: a) rendir al Consejo General, por medio del Secretario Ejecutivo, los informes trimestral y anual de actividades del Servicio; b) proponer al Consejo General, con la oportunidad debida, proyectos de modificaciones, reformas o adiciones al Estatuto; c) fijar, a propuesta de la Dirección Ejecutiva del área, los procedimientos administrativos del Servicio respecto del reclutamiento, selección, incorporación, adscripción, readscripción, evaluación del desempeño, formación y desarrollo, titularidad, promoción, ascenso, disponibilidad, incentivos, movilidad y sanciones del personal de carrera, así como aquellos que sean necesarios para la correcta operación del Servicio, conforme a las políticas y programas generales del IFE; d) evaluar el desempeño del Servicio; e) aprobar y emitir acuerdos de incorporación al Servicio; f) emitir las autorizaciones de disponibilidad, movilidad y reincorporación de los miembros del Servicio; y, g) conocer y aprobar las propuestas de análisis, clasificación y valuación de los cargos y puestos exclusivos del Servicio, de conformidad con las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados.

Es evidente, por lo tanto, que la Junta General Ejecutiva no sólo está facultada para informar sobre las actividades del Servicio o proponer al Consejo General modificaciones al Estatuto, sino que también pueden incidir directamente en la definición de la estructura del SPE mediante eventuales al Catálogo de Cargos y Puestos del IFE. Además, la Junta es responsable de la aprobación de uno de los sistemas más importantes y complejos del Servicio: la evaluación del desempeño del personal de carrera. Por ser el elemento central a partir del cual se tomarán las decisiones relativas al otorgamiento de titularidad, ascensos, promociones e incentivos o permanencia en el servicio, la evaluación exige de las autoridades un enorme compromiso por

diseñar instrumentos e indicadores transparentes, objetivos y justos en la valoración del desempeño de los funcionarios; ésta es, por lo tanto, la tarea más importante de la Junta General Ejecutiva en materia de Servicio Profesional Electoral²³¹. Hay que decir, por último, que la naturaleza colegiada de este órgano (que también es propia del Consejo General y de la Comisión del Servicio Profesional Electoral) produce mayor confiabilidad respecto de sus decisiones en tanto que éstas necesariamente deben ser resultado de la deliberación de varios miembros, con lo cual se suele reducir la discrecionalidad o arbitrariedad propia de los órganos unipersonales²³².

2.1.3. Comisión del Servicio Profesional Electoral

Ya he señalado que la Comisión del Servicio Profesional Electoral es desde finales de 1996 una instancia promotora del proceso de reformas del SPE. Además de vigilante de las actividades de la Dirección Ejecutiva del área, la Comisión adquirió atribuciones específicas con el nuevo Estatuto, que formalmente la convierten en un actor relevante en el funcionamiento del Servicio. Entre esas atribuciones están: a) Conocer, analizar, comentar y aprobar el anteproyecto de políticas y programas de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, así como los objetivos generales de los procedimientos de ingreso, movilidad, ascenso, promoción, readscripción, titularidad, formación, evaluación, disponibilidad, incentivos y sanción de los miembros del Servicio, antes de su presentación a la Junta General Ejecutiva; b) Proponer a la Dirección Ejecutiva del área, para su oportuna presentación a la Junta General Ejecutiva, modificaciones, reformas o adiciones al Estatuto; c) Conocer con suficiente oportunidad, antes de su presentación a la Junta General Ejecutiva, y emitir opinión sobre los anteproyectos o las propuestas de cambio de la organización y normas del funcionamiento operativo; y d) Supervisar el desarrollo de las funciones o de los proyectos del Centro de Formación y Desarrollo.

²³¹ La evaluación del desempeño, ya se ha dicho, es crucial para el adecuado logro de los objetivos de cualquier organización. Ello implica, sin embargo, que la organización conozca cuáles son sus metas y que espere de sus integrantes. La medición del rendimiento conlleva, por otra parte, una serie de ventajas. Al respecto, Osborne y Gaebler destacan que la medición del desempeño es importante en virtud de las siguientes premisas: i) hay más posibilidades de que se haga lo que se sabe será evaluado; ii) si los resultados no se miden, no es posible distinguir entre el éxito y el fracaso; iii) si no se puede reconocer el éxito, no se le puede recompensar; iv) desde luego, tampoco se puede aprender del éxito; v) si los éxitos no se recompensan, es probable que se estén recompensando los fracasos; vi) si no se pueden reconocer los fracasos, no se pueden corregir; y, vii) si se pueden exhibir resultados se puede ganar el apoyo social; véase, Osborne y Gaebler, *La reinención...*, *Op. cit.*, pp. 215-226.

²³² Moctezuma y Roemer confirman esta apreciación en los siguientes términos: “a pesar de que la integración de un órgano colegiado no garantiza totalmente que los sistemas de profesionalización se desarrollen con eficacia, imparcialidad y transparencia, sí constituye un instrumento relevante para mitigar la discrecionalidad”; véase Moctezuma y Roemer, *Op. cit.*, p. 166.

2.1.4. Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral

La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral es la instancia que legalmente tiene a su cargo la organización y desarrollo del Servicio Profesional Electoral. De acuerdo con el Estatuto, sus principales funciones son: a) planear, organizar, coordinar y desarrollar el Servicio; b) i) analizar las propuestas que reciba respecto de modificaciones, reformas o adiciones al Estatuto, para luego llevarlas a la Junta General Ejecutiva; c) llevar a cabo los programas de reclutamiento, selección, evaluación del desempeño, formación y desarrollo de los miembros del Servicio; y, d) conocer con anticipación los informes anuales que la Comisión respectiva planeé entregar al Consejo General relacionados con los objetivos o actividades de su competencia.

2.1.5. Centro de Formación y Desarrollo

El nuevo Estatuto le reconoció al Centro de Formación y desarrollo las diversas atribuciones que en materia de Servicio Profesional Electoral le habían sido conferidas mediante el Acuerdo por el que se determinó su creación (aprobado el 30 de junio de 1998). De ese modo, el Centro puede participar en el diseño de exámenes para los procedimientos de reclutamiento y selección; en la elaboración de diagnósticos de necesidades en materia de formación y desarrollo, así como en la confección e impartición cursos de formación, capacitación y actualización, para aspirantes, miembros provisionales y miembros titulares del Servicio; y en el diseño y calificación de exámenes para la evaluación periódica de los conocimientos básicos, profesionales y especializados que deban acreditar los miembros del servicio de carrera de la Institución.

2.1.6. Otras Instancias

La nueva regulación estatutaria también admite la participación de otras instancias en tareas específicas del Servicio, a saber: la *Presidencia del Consejo General*, a efecto de velar por la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del Instituto, proponer el anteproyecto de presupuesto del Instituto para su aprobación, y presidir la Junta General Ejecutiva; las *comisiones del Consejo General*, que en sus respectivos ámbitos de competencia les corresponde supervisar el desarrollo de las funciones o de los proyectos del Centro de Formación y Desarrollo, así como presentar propuestas de lineamientos a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral para el diseño de exámenes del concurso de incorporación en función del puesto tipo que se pretende ocupar; y el *Secretario Ejecutivo*, quien tiene a su cargo orientar, coordinar y supervisar las acciones de la Dirección Ejecutiva del Servicio con relación a otras direcciones ejecutivas y órganos desconcentrados del IFE, así como nombrar a los integrantes de las Juntas Ejecutivas distribuidas en el territorio y determinar las vacantes de urgente ocupación en el Servicio.

Por lo anterior, es válido afirmar que en el desahogo de los cinco procesos del SPE que ahora reconoce el Estatuto (ingreso; formación y desarrollo profesional; evaluación; promoción, ascenso e incentivos; y sanción) participa un conjunto amplio de instancias colegiadas y unipersonales del IFE. En relación con el primer Estatuto, la nueva normatividad estatutaria acepta como factor esencial para la consolidación del servicio y, obviamente, para el aumento de la confianza en su desempeño, la necesidad de generar espacios, líneas de comunicación y coordinación entre un mayor número de órganos e instancias del IFE, todas ellas con papeles muy definidos. Pasemos enseguida a los rasgos y límites de los cinco procesos citados.

2.2. Los procesos

El Estatuto vigente en el IFE establece que el Servicio Profesional Electoral “es un sistema de carrera compuesto por los procesos de ingreso; formación y desarrollo profesional; evaluación; promoción, ascenso e incentivos; y sanción”. Su operación y desarrollo se basará en la igualdad de oportunidades, los conocimientos necesarios, el desempeño adecuado, la evaluación permanente, la transparencia de los procedimientos, el apego a los principios rectores de la función electoral federal (certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad), y la competencia de sus

miembros²³³. A continuación sintetizo los aspectos relevantes de cada uno de los procesos del Servicio.

2.2.1. Ingreso

En mi capítulo teórico mencioné que el reclutamiento debe permitir la identificación y la selección de las personas más calificadas para ocupar los puestos de una estructura ocupacional que se rija bajo un esquema de carrera. En el caso concreto del Servicio Profesional Electoral, la nueva normatividad estatutaria precisa el alcance de tres vías para asegurar un proceso de reclutamiento e ingreso adecuados. Estas vías son: ganar el concurso de incorporación; aprobar el examen de incorporación; y acreditar los cursos de capacitación y formación, incluyendo los exámenes correspondientes y realizar las prácticas en los órganos del IFE. La diferencia principal con el anterior estatuto consiste en que en ordenamiento en vigor puntualiza que el concurso de oposición es la vía primordial para ocupar vacantes o acceder al servicio; sólo se podrá recurrir a alguna de las otras dos opciones de manera excepcional, siempre que se funde y motive debidamente. Como sostuve en el capítulo I, esta decisión es clave para apuntalar la competencia abierta y el principio de igualdad de oportunidades de acceso a un empleo como rasgos básicos de un sistema meritocrático de carrera. He aquí, pues, un primer rasgo relevante del sistema de ingreso que prevé el Estatuto.

Al profundizar en su contenido, se observa que el Consejo General es el órgano en quien recae la decisión última de designar a los ganadores de plazas vacantes de vocal ejecutivo en juntas locales y distritales, mientras que la Junta General Ejecutiva tiene a su cargo la determinación de los ganadores en el resto de los puestos de la estructura del Servicio Profesional Electoral²³⁴.

El nuevo Estatuto prevé que la única forma para cubrir vacantes en el puesto de vocal ejecutivo es el concurso público de oposición, aunque en casos excepcionales puede utilizarse la modalidad de ocupación temporal, cuyos rasgos explicaré más adelante. Los lineamientos

²³³ La sola enunciación de las premisas señaladas ya establece una diferencia cualitativa importante entre los estatutos que han regido la vida del SPE. El primer Estatuto, por ejemplo, no menciona en ningún momento que el Servicio debe caracterizarse por la transparencia de los procedimientos, la igualdad de oportunidades y la competencia de sus miembros, mientras que el nuevo ordenamiento sí lo hace.

²³⁴ Esta diferenciación de competencias se apoya fundamentalmente en una disposición del *Cofipe* (artículo 82) que le confiere al Consejo General la atribución de “designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como Presidentes de los Consejos Locales y Distritales, y que en todo tiempo fungirán como Vocales Ejecutivos de las Juntas correspondientes”. El cargo de vocal ejecutivo, vale decirlo, es el único puesto de la estructura del servicio que tiene ese doble carácter, es decir, permanentemente son funcionarios del servicio de carrera, pero durante los procesos electorales presiden los órganos colegiados “ciudadanizados” que se instalan en los ámbitos local y distrital.

principales del procedimiento para concursar vacantes en ese cargo son: a) el Consejo General fija el modelo de operación y los modelos generales de los exámenes conforme a los cuales se desahogará la competencia; b) enseguida la Junta General Ejecutiva debe expedir una convocatoria pública para aspirantes internos y externos²³⁵; c) luego viene propiamente el desarrollo de cada una de las etapas del concurso a cargo de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, a saber: el reclutamiento de aspirantes externos —que comprende la valoración de sus antecedentes curriculares, la valoración de observaciones que formulen los partidos políticos y consejeros del IFE sobre cumplimiento de requisitos básicos y la aplicación de exámenes previos de conocimientos generales—; la etapa de oposición, en la que se enfrentan aspirantes externos e internos a través de exámenes especializados de conocimientos y habilidades en función del cargo a desempeñar; las entrevistas a los mejores promedios, a cargo del Secretario Ejecutivo y los integrantes del Consejo General; y la designación con base en los resultados finales; y, d) posteriormente la Junta General Ejecutiva debe emitir el acuerdo de incorporación y el Secretario Ejecutivo expedir los nombramientos correspondientes.

Cabe señalar que para poder ingresar u ocupar cualquier plaza del Servicio los aspirantes deben cumplir los siguientes requisitos: i) ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles; ii) estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía; iii) no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos tres años anteriores a la designación; iv) no ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido en los tres años inmediatos anteriores a la designación; v) no estar inhabilitado para ocupar cargo o puesto público federal o local; vi) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter culposo; vii) haber acreditado el nivel de educación media superior para quienes aspiren al Cuerpo de Técnicos, y tener como mínimo un certificado de haber aprobado todas las materias de un

²³⁵ Todas las convocatorias públicas para concursar puestos del servicio deberán precisar las vacantes que se someterán al mismo; los requisitos necesarios para participar; los procedimientos, plazos y términos para desahogar las distintas fases del proceso de selección y difundir sus resultados; los mecanismos para considerar el rango y méritos extraordinarios; y explicitar que habrá mecanismos que aseguren imparcialidad, objetividad y transparencia en el procedimiento así como confidencialidad, integridad y seguridad en los instrumentos y pruebas de evaluación que serán aplicadas en las distintas etapas del concurso. Esto último es muy importante, pues precisamente en la confidencialidad de los instrumentos o exámenes de evaluación radica gran parte de la confiabilidad a los procedimientos de ingreso. Al respecto, Carrillo Castro es muy enfático al señalar que, “todo examen para ingresar en el servicio civil de carrera debe ser efectuado escrupulosamente para evitar el nepotismo, la influencia y el fraude. Para lograr ese fin una buena práctica consiste en que los exámenes dependan de un organismo central de servicio civil, imparcial y digno de confianza, que pueda ofrecer la seguridad de unas normas de reclutamiento uniformes y equitativas. Los exámenes escritos deben ser cuidadosamente vigilados y los cuestionarios de los ejercicios deben estar bien guardados y ser cambiados cada año. Muchos países confían en la preparación normativa y la supervisión general de los exámenes a una Comisión o Junta de servicio civil”; véase Carrillo Castro, *op. cit.*, p. 93.

programa de estudios de nivel licenciatura para quienes deseen pertenecer al Cuerpo de la Función Directiva²³⁶, y viii) contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones.

Sólo cuando se trate de vacantes de urgente ocupación, esto es, cuando la necesidad de ocuparlas sea “imperiosa” o bien se trate de proceso electoral, el Consejo General debe proceder a la utilización del procedimiento de ocupación temporal cuyos rasgos principales son: a) por cada vacante, la integración una lista de los miembros del Servicio con los cinco mejores resultados en las dos últimas evaluaciones del desempeño, promediadas con las calificaciones de los exámenes del Programa de Formación y Desarrollo Profesional, así como los aspirantes con las tres calificaciones más altas en el concurso de incorporación más reciente que se haya celebrado para la ocupación de una vacante en un cargo análogo sin haber obtenido el cargo correspondiente; b) dicho listado se somete a la opinión de los integrantes del Consejo General, quienes podrán emitir observaciones en los términos y plazos que establezca la Comisión del Servicio Profesional Electoral; y c) una vez recabada esa opinión, el Consejero Presidente y la Comisión proponen al órgano de dirección la designación temporal al cargo de vocal ejecutivo local o distrital del candidato con más méritos de entre la lista señalada (para determinar a dicho candidato, la Comisión tiene que valorar el rango y el cargo de los candidatos que formen parte del Servicio).

El espíritu de este procedimiento consiste esencialmente en poder ocupar de manera ágil las vacantes existentes en el cargo de vocal ejecutivo durante los procesos electorales. Y si bien los aspirantes que integran el listado mencionado no están obligados a presentar un examen específico en el proceso de selección, es evidente que su inclusión depende de su desempeño en el Servicio o en el último concurso de incorporación celebrado en un cargo análogo: sólo quines tengan notas sobresalientes pueden ser tomados en cuenta.

En el caso del resto de puestos de la estructura del SPE, el Estatuto considera que el concurso de oposición es la vía primordial para ocupar vacantes en esos cargos. El procedimiento tiene esencialmente los mismos rasgos que el utilizado para cubrir el puesto de vocal ejecutivo: los integrantes del Consejo General pueden emitir observaciones sobre el listado inicial de aspirantes y supervisar las acciones que la Dirección Ejecutiva del Servicio; la instrumentación de una primer fase de exámenes de reclutamiento para aspirantes externos, y posteriormente una etapa donde compiten candidatos externos e internos; la realización de entrevistas; y la consideración de mecanismos que aseguren confidencialidad y objetividad en el diseño, aplicación y calificación de

²³⁶ Con la introducción de este requisito se incrementa el nivel de estudios necesario para ocupar un puesto. En el pasado, como se recordará, bastaba con tener estudios de educación media superior para aspirar a la ocupación de un puesto directivo.

exámenes, así como criterios para llevar a cabo desempates y considerar, en su caso, el rango y los méritos extraordinarios de los aspirantes. Finalmente, el Estatuto también prevé que cuando se generen vacantes de urgente ocupación, o en caso de disponibilidad, sea posible ocupar vacantes distintas al de vocal ejecutivo mediante un examen de incorporación temporal²³⁷.

2.2.2. Formación y Desarrollo Profesional

En el Estatuto de 1999 se ha previsto todo un marco normativo para llevar a cabo la profesionalización del personal del SPE. Ante la escasa atención brindada a esta área, las autoridades del IFE vieron en la aprobación de la norma estatutaria la oportunidad de redefinir los rasgos y lineamientos en la materia. Ahora, no sólo se ha precisado que la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral tiene a su cargo la determinación de los contenidos, las modalidades y los criterios de calificación del programa de formación y desarrollo profesional, sino que además se acepta la participación del Centro de Formación y Desarrollo para poder desahogar correctamente el programa. Específicamente, se ha establecido que el Centro apoye a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral en las tareas de definición de los contenidos de las fases de formación básica, profesional y especializada; de selección, diseño y elaboración de los textos y materiales didácticos necesarios para la correcta ejecución del Programa de Formación; de determinación del valor curricular que tendrán las actividades de Formación y Desarrollo Profesional; de promoción de actividades complementarias de formación; de diseño y calificación de los exámenes semestrales que aplica la Dirección Ejecutiva citada con motivo de su participación en los programas de formación; de distribución de los materiales didácticos y de apoyo a los miembros del Servicio; y en la definición de los rasgos del programa especial que deberán cursar los funcionarios del servicio que obtengan en la evaluación anual del desempeño la calificación mínima aprobatoria²³⁸.

Pero también se han fijado con claridad los rasgos para evaluar el aprovechamiento y acreditar las materias del programa de formación. Así, para ofrecer mayor certeza a los funcionarios

²³⁷ En este caso, el procedimiento consiste en la integración de una terna de aspirantes de entre los miembros del Servicio que hubiesen obtenido los mejores resultados en las dos últimas evaluaciones anuales y el personal administrativo adscrito al área en que se genere la vacante, que también haya obtenido los mejores resultados en su desempeño; y, posteriormente, la aplicación de un conjunto de cuestionarios y entrevistas que permita determinar de manera transparente y objetiva la idoneidad, las aptitudes y los conocimientos especializados necesarios para el cargo o puesto. Con base en estos resultados, la Junta General Ejecutiva determina la ocupación temporal. Transcurrido la vigencia del nombramiento se debe lanzar la convocatoria pública para ocuparlos de manera definitiva.

²³⁸ Véase, artículos 92, 93, 94, 97, 99, 115, 116, 119 y 120 del *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*, marzo de 1999.

respecto de las condiciones o requerimientos mínimos para permanecer en el Servicio y acreditar las materias del programa, el Estatuto introdujo las siguientes dos disposiciones:

ARTICULO 117. La permanencia del personal de carrera estará sujeta a la aprobación de los exámenes correspondientes a las materias del Programa [de Formación y Desarrollo Profesional]. Para tal efecto, cada miembro del Servicio podrá disponer, en su caso, de hasta tres oportunidades para aprobar cada una de las materias del Programa; no obstante, el número total de exámenes no acreditados en cada fase no podrá exceder el número total de las materias que deba acreditar en dicha fase.

El personal de carrera que no acredite las materias del Programa en los términos señalados será destituido del Servicio.

ARTÍCULO 124. La calificación mínima aprobatoria de los exámenes de las materias del Programa será de siete, en una escala del cero a diez. Las calificaciones superiores a nueve serán consideradas como sobresalientes y las superiores a nueve punto cinco como excelentes.

Ambas disposiciones responden, sin duda, a las deficiencias y omisiones que en esta materia se presentaron durante los primeros años del SPE, que no sólo propiciaron la reprobación múltiple de exámenes por algunos funcionarios, sino también una serie de destituciones que tuvieron un fondo ilegal, tal como acredite en el segundo capítulo de la investigación. En fin, con estas innovaciones se pensó que podría fortalecerse la formación, capacitación y especialización de los conocimientos.

2.2.3. Evaluación

En páginas anteriores mencioné que, a raíz de la reforma electoral de 1996, la evaluación del desempeño adquirió relevancia dentro del funcionamiento del Servicio Profesional Electoral, principalmente porque su aprobación sería un requisito de permanencia. Sobre esta nueva base legal, y tomando en cuenta que el propio *Cofipe* obligaba al establecimiento de métodos para la evaluación del rendimiento, las autoridades redefinieron por completo el marco normativo en materia de evaluación. De entrada en el artículo 100 del nuevo Estatuto se lee:

La evaluación estará compuesta por un conjunto de procedimientos e instrumentos que la Dirección Ejecutiva [del Servicio Profesional Electoral] propondrá a la Junta [General Ejecutiva], previo conocimiento de la Comisión [del Servicio Profesional Electoral]; dicho conjunto de procedimientos e instrumentos tendrá por objeto apoyar a las autoridades del Instituto en la toma de decisiones

relativas a la *permanencia*, la readscripción, la *titularidad*, la *disponibilidad*, el ascenso, el otorgamiento de incentivos, la formación y la promoción de los miembros del Servicio.

En esa disposición se observa que el mandato legal de la reforma de 1996, en el sentido de que la permanencia de los servidores de carrera estaría sujeta a los resultados de la evaluación anual, fue atendido correctamente. Pero además, y a diferencia con el Estatuto anterior, en el nuevo ordenamiento se hizo explícito que la evaluación también tendría por objeto servir como referencia indiscutible en el otorgamiento de titularidad y de disponibilidad, dos derechos que tienen como propósito fortalecer tanto la carrera de largo aliento como el desarrollo profesional de los funcionarios.

El Estatuto en vigor desde marzo de 1999 configura un marco propicio para desarrollar instrumentos objetivos y transparentes de evaluación del rendimiento del personal de carrera: Habría, por lo menos, seis elementos que explican ese marco: 1) la evaluación del desempeño se concibe como un proceso compuesto de tres tipos específicos de evaluación²³⁹, cuyos resultados influyen directamente en la obtención de promociones e incentivos; 2) para evaluar el rendimiento se asume la necesidad de construir indicadores que permitan medir objetivamente el cumplimiento de metas, políticas o programas institucionales, a partir del reconocimiento de diversos factores o criterios específicos de desempeño; 3) se prevé comunicar oportunamente a los funcionarios del Servicio los criterios, objetivos, metas, indicadores y resultados del desempeño anual; 4) se ofrece a los miembros del Servicio la posibilidad de presentar inconformidades sobre la evaluación del desempeño con el objeto de que, en su caso, se recomponga parcial o totalmente el procedimiento correspondiente; 5) la colaboración, corresponsabilidad y retroalimentación entre las instancias ejecutivas y directivas del Instituto son la clave para el diseño y aplicación de los instrumentos, mecanismos y procedimientos específicos de evaluación; y, 6) se ofrece mayor certeza a los funcionarios respecto las causas por las que podrían ser separados del Servicio. Las siguientes líneas pretenden adentrar al lector en los significados y las implicaciones de cada uno de los elementos señalados.

Los resultados de la evaluación —dice el Estatuto en su artículo 103— podrán derivar en observaciones específicas dirigidas a los propios funcionarios de carrera. La razón de ello es

²³⁹ Los tres tipos de evaluación existentes son: la “evaluación anual” del desempeño, que cuando corresponde al año del proceso electoral federal debe recuperar los resultados de la evaluación especial que con tal motivo haya instrumentado la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral; la “evaluación del aprovechamiento en el Programa de Formación y Desarrollo Profesional”, cuya periodicidad es semestral; y la “evaluación global” que, además de ponderar los resultados de los dos anteriores tipos de ejercicios evaluatorios, considera las sanciones y los incentivos a que se haya hecho acreedor el funcionario de carrera, con el fin de identificar a los merecedores de promociones en rango; a mayor abundamiento, véase *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*, marzo de 1999.

propiciar una constante comunicación y diálogo con la finalidad de encontrar explicaciones del grado de rendimiento y, en su caso, poder implementar las medidas adecuadas para mejorarlo. Esta situación es muy relevante para la adecuada marcha de un servicio de carrera. Al respecto, Joseph S. Wholey sostiene que para mejorar el desempeño y la credibilidad en las tareas, programas u organizaciones públicas, es conveniente establecer mecanismos de comunicación o retroalimentación en los que participen quienes definen los programas o políticas institucionales, quienes las ejecutan y quienes reciben el beneficio de las tareas de la organización²⁴⁰.

Los efectos tangibles de la evaluación es otro asunto capital en los servicios de carrera. Ya argumenté suficiente en mi capítulo teórico que la información y los resultados que arroje la evaluación deben servir tanto para introducir correctivos con la finalidad de mejorar los desempeños, cuanto para determinar quienes tendrán derecho a obtener promociones o incentivos. Respecto del primer supuesto, el nuevo Estatuto establece que si alguien obtiene la calificación mínima aprobatoria (seis con alguna decimal, en escala de cero a diez), tendrá que cursar un programa especial para el reforzamiento de sus capacidades. Y en lo que hace al segundo supuesto, el ordenamiento estatutario prevé que quienes logren resultados o calificaciones sobresalientes (es decir, superiores a nueve en una escala de cero a diez) en la evaluación global y en la evaluación anual del desempeño, tendrán derecho a ser promovidos en la estructura de rangos y a obtener incentivos siempre que cumplan los requisitos necesarios y existan las previsiones presupuestales para ello. Al respecto, los artículos 127, 133 y 134 estipulan que:

ARTÍCULO 127. La promoción es el movimiento ascendente de los miembros titulares en la estructura de rangos del Servicio y estará basada en los resultados de la evaluación global de acuerdo con los lineamientos específicos que al efecto, a propuesta de la Dirección Ejecutiva [del Servicio Profesional Electoral, establezca la Junta [General Ejecutiva].

ARTÍCULO 133. El Instituto podrá establecer incentivos para el personal de carrera por su desempeño sobresaliente en el Servicio. Los incentivos podrán ser reconocimientos, beneficios o retribuciones, en los términos que establezca la Junta [General Ejecutiva]. Estos incentivos serán independientes de los estímulos correspondientes al rango, y de las remuneraciones correspondientes al cargo o puesto que ocupen y se otorgarán de acuerdo con el presupuesto anual aprobado por el Consejo [General].

Con base en la valía que determine el Centro [de Formación y Desarrollo] sobre las investigaciones y trabajos extracurriculares y especializados que lleven a cabo los miembros del Servicio, la Dirección Ejecutiva [del Servicio Profesional Electoral] podrá disponer su publicación, de conformidad con la legislación aplicable.

²⁴⁰ Véase, Joseph S. Wholey, *Op. Cit.*, p. 5

ARTÍCULO 134. Se considerarán elegibles para el otorgamiento de incentivos los miembros del Servicio que en su trayectoria laboral posean méritos administrativos dentro del Instituto, por su calificación sobresaliente en la evaluación del desempeño y en la acreditación de actividades académicas realizadas con posterioridad a su ingreso al Servicio. Los méritos administrativos, cuya valoración realizará la Dirección Ejecutiva [del Servicio Profesional Electoral], consistirán en:

- i. Desempeño sobresaliente de las actividades encomendadas;
- ii. Acreditación excelente de los exámenes del Programa [de Formación y Desarrollo Profesional];
- iii. Aportaciones destacadas en las actividades de los programas de trabajo;
- iv. Reconocimientos;
- v. Elaboración de estudios e investigaciones que aporten notorios beneficios para el mejoramiento del Instituto, y
- vi. Propuestas útiles en materia electoral, de financiamiento de proyectos o programas, de administración de recursos humanos y materiales, y otras aportaciones.

Por último, los resultados de la evaluación también sirven para determinar la autorización de solicitudes de disponibilidad. Aquí, el Estatuto prevé que el personal que solicite autorización para estar en disponibilidad, es decir, ausentarse temporalmente del Servicio con el objeto de efectuar actividades académicas o de investigación, tendrá que haber obtenido calificaciones iguales o superiores a ocho en la evaluación anual del desempeño y en los exámenes del Programa de Formación y Desarrollo, entre otros requisitos.

Con relación al establecimiento de objetivos o metas institucionales, así como de los criterios conforme a los cuales se evaluará el desempeño de los funcionarios de carrera en la consecución de tales objetivos, el Estatuto vigente en el IFE dispone en el artículo 105 que:

La evaluación del desempeño es aquella que se realiza al término de cada ejercicio, tomando en cuenta las políticas y programas anuales del Instituto y considerando factores de eficacia, eficiencia, principios de actuación, desarrollo laboral, resultados globales y demás factores que, en su caso, determine la Junta con relación al desempeño de los miembros del Servicio.

De consuno con la anterior disposición, en el capítulo de “obligaciones” se establece que los miembros del Servicio tendrán, entre otras, las siguientes obligaciones:

- I. Coadyuvar al cumplimiento de los fines del Instituto y del Servicio;
- II. ...
- III. ...
- IV. Desempeñar sus funciones con apego a los criterios de eficacia, eficiencia y cualquier otro incluido en la evaluación del desempeño que, al efecto, determine el Instituto;
- V. Evaluar, en su caso, el desempeño del personal de carrera a su cargo, conforme a los procedimientos establecidos, basado en criterios equitativos;

De los dos artículos arriba señalados se desprende, por un lado, que la definición de las tareas, metas u objetivos de desempeño se hará a partir de la consideración de las políticas y

programas del IFE y, por el otro, que la eficiencia, la eficacia, el apego a principios de actuación, el desarrollo laboral, los resultados globales y demás que, en su caso, determine la Junta General Ejecutiva, serán los factores o criterios básicos conforme a los cuales se hará la medición del desempeño. Planteado en otros términos, se aspira a que las cédulas de evaluación permitan identificar la “eficiencia”, en términos de los procesos cumplidos con mayor transparencia y al menor costo posible; la “eficacia”, en función de los objetivos efectivamente conseguidos en relación con los previamente programados; el apego a “principios de actuación”, con el objetivo de valorar las evidencias de colaboración, disposición al trabajo en equipo y el respeto por los fines y principios de la institución; el “desarrollo laboral”, que permite valorar de los méritos y deméritos observados en el desempeño de los funcionarios; y los “resultados globales”, a fin de conocer el cumplimiento de tareas específicas mediante indicadores verificables²⁴¹.

El Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral tiene otra diferencia sustancial en relación con el ordenamiento estatutario que estuvo vigente hasta el 29 de marzo de 1999: prevé no sólo informar a los funcionarios del Servicio de los objetivos, criterios y factores de desempeño antes del inicio del período que va ser evaluado, sino también comunicar en el primer semestre del año los resultados obtenidos en las diversas evaluaciones del ejercicio anual anterior (artículos 101, 104, 108 y 142). Con ello, se busca que en la evaluación del desempeño todos sepan, comenzando por los propios miembros del Servicio Profesional Electoral, qué se calificará, quiénes y como lo harán y qué resultados obtuvieron.

Por otra parte, en el nuevo marco normativo se prevé que los funcionarios de carrera que no estén de acuerdo con los resultados de la evaluación del desempeño pueden presentar —dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación— sus inconformidades ante la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional, las cuales deberán ir debidamente fundadas y motivadas, acompañadas de las pruebas que las sustenten. Estas inconformidades se harán del conocimiento de la Junta General Ejecutiva, que podrá tomar en cuenta la propuesta de la Dirección Ejecutiva del área para determinar la reposición parcial o total del procedimiento correspondiente.

El derecho a inconformarse constituye, sin duda, un acierto que además de permitir la detección de posibles deficiencias en la aplicación y acopio de la información en las cédulas de

²⁴¹ Para abundar en la definición y alcance de cada uno de los criterios o factores de desempeño mencionados, puede consultarse: David Osborne y Gaebler, *La reinención*, *op. cit.*, pp. 487-502 (“Apéndice B: El arte de evaluar el desempeño”); Michael R. Dulworth y Robert C. Taylor, “Assessing and Improving Organizational Productivity”, así como Joseph S. Wholey, “Introduction...”, en J. Wholey, K. Newcomer and Associates, *Op. Cit.*, pp. 143-161 y 7-8, respectivamente; y Herbert A. Simon, *El Comportamiento Administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, Aguilar, 3ra. ed., 1988 (de manera particular el Capítulo IX, El criterio de eficiencia, pp. 164-188).

evaluación del desempeño, puede evitar la configuración de injusticias que eventualmente afecten directamente la carrera del funcionario respecto la posibilidad de obtener la titularidad, alguna promoción o incentivo, de competir por un ascenso o, en el peor de los casos, causar baja del Servicio Profesional Electoral. Para contrarrestar estas posibles deficiencias o injusticias, o incluso para que la propia autoridad pueda en algún momento realizar algún diagnóstico que le permita introducir correctivos en el sistema de evaluación, el Estatuto en vigor no sólo ofrece la opción del recurso de inconformidad, sino que prevé una de las innovaciones quizás más importantes para acrecentar la seriedad y objetividad de la evaluación del desempeño: exigirle al evaluador cuentas o información adicional respecto de la evaluación que él haya hecho sobre algún subordinado²⁴².

David Osborne y Ted Gaebler, al recuperar algunas sugerencias que diversos expertos en evaluación del desempeño en organizaciones gubernamentales han formulado sobre el tema, plantean que se debe propiciar la participación de directivos y empleados en el diseño de los criterios o indicadores evaluativos correctos; Osborne y Gaebler también consideran que es conveniente someter dichos indicadores a revisiones y, en su caso, modificaciones anuales²⁴³. La mejor manera de vencer la resistencia a la evaluación consiste en incorporar a directivos y empleados al proceso de definición de criterios, indicadores y mecanismos apropiados de evaluación, con el propósito de que se “adueñen” de los mismos y sientan que la información que proporcionarán a través del instrumento de evaluación será útil y pertinente para mejorar el servicio o tarea que cumplen dentro de la organización. De igual forma, ambos autores consideran que ningún criterio, indicador o mecanismo evaluativo es perfecto y, que por lo tanto, “resulta sensato modificar y afinar con frecuencia los criterios para evaluar el desempeño, en particular a medida que sus fallas se revelen en la práctica. También parece sentado encomendar una verificación periódica e independiente de los criterios, para ver si en realidad evalúan lo que uno cree”. No obstante,

²⁴² De acuerdo con el artículo 113, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral presenta a la Junta General Ejecutiva un reporte sobre el proceso y los resultados de la evaluación del desempeño del personal de carrera en el año anterior. Para tal efecto, “podrá solicitar a cualquier funcionario información sobre la forma en que éste haya realizado la evaluación del miembro del Servicio”. La disposición pretende, paralelamente al combate que ofrece frente a posibles injusticias en contra del funcionario evaluado o deficiencias en el instrumento de evaluación, reducir la subjetividad o la arbitrariedad en que puede incurrir el evaluador, para sustituirla, tanto como sea posible, por la responsabilidad y seriedad en la asignación de marcas sobre el desempeño del funcionario evaluado. Con esto se pretende cerrar a cabalidad el círculo de la transparencia en la evaluación: además de que todos sepan quién, cómo y qué les va ser evaluado, también es necesario acreditar por qué se calificó el desempeño de un funcionario de una determinada manera.

²⁴³ Osborne y Gaebler, *La reinención*, *Op. Cit.*, p. 496.

agregan, “una vez afinados, es mejor mantener constantes algunos criterios a lo largo de cierto tiempo, para estar en posibilidades de comparar el desempeño de un año con el siguiente”.²⁴⁴

Para el caso del servicio civil del IFE, el Estatuto en vigor establece que anualmente la Junta General Ejecutiva, a propuesta de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, debe establecer los mecanismos y procedimientos que servirán para evaluar el desempeño del personal de carrera. Ahí también se menciona que en el diseño de los mismos no sólo participarán las áreas ejecutivas centrales, sino también las comisiones permanentes del Consejo General, así como los vocales ejecutivos que encabezan los órganos desconcertados del Instituto. Con ello se procura, tal como lo sugiere Osborne y Geabler, que en el diseño de las cédulas, los mecanismos y procedimientos de evaluación participen de manera corresponsable diversas instancias del IFE, mediante la aportación de conocimientos, opiniones y experiencias específicas. De modo que si en el pasado el IFE diseñó instrumentos para la medición del desempeño sin tener como referencia estatutaria criterios o factores que pudiesen conducir a una evaluación más integral del rendimiento de los funcionarios de carrera, ahora, con el nuevo Estatuto: no sólo se ofrece mayor certeza al personal de carrera respecto los criterios de desempeño conforme a los cuales se evaluará el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, sino también se abre la posibilidad para que en la definición de los indicadores de desempeño, de los mecanismos y de los procedimientos de evaluación, participen casi todas las áreas ejecutivas y normativas del Instituto, incluidos los consejeros electorales y los vocales ejecutivos de las Juntas Locales y Distritales de la Institución²⁴⁵.

La facultad de separar al personal de un servicio civil de carrera, siempre que exista justificación legal, transparente y verificable, tiene como propósito evitar la perversión y rigidez burocrática del propio servicio, pero también reafirmar la importancia de la evaluación del desempeño y del cumplimiento de los objetivos y fines de la organización. En el caso del servicio civil del IFE, el Estatuto en vigor no sólo ha dejado claro cuáles son las ventajas y beneficios que la evaluación ofrece para la consolidación de la carrera de largo aliento de sus integrantes, también

²⁴⁴ *Loc. Cit.*

²⁴⁵ Evaluar periódicamente la eficacia, la eficiencia, el desarrollo laboral, el apego a los principios de actuación y los resultados globales, entre otros factores, del desempeño de cada uno de los integrantes del Servicio es una tarea técnicamente compleja, que sin duda necesita de la participación activa de prácticamente todas las instancias ejecutivas, directivas y normativas del IFE. La corresponsabilidad se vuelve más importante si consideramos que de la construcción de instrumentos objetivos para la medición del desempeño se derivan decisiones importantes para la carrera profesional del funcionario, como lo son: el otorgamiento de la titularidad, la obtención de incentivos, la posibilidad de ser ascendido o de acceder y, en su caso, ganar un concurso de oposición y el derecho a solicitar disponibilidad. De aquí la importancia de perfeccionar paulatinamente los instrumentos de evaluación hasta que se alcance la mayor transparencia y objetividad posibles.

establece con meridiana precisión que los resultados de la evaluación serán una causa para separarlos del Servicio Profesional Electoral; así lo señalan los artículos 24 y 115 del Estatuto vigente, en los que se señala lo siguiente:

ARTÍCULO 24. El personal de carrera será destituido del Servicio cuando incurra en infracciones o incumplimientos graves a las disposiciones establecidas en el Código [Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales] o en el presente Estatuto, o cuando no acredite, de acuerdo con las disposiciones del presente Estatuto, las materias del Programa [de Formación y Desarrollo Profesional] o la evaluación del desempeño.

ARTÍCULO 115. La permanencia del personal de carrera en el Instituto estará sujeta a la aprobación de la evaluación del desempeño mediante la obtención de una calificación mínima que establecerá la Dirección Ejecutiva [del Servicio Profesional Electoral]. Dicha calificación no podrá ser inferior a seis en una escala del cero al diez. El personal de carrera que obtenga cualquier calificación inferior a la mínima aprobatoria será destituido del Servicio. Las calificaciones superiores a nueve serán consideradas como sobresalientes.

2.2.4. Promoción, ascenso e incentivos

Ya se ha dicho que en el *Cofipe* se prevé que el Servicio Profesional Electoral está integrado por el cuerpo de la Función Directiva y el cuerpo de Técnicos: El primero para proveer el personal que cubrirá “los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión”; y el segundo para aportar el personal necesario “para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas”. Ambos cuerpos se estructuran por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica del IFE, en los cuales tienen lugar las promociones de los miembros permanentes del Servicio.

La carrera en la estructura de rangos, sin embargo, es posible sólo si previamente el funcionario del Servicio es titular. Así ha sido recuperado en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral en vigor desde el 30 de marzo de 1999, que en su artículo 77 establece:

La titularidad del personal de carrera se obtiene mediante el nombramiento otorgado, por única vez, a los miembros del Servicio que cumplan con los requisitos establecidos en el presente Estatuto. La titularidad se otorga exclusivamente en la estructura de rangos. Con la obtención de la titularidad, el personal de carrera adquiere la permanencia, siempre sujeta a los términos del Código [Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales] y de este Estatuto, y la posibilidad de obtener promociones.

Para obtener la titularidad, amén de que se debe contar con un nombramiento provisional, los funcionarios del Servicio deben cumplir los siguientes requisitos: i) haber participado en un proceso electoral como miembro del sistema de carrera de la Institución; ii) haber aprobado las fases de formación básica y profesional del Programa de Formación y Desarrollo Profesional; y, iii) haber acreditado las dos últimas evaluaciones del desempeño con una calificación igual o superior a siete en una escala del cero al diez²⁴⁶.

Obtenida la titularidad, los funcionarios podrán ascender en la estructura de rangos, para lo cual deberán tomarse en cuenta, como ya fue mencionado en el apartado de evaluación, los resultados de la evaluación global del desempeño de acuerdo con los lineamientos que establezca la Junta General Ejecutiva. Los artículos 128, 129 y 130 de la normatividad estatutaria establecen las condiciones para acceder a las promociones:

ARTÍCULO 128. Para poder obtener promociones al rango inmediato superior, los miembros del Servicio deberán permanecer como titulares en su rango por lo menos:

- Del rango I al rango III, un año en cada uno;
- Del rango IV al rango VI, dos años en cada uno, y
- Del rango VII al rango VIII, tres años en cada uno.

ARTÍCULO 129. De acuerdo a las posibilidades presupuestales del Instituto, la Junta [General Ejecutiva] convocará, cada año, a participar en la promoción, estableciendo, a propuesta de la Dirección Ejecutiva [del Servicio Profesional Electoral], el número de promociones a otorgar en cada rango.

ARTÍCULO 130. La Dirección Ejecutiva [del Servicio Profesional Electoral], con la participación de la Dirección Ejecutiva de Administración, someterá a la aprobación de la Junta [General Ejecutiva], previo conocimiento de la Comisión [del Servicio Profesional Electoral], los dictámenes de promociones correspondientes a cada año dentro del sistema de carrera del Servicio.

En lo que toca al ascenso vertical en la estructura de puestos, debe mencionarse que en el nuevo Estatuto se prevé que quienes aspiren a ocupar un puesto superior tendrán que ganar el concurso de incorporación correspondiente, sobre lo cual ya he analizado anteriormente. Y de aquí es posible afirmar que tanto la promoción en la estructura de rangos como el ascenso a puestos

²⁴⁶ A diferencia del anterior Estatuto, en el que se establecía “obtener dictamen favorable con relación a su desempeño en el Servicio Profesional” como uno de los requisitos para acceder a la titularidad, pero no se precisaba el significado de la expresión “dictamen favorable”, ni tampoco la calificación aprobatoria o el número de ejercicios anuales que tenían que ser “dictaminados”, en el nuevo Estatuto existe certeza y precisión en torno a qué y cómo debe cumplirse ese requisito. Con ello, además, se reducen los márgenes de discrecionalidad y subjetividad en la determinación de quiénes pueden recibir su titularidad.

superiores se sustentan en dos premisas básicas: los méritos acumulados y la competencia entre los miembros del SPE.

Decía en líneas previas que la existencia de una estructura de rangos hace posible la carrera de los miembros titulares del Servicio. Se trata de un “ascenso horizontal” que, sin embargo, debe auspiciar no sólo estabilidad laboral sino mejores condiciones o contraprestaciones alcanzadas en virtud del trabajo bien hecho; en otras palabras: no basta únicamente ascender horizontalmente en dicha estructura, también debe buscarse la forma de premiar o reconocer a quienes logren esos ascensos. Por ello, en el artículo 33 del nuevo Estatuto se establece que “a cada rango corresponderán estímulos cuyo monto y forma serán determinados por la Junta cada año, de acuerdo con las posibilidades presupuestales del Instituto. Los estímulos serán independientes de las remuneraciones y prestaciones correspondientes al cargo o puesto que los miembros del Instituto ocupen en la estructura orgánica del Instituto. A mayor rango corresponderán invariablemente mayores estímulos”.

Un último tema, también de la mayor relevancia, es el relativo a los incentivos. En el primer capítulo de mi investigación argumenté que la implantación de un sistema de incentivos es clave para el desempeño del personal de un servicio de carrera. Sin embargo, su diseño tiene ante sí un desafío importante: de un lado, es un hecho que la decisión de instaurar incentivos para el personal de carrera implícitamente supone compromisos presupuestales crecientes y de largo plazo; y del otro, es muy frecuente que siempre se considere que los incentivos deben ser económicos o monetarios, olvidando que existe un abanico más amplio de otro tipo de reconocimientos laborales que se otorgan por el desempeño sobresaliente. De ahí la importancia de imaginar e instrumentar un grupo de incentivos que, al margen del pago o salario devengado por las tareas de sus integrantes, reconozca el buen desempeño y contribuya a aumentar el rendimiento de la cualquier organización. Pero al mismo tiempo, es importante diseñar un instrumento de evaluación del desempeño que permita medir, de manera objetiva y transparente, el desempeño de los integrantes de esa organización. En otras palabras, si el instrumento de evaluación permite una asignación arbitraria y subjetiva de marcas de desempeño, entonces el propósito y espíritu que animan el sistema de incentivos se desvirtuará por completo.

El modelo de SPE que se pretende instaurar con la normatividad estatutaria aprobada en marzo de 1999, toma en consideración las premisas a que he aludido en el párrafo anterior. Por principio de cuentas, se considera que los incentivos deben formar parte de uno de los cinco

procesos del Servicio; y, por tanto, se le reconoce al personal de carrera la posibilidad de acceder a incentivos por su desempeño sobresaliente, al margen de las prestaciones de carácter económico y social que por ley le corresponden a todos los trabajadores del IFE. Pero al mismo tiempo se reafirma que uno de los propósitos esenciales de la evaluación del desempeño es apoyar a las autoridades en la toma de decisiones relativas al otorgamiento de incentivos.

De esa manera, el Estatuto menciona que los incentivos para el personal de carrera tendrán como propósito premiar el desempeño sobresaliente en el servicio, y podrán consistir en reconocimientos, beneficios o retribuciones en los términos que establezca la Junta General Ejecutiva²⁴⁷, pero “serán independientes de los estímulos correspondientes al rango, y de las remuneraciones correspondientes al cargo o puesto que ocupen y se otorgarán de acuerdo con el presupuesto anual aprobado por el Consejo [General]”. De lo anterior se desprende que un funcionario de carrera no solamente puede obtener un pago o salario por el trabajo devengado (artículo 281); sino que además puede alcanzar incentivos por su desempeño sobresaliente (artículo 133) y obtener estímulos por la promoción la estructura de rangos (artículo 33), amén de tener derecho a las prestaciones que constitucional y legalmente le corresponden (artículo 141).

La elegibilidad para el otorgamiento de incentivos depende de que los miembros del servicio “...en su trayectoria laboral posean méritos administrativos dentro del Instituto, por su calificación sobresaliente en la evaluación del desempeño y en la acreditación de actividades académicas realizadas con posterioridad a su ingreso al servicio”. Específicamente, los méritos deben consistir en: a) desempeño sobresaliente en las actividades encomendadas; b) acreditación excelente de los exámenes del Programa de Formación Desarrollo Profesional; c) aportaciones destacadas en las actividades de los programas de trabajo; d) reconocimientos; y, e) elaboración de estudios e investigaciones que aporten notorios beneficios para el mejoramiento del Instituto, así como propuestas útiles en materia electoral, de financiamiento de proyectos o programas, de administración de recursos humanos y materiales, entre otras.

Por lo que hace a las prestaciones de carácter económico y social, el Estatuto recupera la superioridad del espíritu constitucional en el sentido de que el personal de carrera debe gozar de las

²⁴⁷ Adicionalmente, el nuevo Estatuto considera como otros incentivos: a) La publicación de investigaciones y trabajos extracurriculares y especializados que lleven a cabo los miembros del Servicio, con base en la valía que sobre ellos determine previamente el Centro de Formación y Desarrollo (artículo 133); b) Otorgamiento de medalla y diploma al mérito al personal de carrera que obtenga la titularidad y el rango máximo en el Cuerpo de que se trate y, en caso de que existan los recursos presupuestales suficientes, un incentivo económico (artículo 137); y c) Incentivos a los miembros del Servicio que realicen actividades de estudio, capacitación, docencia o investigación en diversas disciplinas afines al objeto del Instituto que redunden en beneficio de éste (artículo 138).

prestaciones señaladas en la Ley del Instituto de Salud y Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de conformidad con la fracción XIV, apartado “B” del artículo 123 de la Carta Magna. De ahí que se tenga que prever un conjunto de prestaciones que, por un lado, le garantice a los funcionarios el derecho de obtener un pago o salario por las actividades que desarrollen y, por el otro, les facilite el acceso a lo que en la teoría se denomina “beneficios del empleo” (*employment benefits*). Respecto a los salarios, la norma estatutaria dice que “el personal del Instituto tendrá derecho a que se le cubran los salarios que efectivamente hubiera devengado”; mientras que, en relación con las prestaciones adicionales o beneficios del empleo, comúnmente identificados como “pagos indirectos que los empleados reciben adicionalmente a sus salarios o ingresos directos”²⁴⁸, se ha contemplado una serie de apoyos que indudablemente representan mayores beneficios para los funcionarios de carrera y sus respectivas familias. Estas prestaciones se desdoblán en los siguientes cuatro componentes: a) programas de salud y seguridad social; b) pago de vacaciones y días libres; c) compensaciones adicionales; y d) otros servicios del empleo (créditos, becas, asesoría legal, subsidios para estacionamiento, etc.)²⁴⁹. En el siguiente cuadro pueden observarse con precisión las prestaciones que reciben los funcionarios del Servicio Profesional Electoral

Cuadro 18. Prestaciones de los servidores de carrera del IFE

Prestación
➤ Pago de pasajes, viáticos y gastos complementarios por la realización de comisiones especiales a lugares distintos de la adscripción del personal.
➤ Gastos de menaje y gastos por el traslado del cónyuge y parientes del funcionario del Servicio.
➤ Prima vacacional y de antigüedad.
➤ Compensación por labores extraordinarias celebradas en año electoral.
➤ Pago por horas extraordinarias.
➤ Cobertura de gastos de defunción.
➤ Aguinaldo.
➤ Goce de dos días de descanso por cada cinco días de labores, así como días de descanso obligatorio.
➤ Reposición de días de incapacidad por enfermedades ocurridas durante un período de vacaciones.
➤ Otorgamiento de permisos para faltar a labores a quien tenga hijos o ejerza la patria potestad sobre menores de 6 años de edad.
➤ Otorgamiento de licencias con y sin goce de sueldo.
➤ Goce de noventa días naturales de descanso con motivo del parto de mujeres.
➤ Para las madres trabajadoras, derecho a dos descansos extraordinarios por día durante la lactancia.
➤ Licencia con goce de sueldo al personal que sufra enfermedades no profesionales.

²⁴⁸ La definición fue tomada de W. Bartley Hildreth y Gerald J. Miller, “Compensation and Reward Systems: Public Sector Pay and Employee Benefits”, en Jack Rabin, Thomas Vocino, W. Bartley Hildreth y Gerald J. Miller, *Handbook on Public Personnel Administration and Labor Relations*, New York, Marcel Dekker, 1983, p. 179.

²⁴⁹ La clasificación de este esquema de “beneficios del empleo” en cuatro componentes es de Hildreth y Miller, *Op. Cit.*, pp.179-185.

- Otras prestaciones que podrán ser otorgadas: anteojos y/o aparatos auditivos; un mes de sueldo base a quien contraiga matrimonio; vales de despensa; celebración del día de reyes y día del niño; celebración del día de las Madres; organización de festividades de fin de año; celebración del día del empleado del Instituto; becas académicas; eventos deportivos, sociales y recreativos; y otras que apruebe la Junta General Ejecutiva.

Fuente: *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*, 16 de marzo de 1999.

2.2.5. Sanción

El proceso de sanción, argumenté en mi capítulo teórico, tiene por objeto castigar las faltas que cometen los miembros de una organización por omisiones en sus responsabilidades o atribuciones. La importancia de un sistema de aplicación de sanciones administrativas radica en que, además de castigar las faltas, debe producir certeza tanto para las autoridades que resuelven un procedimiento disciplinario como para los servidores sujetos de impugnación o de investigación administrativa. El sistema debe garantizar que a una falta similar le corresponda una sanción equivalente, sin dejar de considerar las circunstancias del caso de que se trate. La aplicación de sanciones también debe sustentarse en un procedimiento que asegure a un tiempo transparencia, fundamentación legal y motivación suficientes para determinar las sanciones que correspondan, respetando en todo momento el derecho de audiencia y defensa de los afectados. La aplicación irrestricta del derecho debe ser la premisa que oriente el desarrollo de un procedimiento sancionatorio.

Por lo que hace al Servicio Profesional Electoral, el *Cofipe* obliga a que en el Estatuto se establezcan normas para la aplicación de sanciones administrativas o remociones. Además, la ley electoral también dice que el IFE deberá conocer "de las infracciones y violaciones que a las disposiciones de ese Código cometan los funcionarios electorales, procediendo a su sanción, la que podrá ser amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de 100 días de salario mínimo, en los términos que señale el Estatuto del Servicio Profesional Electoral"²⁵⁰.

A partir de esas bases legales, el nuevo Estatuto contempla todo un esquema normativo sobre el procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones al personal de carrera. Al respecto, el artículo 162 de dicho ordenamiento señala:

Los miembros del Servicio que incurran en infracciones e incumplimientos a las disposiciones del Código [Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales], del Estatuto [del Servicio

²⁵⁰ Artículos 169 y 265 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

Profesional Electoral] y a las señaladas por los Acuerdos, Circulares, lineamientos y demás disposiciones que emitan las autoridades competentes del Instituto, se sujetarán al procedimiento administrativo para la imposición de sanciones que se regula en este Título, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones aplicables.

El procedimiento tiene plazos e instancias específicas para su correcto desahogo; consiste en la “serie de actos desarrollados por la autoridad competente, tendientes a resolver si ha lugar o no a la imposición de una sanción prevista en este Estatuto al personal de carrera de este Instituto”; y se divide en la etapa de instrucción, que comprende desde el inicio del procedimiento hasta el desahogo de pruebas, y el de la resolución, que comprende la emisión de la resolución que ponga fin al procedimiento. Asimismo, se obliga a que las autoridades instructora y resolutora respeten invariablemente las garantías de audiencia y legalidad durante el procedimiento.

Existen, por otra parte, dos innovaciones que vuelven al nuevo Estatuto sustancialmente superior en relación con el anterior ordenamiento: por un lado, el reconocimiento de que la Contraloría Interna del IFE es la responsable de iniciar el procedimiento administrativo y, en su caso, aplicar las sanciones correspondientes cuando el personal de carrera viole la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las normas, lineamientos y disposiciones administrativas “que regulen el control y el ejercicio del gasto público y el uso, administración, explotación y seguridad de la información de la infraestructura informática y de comunicaciones del Instituto” (artículo 169); y, por el otro, la posibilidad de solicitar “a cualquier funcionario que haya fungido como autoridad instructora o resolutora la información relativa a las consideraciones que llevaron a dicho funcionario a tomar o dejar de tomar cualquier decisión en tal carácter, para los efectos legales a que haya lugar” (artículo 184).

Con esas disposiciones no sólo busca asegurar la imposición de sanciones por faltas o incumplimiento de derechos y obligaciones del personal de carrera previstas en el Estatuto, sino también establecer con claridad que quienes infrinjan la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o normas relativas al adecuado ejercicio de los recursos públicos e institucionales, serán también sujetos de procedimiento administrativo. Pero al mismo tiempo, con el artículo 184 se pretende que las autoridades instructoras y resolutoras lleven a cabo el papel que les corresponde en el desahogo del procedimiento administrativo de una manera responsable y con absoluto apego a la legalidad.

Por las faltas que se cometan en virtud del incumplimiento de alguna obligación o derecho del personal de Carrera prevista en el Estatuto, se podrán aplicar las sanciones de amonestación,

suspensión, destitución del cargo y multa, previa substanciación del procedimiento administrativo correspondiente. Para determinar el tipo de sanción aplicable, la autoridad resolutora está obligada a considerar, al menos, los siguientes elementos para fundar y motivar la resolución respectiva: i) la gravedad de la falta en que se incurra; ii) el nivel jerárquico, grado de responsabilidad, los antecedentes y las condiciones personales del infractor; iii) la intencionalidad con que realice la conducta indebida; iv) la reiteración en la comisión de infracciones o en el incumplimiento de las obligaciones; y v) los beneficios económicos obtenidos por el responsable, así como los daños y perjuicios patrimoniales causados al Instituto²⁵¹.

Finalmente, el Estatuto también garantiza al personal de carrera la posibilidad de apelar la resolución recaída por una falta cometida. Esta situación se inscribe en un marco jurídico más amplio que se desdobra a partir de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, en nuestra Carta Magna no sólo se garantiza el derecho de audiencia, sino que además establece en su artículo 41 que las relaciones de trabajo de los Servidores del IFE estarán regidas por “las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General”. El *Cofipe*, a su vez, dispone que:

El Estatuto fijará las normas para [la] composición [de los cuerpos del Servicio Profesional Electoral y de las ramas de empleados administrativos y de trabajadores auxiliares], ascensos, movimientos, *procedimientos para la determinación de sanciones, medios ordinarios de defensa* y demás condiciones de trabajo.

En otra parte de la ley electoral, también se dice:

Las diferencias o conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores serán resueltas por el Tribunal Electoral conforme al procedimiento previsto en la ley de la materia.

De ese modo, el funcionario de carrera del IFE cuenta con una vía esencial para la defensa de sus derechos, que sin duda lo colocan en un mejor lugar de protección jurídica frente a los integrantes de otros servicios de carrera: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

²⁵¹ Cabe agregar que desde el 10 de diciembre de 1999, por mandato estatutario, el IFE cuenta con criterios y lineamientos específicos para determinar con mayor certeza jurídica las sanciones previstas en el Estatuto; a mayor abundamiento, puede verse, *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva por el que se establecen lineamientos para la determinación de sanciones previstas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*, aprobado por la Junta General Ejecutiva en aquella fecha.

Sobre ello, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral reconoce como medio de impugnación “el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores”, el cual debe ser resuelto por la Sala Superior del Tribunal. A la letra, esa ley señala:

El servidor del Instituto Federal Electoral que hubiese sido sancionado o destituido de su cargo o que considere haber sido afectado en sus derechos y prestaciones laborales, podrá inconformarse mediante demanda que presente directamente ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, dentro de los 15 días hábiles siguientes al en que se le notifique la determinación del Instituto Federal Electoral²⁵².

Pero el Estatuto también le ofrece al funcionario de carrera la posibilidad de que, cuando considere afectados sus derechos, pueda presentar un recurso de inconformidad por las resoluciones que una autoridad resolutora haya emitido en su contra, luego de haber concluido el procedimiento administrativo correspondiente, con lo cual se refuerza el marco de protección de sus derechos laborales o profesionales.

3. Los resultados: La instauración y consolidación de un servicio meritocrático de carrera

En la sesión del Consejo General en que fue aprobado el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, José Woldenberg adelantaba el reto que el IFE tendría por delante: que la aplicación del nuevo diseño normativo se tradujera efectivamente en estabilidad o seguridad laboral, desarrollo y carrera profesional para los funcionarios del Servicio, con base en la evaluación de sus desempeños y conocimiento individuales; sus palabras fueron las siguientes:

Cuando se abrió el tema de construir un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral apareció como una de las necesidades políticas fundamentales, el lograr asimilar las preocupaciones de todos y cada uno de los partidos políticos, de los representantes del Poder Legislativo, de los Consejeros y de la Junta General Ejecutiva. Creo que, como todos lo han reconocido, esta fórmula ha dado origen a un estatuto no solamente superior al anterior, sino a un estatuto que tiene una buena dosis de lo que alguien aquí señaló como una normatividad sumamente barroca. Barroca pero promisoría porque *abre una puerta clara de entrada de promoción, de estabilidad, de evaluación para todos nuestros compañeros del Instituto Federal Electoral...No es un estatuto, y eso hay que subrayarlo, que haga más fácil el trabajo o que*

²⁵² Para profundizar en este tema, puede consultarse, Omar Espinoza Hoyo, *Análisis de la normatividad que regula las relaciones laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, así como el procedimiento para dirimir los conflictos que surjan entre ellos*, (Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho), México, UNAM, 1999.

*disminuya la exigencia. Por el contrario, es un estatuto que lo hace más riguroso y más estricto, pero a cambio le da un horizonte claro a la vida dentro del Instituto Federal Electoral. Más exigencia y mayor seguridad, creó que esa es la fórmula que ha guiado este esfuerzo*²⁵³.

El reto suponía no sólo la aplicación —estrictamente apegada a derecho— de los procedimientos previstos en la nueva normatividad, sino un apoyo y colaboración decidida de los actores o instancias con alguna función específica en el desahogo de los mismos; me refiero, sobre todo, a las autoridades centrales de corte directivo y ejecutivo, los partidos políticos y los propios miembros del Servicio. Era evidente que una empresa de tal magnitud exigía el compromiso y la cooperación de todos ellos. En los siguientes apartados se podrán observar los resultados más significativos de la operación del nuevo esquema de servicio civil, enfatizando los beneficios que ha obtenido el personal de carrera.

3.1. Concursos públicos de oposición: la vía para ingresar y ascender en el SPE

En páginas anteriores mencioné que el Estatuto en vigor prevé el uso de tres vías de acceso al Servicio o para la ocupación de puestos vacantes: los concursos de oposición; el examen de incorporación; y la realización de cursos de capacitación y prácticas en los órganos del IFE. Eventualmente, cuando sea de imperiosa necesidad cubrir alguna vacante durante el periodo de un proceso electoral, se podrá recurrir a una cuarta opción, consistente en los procedimientos de designación temporal. Pero, ¿cuál ha sido la vía que ha permitido la ocupación del mayor número de puestos en el Servicio?, ¿qué resultados han arrojado cada una de esas opciones? ¿Quiénes han sido los principales beneficiarios de la utilización de dichos procedimientos? Estas son las interrogantes que orientan esta parte de mi investigación.

Entre la fecha de aprobación del Estatuto en vigor y el momento actual (septiembre del 2003) el IFE ha publicado nueve convocatorias públicas para ocupar vacantes en el Servicio Profesional Electoral: cuatro para el cargo de Vocal Ejecutivo y cinco para puestos distintos de aquel (ver cuadros 19 y 20). La emisión de esas convocatorias constituye, sin duda, la decisión más acertada para lograr un esquema de ingreso y ascenso basado exclusivamente en premisas meritocráticas: competencia amplia y abierta de aspirantes internos y externos; igualdad de oportunidades para participar en el concurso; mayor transparencia y vigilancia en cada una de las

²⁵³ Acta de sesión del Consejo General del IFE celebrada el 16 de marzo de 1999, en www.ife.org.mx

fases del concurso; y eliminación de decisiones de carácter subjetivo para determinar a los ganadores²⁵⁴.

A través de los concursos se han ocupado 79 plazas en el cargo de Vocal Ejecutivo y 757 en plazas correspondientes al resto de cargos del Servicio Profesional Electoral, lo que arroja un total de 836 puestos cubiertos por esta vía. El cuadro 19 ofrece otro dato interesante: las vacantes en el cargo de vocal ejecutivo son abrumadoramente ganadas por aspirantes que previamente al inicio del concurso ya formaban parte del Servicio; es decir, a los puestos más importantes de los órganos delegacionales y subdelegacionales generalmente llegan quienes cuentan con una trayectoria destacada dentro del sistema de carrera del IFE. Prácticamente nueve de cada diez plazas vacantes en el cargo de Vocal Ejecutivo son ocupadas por quienes en la jerga de los concursos del IFE se les conoce como “aspirantes internos.

Cuadro 19. Convocatorias públicas para la ocupación de plazas en el cargo de Vocal Ejecutivo, 1999-2003

#	Fecha de publicación	Aspirantes registrados					Aspirantes con requisitos para participar					Ganadores designados				
		Internos		Externos		Total	Internos		Externos		Total	Internos		Externos		Total
		Cant.	%	Cant.	%		Cant.	%	Cant.	%		Cant.	%	Cant.	%	
1	19/06/99 (a)	354	49%	362	51%	716	318	55%	263	45%	581	22	81%	5	19%	27
2	14/01/01(b)	n.d.		n.d.		n.d.	348	57%	258	43%	606	34	94%	2	6%	36
3	31/01/02 (c)	190	74%	68	26%	258	185	85%	32	15%	217	2	100%	0	0%	2
4	01/09/02 (d)	n.d.		n.d.		n.d.	n.d.		112		n.d.	10	71%	4	29%	14
Totales		544	56%	430	44%	974	851	61%	665	39%	1404	68	86%	11	14%	79

FUENTE: Elaboración propia, con base en los informes anuales de las actividades realizadas por la Comisión del Servicio Profesional Electoral en los años 1999, 2001 y 2002, presentados al Consejo General en las sesiones del 27 de enero del 2000, 30 de enero del 2002 y 28 de enero del 2003, respectivamente.

²⁵⁴ Además de contemplar exigentes medidas de seguridad en el diseño, aplicación y calificación de los exámenes, en los lineamientos aprobados por el Consejo General y la Junta General Ejecutiva para la realización de los concursos de oposición claramente se ha privilegiado la participación y vigilancia de los partidos políticos en el desahogo de cada una de las fases del proceso. Con ello se buscaba ofrecer a quienes en el pasado habían cuestionado seriamente las vías utilizadas para ocupar vacantes, suficientes garantías respecto del reclutamiento y selección de los candidatos idóneos participantes en el concurso. Para mayor abundamiento, puede verse el *Acuerdo que presenta la Junta General Ejecutiva al Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece el modelo de operación y los modelos generales de los exámenes del concurso de incorporación en modalidad de oposición para ocupar las vacantes en los cargos de Vocales Ejecutivos*, aprobado por el Consejo General el 25 de mayo de 1999; y *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva por el que se aprueba el procedimiento de incorporación para ocupar vacantes distintas a las de Vocal Ejecutivo en Juntas Locales y Distritales, en Órganos Desconcentrados del Registro Federal de Electores y en Oficinas Centrales del Instituto Federal Electoral*, aprobado por la Junta General Ejecutiva el 4 de junio de 1999. Ambos acuerdos sustentaron la implementación de las tres convocatorias implementadas en 1999. Para los concursos celebrados en los años 2001 y 2002, el IFE aprobó diversas modificaciones al contenido de esos modelos, aunque en lo esencial se han respetado los lineamientos que regularon los concursos de 1999.

NOTAS: (a) En dicha convocatoria no se distinguió entre aspirantes a Vocal Ejecutivo de Junta Local y Vocal Ejecutivo Distrital; a fin de cuentas, el concurso permitió la designación de 12 ganadores para el primer puesto y 15 para el segundo. (b) La convocatoria se publicó en tres ocasiones: 10 de diciembre de 2000, 7 de enero del 2001 y 14 de enero del 2001; en el cuadro considero la última fecha pues en términos prácticos el concurso se desahogó en el 2001, a efecto de ocupar plazas de Vocal Ejecutivo Distrital. (c) El concurso, desarrollado en el primer semestre del 2002, tuvo como finalidad la ocupación de 2 plazas en el puesto de Vocal Ejecutivo Local. (d) La convocatoria también fue publicada el 30 de agosto del 2002, y tenía como propósito la ocupación de plazas vacantes de Vocal Ejecutivo Distrital que se generaran a lo largo del proceso electoral federal 2002-2003; de hecho, dentro de la cifra final de designados se incluyen los nombramientos realizados por el Consejo General hasta el 22 de agosto del 2003, fecha en la que terminó el citado proceso electoral.

Puede también subrayarse que sucesivamente en cada concurso se ha incrementado el número de participantes: en los concursos de 1999 el promedio de participantes por plaza fue de 17.9; en los del 2001, de 37.2; y en los celebrados durante el año 2002, ese promedio creció hasta 60.57 concursantes por plaza. Y aquí, el IFE ha dicho que “las razones del alto aprecio que esta modalidad ha merecido dentro y fuera del Instituto son diversas: la eficiencia operativa y técnica demostrada por las áreas técnicas responsables de la institución; la objetividad, transparencia e imparcialidad de los procedimientos contenidos en los modelos de operación; la adecuada difusión de las convocatorias y, de crucial importancia, el prestigio del que goza el IFE”²⁵⁵

Cuadro 20. Convocatorias públicas para la ocupación de puestos distintos al cargo de Vocal Ejecutivo, 1999-2003

#	Fecha de publicación	Aspirantes registrados					Aspirantes con requisitos para participar					Ganadores designados				
		Internos		Externos		Total	Internos		Externos		Total	Internos		Externos		Total
		Cant.	%	Cant.	%		Cant.	%	Cant.	%		Cant.	%	Cant.	%	
1	19/06/99	n.d.		3327		n.d.	n.d.		2077		n.d.	n.d.		n.d.		216
2	15/09/99 (a)	n.d.		515		n.d.	38	7%	470	93%	508	n.d.		n.d.		83
3	14/01/01(b)	n.d.		n.d.		n.d.	n.d.		n.d.		n.d.	n.d.		n.d.		394
4	31/01/02 (c)	47	27%	126	73%	173	45	44%	57	56%	102	1	25%	3	75%	4
5	01/09/02 (d)	n.d.		n.d.		n.d.	635	18%	2934	82%	3569	27	45%	33	55%	60
Totales							718		5538		4179					757

FUENTE: Elaboración propia, con base en los informes anuales de las actividades realizadas por la Comisión del Servicio Profesional Electoral en los años 1999, 2001 y 2002, presentados al Consejo General en las sesiones del 27 de enero del 2000, 30 de enero del 2002 y 28 de enero del 2003, respectivamente.

NOTAS: (a) La convocatoria sólo tenía como propósito cubrir plazas adscritas a las oficinas centrales de las Direcciones Ejecutivas. (b) Las 394 personas que resultaron ganadores en dicho concurso se distribuyeron así: 52 en oficinas centrales, 160 en la estructura desconcentrada del Registro Federal de Electores, y los restantes 182 a vocalías de las Juntas Ejecutivas Locales y

²⁵⁵ Tomado del Informe anual, correspondiente al ejercicio 2002, que presenta la Comisión del Servicio Profesional Electoral al Consejo General del Instituto Federal Electoral, en cumplimiento del artículo 15, fracción II, del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, presentado en la sesión pública del 31 de marzo del 2003, p. 5.

Distritales del IFE. (c) El concurso tenía el propósito de ocupar 5 puestos de alto nivel (coordinaciones y direcciones de área), adscritos a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. A fin de cuentas, sólo 4 pudieron ser ocupados, quedando desierto el concurso del cargo de Director de Partidos y Financiamiento. (d) La convocatoria tenía como propósito la ocupación de plazas vacantes distintas al puesto de Vocal Ejecutivo, existentes al mes de agosto del 2002 y las que se generaran durante el proceso electoral federal 2002-2003. En la cifra de ganadores sólo se incluyen los nombramientos realizados hasta el 31 de diciembre del 2002.

La vía de acceso a puestos del Servicio consistente en la aprobación de un examen de incorporación (artículo 35, fracción II, del Estatuto) ha sido utilizada sólo en dos ocasiones: la primera en los meses iniciales del año 2002, para poder cubrir diversos cargos y puestos en los que no hubo ganadores luego del concurso público celebrado en el año 2001 (particularmente en el cargo de vocal secretario distrital y algunas jefaturas de departamento y técnicos operativos adscritos a oficinas centrales); y la segunda durante el año 2003, también para lograr la cobertura de diversos puestos del cuerpo de Técnicos (4 plazas de Coordinador de Unidad de Servicios Especializados y 5 en el puesto de Técnico en Procesos Electorales, todas adscritas a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral) que tampoco pudieron ser cubiertos con los resultados del concurso realizado en el segundo semestre del año 2002²⁵⁶. Vale destacar que el procedimiento que se ha utilizado en ambas ocasiones ha sido muy similar: primero la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral identifica qué puestos (de los concursados en la convocatoria públicas más reciente) tienen un perfil análogo a los que se pretende ocupar por la vía del examen de incorporación; enseguida la Dirección Ejecutiva invita a participar a los aspirantes que integran la reserva de los puestos análogos; quienes acepten la convocatoria serán objeto de un examen de conocimientos necesarios para el cargo y de una serie de entrevistas, al cabo de las mismas se calculará la calificación final con base en una ponderación que se fija mediante acuerdo de la Junta General Ejecutiva.

Como se puede apreciar, la vía del examen de incorporación en realidad se ha convertido en una suerte de “miniconcurso”, al que son invitados quienes ya han pasado previamente por el rigor de un concurso público formal. Adicionalmente habría que mencionar un dato que habla de la voluntad de transparencia de las autoridades del IFE (particularmente de la Dirección Ejecutiva del

²⁵⁶ La primera ocasión en que se utilizó esta vía se hizo en los términos ordenados por el *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se autoriza a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral para aplicar el procedimiento de examen de incorporación al Servicio Profesional Electoral para la ocupación de vacantes*, aprobado el 28 de noviembre del 2001; mientras que la segunda, conforme al *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se autoriza a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral para agotar el procedimiento de examen de incorporación al Servicio Profesional Electoral para la ocupación de plazas vacantes de cargos y puestos distintos de Vocal Ejecutivo en Juntas Ejecutivas Distritales y en oficinas centrales del IFE*, aprobado el 16 de diciembre del 2002.

Servicio Profesional Electoral), pues no hay obligación de hacerlo: a lo largo del procedimiento se ha invitado a los partidos, consejeros electorales y directores ejecutivos para que presencien el desarrollo de cada una de sus etapas. Por eso, resulta absurdo intentar comparar a este procedimiento con el que estaba detrás del famoso mecanismo de ternas que prevaleció entre 1993 y 1996: es mucho más transparente el actual procedimiento de examen de incorporación. Por lo que hace al resultado que ha tenido su instauración, el cuadro 21 ofrece una cifra muy clara: sólo 37 puestos han sido cubiertos por esta vía, lo que representa el 1.5 por ciento del total de puestos de la estructura del Servicio Profesional Electoral²⁵⁷.

Cuadro 21. Puestos del SPE ocupados por la vía del examen de incorporación, 1999-2003

Fecha del acuerdo de incorporación	Cargo o puesto						Total
	Vocal Secretario Distrital		Jefaturas de Depto. en oficinas centrales		Técnicos, adscritos a oficinas centrales		
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	
4 abril 2002	29	91%	2	6%	1	3%	32
10 mayo 2002	2	100%	0	0%	0	0%	2
18 junio 2002	2	67%	1	33%	0	0%	3
Totales	33	89%	3	8%	1	3%	37

FUENTE: Elaboración propia, con base en el *Informe Anual de Actividades de la Junta General Ejecutiva correspondiente al 2002*, presentado al Consejo General del IFE en sesión celebrada el 28 de enero del 2003 (apartado correspondiente a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral).

La tercer vía de acceso al Servicio que prevé el Estatuto consiste en la acreditación de los cursos de capacitación y formación, incluyendo los exámenes correspondientes, y en la realización de prácticas en los órganos del IFE (genéricamente se le ha denominado la vía de “cursos y prácticas”). Y al igual que la anterior —examen de incorporación— su utilización debe ser excepcional, de manera debidamente fundada y motivada. Tomando en cuenta esa limitación, la Junta General Ejecutiva sólo ha implementado esta vía en una ocasión desde la aprobación del Estatuto en marzo de 1999, argumentando un par de razones: por un lado, que era necesario poner en práctica un mecanismo ágil para regularizar la situación de 166 plazas que, con motivo de la revisión del Catálogo General de Cargos y Puestos del IFE realizada en los meses siguientes a la aprobación del Estatuto, habían pasado a formar parte de la estructura de cargos de exclusivos del

²⁵⁷ Dado que en el 2003 se celebraron las etapas del segundo procedimiento de examen de incorporación implementado para ocupar plazas del Servicio, al momento de concluir la presente investigación aún no contaba con los resultados finales del proceso de selección. Por eso en el cuadro 24 sólo aparecen los resultados de la primera ocasión que la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral recurrió a esa vía.

Servicio Profesional Electoral; y, por el otro, que con la utilización de dicha vía se garantizarían los derechos laborales adquiridos por quienes ocupaban esas plazas²⁵⁸. No se trataba de ocupar plazas vacantes, sino de regularizar la situación jurídica de diversos puestos que ya estaban siendo ocupados por personal del Instituto. Para tal efecto, se acordó que ese personal debía cumplir un programa de actividades académicas y exámenes, construido a partir del perfil del puesto que definirían conjuntamente la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral y el Centro de Formación y Desarrollo, y obtener resultados satisfactorios en la evaluación especial del desempeño correspondiente al proceso electoral federal 1999-2000. En el fondo, el procedimiento buscaba proteger el derecho de ocupar un puesto ya ocupado, pero sin disminuir el rigor y exigencia para acceder al Servicio Profesional Electoral. Las cifras de ocupación de puestos del SPE por esta vía pueden observarse en el Cuadro 22.

Cuadro 22. Funcionarios que han accedido al SPE por la vía de cursos y prácticas, 1999-2003²⁵⁹

Lugar de Adscripción	Vocalías	Jefe de Depto.	Director de Área	Subdirector de Área	Otros cargos (nivel menor a 28)	Total	%
Órganos Desconcentrados							
Aguascalientes	0	3	0			3	1.80%
Chihuahua	0	3	0	0	0	3	1.80%
Distrito Federal	1 ¹	3	0	0	0	4	2.40%
Jalisco	0	2	0	0	0	2	1.20%
México	0	6	0	0	0	6	3.61%
Michoacán	0	3	0	0	0	3	1.80%
Morelos	0	3	0	0	0	3	1.80%
Nuevo León	0	3	0	0	0	3	1.80%
Oaxaca	0	3	0	0	0	3	1.80%
Puebla	0	3	0	0	0	3	1.80%
Querétaro	0	3	0	0	0	3	1.80%
Sinaloa	0	2	0	0	0	2	1.20%
Sonora	0	3	0	0	0	3	1.80%
Tabasco	0	3	0	0	0	3	1.80%
Veracruz	0	3	0	0	0	3	1.80%

²⁵⁸ IFE, *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva por el que se autoriza a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral para agotar la vía de acceso al Servicio Profesional Electoral mediante cursos y prácticas y por el que se regulariza la situación legal de diversos funcionarios con motivo de la expedición del Catálogo de Cargos y Puestos del Instituto Federal Electoral*, aprobado el 22 de septiembre del 2000. Los resultados de esa autorización pueden observarse en el *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el dictamen de incorporación al Servicio Profesional Electoral por la vía de cursos y prácticas* del 28 de noviembre del 2001.

²⁵⁹ El cuadro fue tomado del *Informe que rinde la Comisión del Servicio Profesional Electoral al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas en el año 2001*, presentado en sesión el día 30 de enero del 2002.

Yucatán	0	3	0	0	0	3	1.80%
Subtotal	1	49	0	0	0	50	30.01%

Oficinas Centrales

DECEyEC		15	1	1	9	26	15.66%
DEOE		2	1			3	1.80%
DERFE		62	4	20	1	87	52.40%
Subtotal		79	6	21	10	116	69.87%
TOTAL	1	128	6	21	10	166	100%

¹ Se trata de la vocalía del registro federal de electores en el distrito 21 de Distrito Federal

(*) Las abreviaturas utilizadas corresponden a los nombres de las Direcciones Ejecutivas siguientes: DECEyEC.- Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica; DEOE.- Dirección Ejecutiva de Organización Electoral; DERFE.- Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

(**) Las Entidades Federativas donde no se presentaron ingresos al SPE por la vía de concurso y prácticas fueron: Baja California Norte, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas

Un corte de lo que hasta ahora he reseñado en este apartado arrojaría datos interesantes. Por ejemplo, si se toma en consideración que la estructura de puestos del Servicio Profesional Electoral se integra por 2359²⁶⁰, entonces se puede observar que un 44 por ciento de los puestos (es decir, 1,049) han sido cubiertos por los mecanismos que prevé el Estatuto aprobado en el año de 1999. Si se sigue tomando como referencia el total de puestos del SPE se encontraría que los concursos públicos han permitido la ocupación del 35 por ciento de esa cifra: esto es, por cada tres funcionarios del SPE uno ha accedido al sistema de carrera por la vía del concurso. También es claro que las autoridades del IFE han privilegiado —desde 1999— el concurso público de oposición sobre las otras dos vías de acceso, tal como se observa en el Cuadro 23. Y aquí vale un comentario final: amén de que el Estatuto sugería optar primordialmente por la implementación de concursos, necesariamente importa la voluntad política de las autoridades para lograr ese propósito. Ya en el capítulo segundo veíamos que a pesar de que en el Estatuto de 1992 se contemplaba la posibilidad de emitir concursos, lo cierto es que las autoridades que encabezaron el IFE entre 1993 y 1996 prefirieron el uso de las llamadas “ternas” para ocupar la estructura del Servicio Profesional Electoral, con las consecuencias que ello trajo para la construcción de un sistema meritocrático de carrera. Esto habla, evidentemente, del grado de compromiso o convicción con la premisa de igualdad de oportunidades para acceder u ocupar puestos del Servicio que ha existido en los períodos mencionados.

Cuadro 23. Ocupación de puestos del SPE, 1999-2003, por tipos de vías estatutarias de acceso

²⁶⁰ Esta cifra, como advertí en el capítulo tercero de mi investigación, corresponde al 24 de abril del 2003.

Cargo o puesto	Por concurso público		Por examen de incorporación		Por cursos y prácticas en el IFE		Total
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	
Vocal Ejecutivo	79	100%	0	0%	0	0%	79
Puestos y cargos restantes	757	79%	37	4%	166	17%	960
Total	836	80%	37	4%	166	16%	1039

Fuente: Elaboración propia.

De los cuadros anteriores también se desprende la conclusión de que los procedimientos de ingreso han terminado por beneficiar a los funcionarios del Servicio, pues son ellos los que resultan ganadores de los puestos más altos de la estructura. A manera de ejemplo había citado el caso de la ocupación de puestos de Vocal Ejecutivo donde mayoritariamente los beneficiarios resultaban ser los funcionarios que ya pertenecían al Servicio Profesional Electoral.

Pero hay un cuarto mecanismo estatutario para la ocupación de plazas vacantes que ha beneficiado no sólo a los funcionarios del SPE, sino también a los miembros de la rama administrativa del IFE: los procesos de designación temporal, previstos en los artículos 39 (para el caso del cargo de Vocal Ejecutivo) y 40 (para los restantes puestos) del Estatuto en vigor. Más allá de que la vigencia de los nombramientos haya sido por un determinado tiempo²⁶¹, es válido afirmar que en su momento dichas designaciones significaron un ascenso para los funcionarios del IFE que ocuparon puestos por esta vía²⁶², en términos de responsabilidades y remuneraciones más altas. Mediante esta vía, 341 funcionarios asumieron un puesto superior al que venían ocupando, de los cuales 152 estaban adscritos en las vocalías de Juntas Locales o distritales (véase cuadro 24), 135 en la estructura desconcentrada del RFE y los restantes 54 en oficinas centrales del IFE.

²⁶¹ Como referencia podría mencionarse que las primeras designaciones temporales ocurrieron en noviembre de 1999 (en el cargo de vocal ejecutivo distrital) y estuvieron vigentes hasta agosto del 2001. En este caso, por lo tanto, el desempeño temporal habría sido hasta de casi dos años.

²⁶² En los concursos celebrados en el año 2001 se previó el otorgamiento de un puntaje adicional para quienes se desempeñaron temporalmente en el puesto concursado, siempre que hubiesen acreditado un rendimiento adecuado durante el proceso electoral federal 1999-2000. La disposición terminó beneficiando a un número considerable de personas con ese tipo de nombramientos. Cabe señalar que de e los 341 funcionarios designados temporalmente, 190 ya formaban parte del Servicio, mientras que los otros 151 provenían de la rama administrativa. Entre estos últimos figuraban responsables de módulos de expedición de fotografías, capacitadores electorales y técnicos diversos, encargados de tareas básicas de los diversos procesos que lleva a cabo el IFE (credencialización de electores, capacitación y ubicación de casillas, análisis de solicitudes de registro de partidos, entre otros); lo cual habla de la capacidad de la norma estatutaria para extender beneficios a funcionarios del IFE con niveles salariales bajos. A mayor abundamiento, véase, DESPE, *Miembros del Servicio Profesional Electoral que ocupan actualmente un cargo o puesto en forma temporal*, documento elaborado por la Dirección de Normatividad e Incorporación, julio del 2000.

Cuadro 24. Ocupación temporal en Juntas Ejecutivas del IFE durante el proceso electoral 1999-2000, por entidad y cargo directivo

Entidad con puestos ocupados temporalmente	Cargo o puesto directivo					Total
	Vocal Ejecutivo	Vocal Secretario	Vocal de Capacitación	Vocal de Organización	Vocal del Registro de Electores	
Baja California	1	0	0	2	0	3
Campeche	1	0	0	0	0	1
Chiapas	2	1	2	2	3	10
Chihuahua	0	3	1	4	1	9
Coahuila	0	2	4	1	0	7
Colima	0	1	0	0	0	1
Distrito Federal	0	2	5	7	6	20
Durango	0	1	0	1	0	2
Guanajuato	1	2	0	3	1	7
Guerrero	0	0	0	3	2	5
Hidalgo	0	2	2	3	1	8
Jalisco	2	1	1	1	1	6
Estado de México	0	3	3	1	2	9
Michoacán	0	3	0	1	0	4
Morelos	0	2	0	0	0	2
Nayarit	0	0	0	2	0	2
Nuevo León	0	3	5	0	0	8
Oaxaca	5	2	2	1	1	11
Puebla	0	0	1	2	2	5
Querétaro	1	1	0	1	0	3
Quintana R	0	1	0	0	0	1
Quintana Roo	0	1	0	2	1	4
Sinaloa	0	0	0	0	1	1
Tabasco	2	2	0	1	2	7
Tamaulipas	1	0	0	0	0	1
Veracruz	2	1	2	2	3	10
Yucatán	0	0	0	1	0	1
Zacatecas	1	1	1	1	0	4
Total	19	35	29	42	27	152

FUENTE: Elaboración propia, con base en el *Informe que rinde la Comisión del Servicio Profesional Electoral al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas en el año 2000*, presentado en la sesión del 27 de enero del 2001.

3.2. Evaluación del desempeño: mayor objetividad y centralidad en el sistema de carrera

La evaluación del desempeño es otro de campo del Servicio Profesional Electoral donde se han constatado mejoras sustanciales desde que el gobierno dejó de participar en el Consejo General del

IFE. De haber sido un ejercicio mecánico e irrelevante entre 1993 y 1996²⁶³, a partir del ejercicio anual de 1997 este proceso se convirtió en asunto central de interés para autoridades, funcionarios de carrera y partidos políticos. Como he sostenido en páginas anteriores, la evaluación cobró importancia no sólo por el hecho de que a partir de sus resultados se comenzaría a otorgar la titularidad a quienes cumplían requisitos, sino también porque las reformas legales de noviembre de 1996 habían traído como novedad que su acreditación sería un requisito básico para permanecer dentro del SPE.

Sobre la base de que la evaluación no sólo debía servir para determinar permanencia o titularidad, sino también para tomar otras decisiones cruciales para la consolidación de la carrera profesional de los funcionarios (promociones, ascensos, readscripciones, disponibilidades, capacitación o formación, etc.), desde principios de 1998 las autoridades del IFE se dieron a la tarea de mejorar los sistemas de evaluación del rendimiento del personal de carrera²⁶⁴. Específicamente, para la evaluación de los ejercicios anuales de 1997 y 1998 se introdujeron aspectos tendientes a reflejar con mayor integridad, justicia y objetividad el trabajo desarrollado por los funcionarios. En el tercer capítulo de mi investigación mencioné que los indicadores elaborados para medir eficacia, eficiencia, principios de actuación, resultados globales de desempeño y trabajo en equipo en esos dos años habían brindado en su conjunto mejor y más completa información sobre la manera en que los funcionarios habían realizado sus labores anuales. Esos avances convirtieron a los instrumentos de evaluación en una fase más desarrollada en comparación con los que fueron utilizados para evaluar el desempeño de 1993, 1994, 1995 y 1996, y todavía mucho mayor si se les compara con los utilizados para 1991 y 1992, cuya única finalidad había consistido en otorgar una

²⁶³ Como mencioné en el capítulo segundo, en el periodo que va de 1993 a 1996, sólo en dos ocasiones (finales de 1994 y principios de 1995), y a raíz de una propuesta del representante del PRD ante el Consejo General, el tema de la evaluación del desempeño fue discutido públicamente. En aquel momento, el PRD destacó la necesidad de mejorar sustancialmente los instrumentos de evaluación, dado que a partir de su resultado, se tomarían decisiones muy relevantes para los funcionarios de carrera como el otorgamiento de la titularidad, por ejemplo.

²⁶⁴ Sobre la relevancia del sistema de evaluación, el titular de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral en el año 2000, José Luis Méndez, habría dicho que: "el nuevo Estatuto concibe la evaluación como un instrumento para establecer el diálogo entre el IFE y sus funcionarios, orientado a mejorar a uno y a otro de manera permanente. Así, una de sus virtudes consiste en proponer la evaluación no como instrumento aislado con el simple objetivo de proporcionar datos sobre los funcionarios del Servicio sino, por el contrario, como un insumo para determinar incentivos y, en su caso, identificar a quienes deben enriquecer su formación y sancionar a quienes no lo logren. En otras palabras, se pretende reconocer debidamente el mérito y el buen desempeño del personal de carrera, con base en criterios claros, consistentes y objetivos, que den certidumbre y generen confianza hacia adentro y hacia fuera del instituto. Esto no significa que, cuando se noten insuficiencias, no se procure su debida y pronta corrección", véase, José Luis Méndez, "El Servicio Profesional Electoral: un servicio civil para la democracia", en Universidad de México, *Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, abril-mayo 2000, núm. 591-592, pp. 75-76.

ventaja adicional a los funcionarios del IFE frente a los candidatos externos para poder ingresar posteriormente al Servicio Profesional Electoral ²⁶⁵.

Los avances observados en esos años también colocaron al IFE en la ruta de la mejora permanente. Así, por ejemplo, para el proceso electoral federal del año 2000, se logró diseñar un sistema de evaluación especial compuesto por indicadores más acabados para medir de manera objetiva el desempeño de los funcionarios del Servicio, a partir de una amplia deliberación entre direcciones ejecutivas, consejeros electorales y partidos políticos que duró más de cuatro meses²⁶⁶. El sistema, a decir de la propia Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, reunía elementos suficientes para contrarrestar los problemas o deficiencias que aún existían, entre los que se encontraban: a) la realización de evaluaciones sin conocimiento previo de las metas y objetivos evaluados; b) la evaluación no oportuna o realizada mucho tiempo después de haber concluido el ejercicio anual evaluado; c) la utilización amplia de tiempo y recursos para practicar el ejercicio evaluatorio; d) la evaluación no estratégica, que permitía la medición de muchos procedimientos, proyectos o actividades que no necesariamente constituían tareas sustanciales del IFE; y e) la desvinculación existente entre el sistema de evaluación y los procesos de formación, promoción e incentivos²⁶⁷.

Frente a esos inconvenientes, el IFE diseñó un sistema con metas y objetivos a evaluar que fueron del conocimiento de cada uno de los integrantes del SPE previamente a su ejecución, con lo cual se buscaba promover niveles más altos de desempeño individual y eficacia institucional; ante la inoportunidad con que se practicaban las evaluaciones anuales, la propuesta de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral consideraba que la valoración del cumplimiento de objetivos y metas debía realizarse durante el propio proceso electoral, a fin de detectar eventuales problemas y proponer sobre la marcha los correctivos necesarios²⁶⁸; y para reducir el consumo de

²⁶⁵Como dije en el segundo capítulo, una disposición transitoria del *Cofipe* aprobado en 1990 preveía que el desempeño de los funcionarios nombrados para el proceso electoral federal de 1991 sería considerado como una primera etapa para su ingreso posterior a los cuerpos del SPE. Este fue el motivo para evaluar los desempeños de 1991 y 1992.

²⁶⁶ Conviene señalar que para llegar a una propuesta final, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral también revisó otras experiencias de evaluación de instituciones públicas mexicanas y organizó, junto con el Consejo Británico, el *Seminario sobre Evaluación y Servicio Civil en la Modernización de Organizaciones Públicas*, al cual convocó a especialistas nacionales y extranjeros en la materia. Las aportaciones de este seminario pueden verse en el libro que coordina José Luis Méndez y Uri Raich, citado en algunas partes de esta investigación.

²⁶⁷Véase DESPE, *Sistema de Evaluación Especial del Desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral para el proceso electoral federal 1999-2000*, aprobado por la Junta General Ejecutiva el 10 de febrero de 2000, pp. 2-3.

²⁶⁸ De un análisis detallado del *Cofipe* se desprende que existen 268 actividades a realizar durante un proceso electoral federal, de las cuales 95 deben ser realizadas por los órganos descentrados del IFE, particularmente por las Juntas Locales y Distritales. De ahí que la lógica de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral de hacer un primer corte de evaluación de los objetivos y metas cumplidas entre los meses de octubre de 1999 y marzo del 2000, y un segundo para valorar el cumplimiento de los alcanzados entre abril y agosto del año 2000, era clara: contar con

tiempo y recursos, por su parte, se propuso un esquema de evaluación sencillo, claro y directo que identificaba aspectos sustantivos a evaluar en cada funcionario. Asociado a ello, se buscaba “desarrollar una evaluación estratégica y precisa, centrada en una cantidad adecuada de metas programadas y resultados esperados, lo que implica enfocar los esfuerzos de seguimiento y control hacia aspectos verdaderamente relevantes que permitan identificar problemáticas y aportar soluciones a las mismas”²⁶⁹. Por último, los resultados del sistema de evaluación especial serían tomados en cuenta para iniciativas en materia de formación, promoción e incentivos, con el propósito de fomentar el desarrollo y motivación profesional de cada funcionario de carrera y así lograr acrecentar sus estándares de desempeño.

La calificación final de la evaluación especial del proceso electoral 1999-2000 se obtendría de 3 tipos de valoraciones: a) la evaluación del logro de resultados²⁷⁰ derivados de objetivos y metas programadas, a cargo de las áreas normativas centrales (direcciones ejecutivas), la cual consistía en la medición de un conjunto de indicadores que en términos objetivos proporcionara el nivel de cumplimiento y logro de metas específicas conforme a un calendario determinado²⁷¹; b) la evaluación de los estándares profesionales de servicio, cuya aplicación estaría a cargo del superior jerárquico de cada miembro del servicio²⁷², con la intención de valorar aspectos relacionados con el

referencias puntuales y oportunas sobre la forma como ese conjunto amplio de actividades iba siendo desahogado por los funcionarios de carrera adscritos en el nivel desconcentrado y central del IFE.

²⁶⁹DESPE, *Sistema de evaluación especial...* Op. Cit., p. 3.

²⁷⁰ Bajo este rubro, el sistema especial del proceso electoral federal 1999-2000 pretendía convertir a la evaluación en una suerte de “gestión por resultados”, proceso que —a decir de la OCDE— consiste en un ciclo compuesto de cinco elementos: 1) establecimiento de objetivos y normas de resultado por cada programa; 2) Libertad de los gerentes responsables de cada programa para aplicar los procesos que le permitan alcanzar esos objetivos; 3) Medición objetiva de resultados con base en las normas fijadas; 4) Con base en el nivel de resultado alcanzado, toma de decisiones sobre recursos futuros que deben asignarse al programa, modificaciones a su contenido, y premios y sanciones para los miembros de la organización; y, 5) Comunicación de la información anterior a los órganos de control a *posteriori*, que también podrán emitir opiniones sobre las decisiones mencionadas; OCDE, *Governance in Transition...*, Op. cit., p. 102.

²⁷¹ Para hacer una valoración más justa de los resultados obtenidos por cada funcionario en el cumplimiento de metas programadas, en el diseño de indicadores se tomó en consideración la complejidad de los distintos tipos de distritos, entidades o regiones del país, así como condiciones específicas y factores imprevistos que pudieran afectar el buen desempeño de cada uno de los miembros del SPE. La premisa de esto era muy sencilla: no es lo mismo pedirle al vocal de organización electoral de un estado con 36 distritos, por ejemplo, que supervise si los presidentes de las mesas directivas de casilla entregaron los paquetes electorales a las sedes de los Consejos Distritales de esa entidad dentro de los plazos legales, que exigirle esa misma tarea a un vocal de un estado con 3 distritos eminentemente urbanos. Pero tampoco sería justo otorgar una baja calificación a ese mismo funcionario por no haber instalado en tiempo un porcentaje determinado de casillas, si ello obedeció a la presencia de fenómenos naturales que impidieron la instalación oportuna de las casillas.

²⁷² Los consejeros electorales y representantes de partidos políticos ante los consejos General, Locales y Distritales también participaron en la evaluación de los estándares profesionales de servicio de los Vocales Ejecutivos de las Juntas Ejecutivas de los estados y distritos del país. Al respecto, conviene agregar que la participación de consejeros y partidos en la evaluación de los funcionarios de carrera se instituyó a partir del esquema utilizado para 1997, concretamente con el Sistema de Evaluación Especial de Incentivos que se aplicó para el proceso electoral de aquel año, gracias a la promoción realizada en esta materia por la Comisión del Servicio Profesional Electoral.

profesionalismo, la independencia, la capacidad organizativa y el apego a la legalidad en los actos y tareas de los funcionarios, entre otras; y c) la evaluación del trabajo en equipo²⁷³, que tenía como fin valorar la actuación en conjunto de las Juntas Locales y Juntas Distritales del IFE (para las primeras, la evaluación sería realizada por la Junta General Ejecutiva; mientras que la evaluación de las segundas, por las Juntas Locales Ejecutivas).

Por otra parte, la escala de valoración de los indicadores abarcaría cinco puntos o niveles de desempeño: *sobresaliente*, cuando se tratara de un “desempeño excepcionalmente arriba de lo programado”; *muy bueno*, si el desempeño era “significativamente arriba de lo programado”; *bueno*, si se había cumplido “bien” con las metas programadas; *regular*, si el desempeño era “por debajo de lo programado”; e *insuficiente*, si el desempeño resultaba “inaceptable”. Con el único propósito de facilitar una mejor apreciación de los rasgos principales del sistema de evaluación especial utilizado para el proceso electoral federal del año 2000, en el cuadro 25 se desglosa un ejemplo de indicador de los tres tipos de valoración mencionadas correspondientes al cargo Vocal de Organización Electoral de Junta Local.

Cuadro 25. Ejemplo de indicadores del sistema de evaluación especial para el proceso electoral federal 1999-2000, para el cargo de Vocal de Organización de Junta Local

I. Logro de resultados derivados de objetivos y metas programadas									
Meta: Verificar la publicación de las listas de ubicación de casillas en los edificios y lugares públicos más concurridos de los Distritos, incluyendo localidades y de conformidad con los acuerdos de los Consejos Distritales de ubicación de casillas.									
DESEMPEÑO EXCEPCIONALMENTE ARRIBA DE LO PROGRAMADO (1)		DESEMPEÑO SIGNIFICATIVAMENTE ARRIBA DE LO PROGRAMADO (2)		BUEN DESEMPEÑO: CUMPLE BIEN CON LAS METAS PROGRAMADAS (3)		DESEMPEÑO POR DEBAJO DE LO PROGRAMADO (4)		DESEMPEÑO INACEPTABLE (NO APROBADO) 5	
II. Evaluación de los estándares profesionales de servicio									
Reactivo: <i>Imparzialità</i> (Comportamiento y toma de decisiones sin favoritismos o inclinaciones de ninguna especie)									
SOBRESALIENTE		MUY BUENO		BUENO		REGULAR		INSUFICIENTE (NO APROBADO)	
Reactivo: <i>Colaboración</i> (Disposición permanente para la realización del trabajo conjunto)									
SOBRESALIENTE		MUY BUENO		BUENO		REGULAR		INSUFICIENTE (NO APROBADO)	
III. Evaluación del trabajo en equipo									
Reactivo: El respaldo y apoyo que existe entre los miembros de la Junta Ejecutiva para el logro de los objetivos y metas del programa de trabajo es:									
SOBRESALIENTE		MUY BUENO		BUENO		REGULAR		INSUFICIENTE (NO APROBADO)	
Reactivo: El clima o ambiente laboral, la armonía e integración que se presenta al interior de la Junta									

²⁷³ La valoración del trabajo en equipo es un elemento importante a considerar en el diseño de un sistema de evaluación. En tal sentido, Jo Wood recomienda no perder de vista que para efectuar una buena valoración es necesario que: 1) los objetivos individuales se centren en lograr los objetivos del equipo; 2) A su vez, los objetivos del equipo se centren en alcanzar los de la división, región etc.; 3) los objetivos divisionales se orienten al cumplimiento de los objetivos que persigue la organización; y, 4) los empleado prioricen entre los objetivos, a efecto de que se genere mayor efectividad y rendimiento del propio empleado; véase, Jo Word, “Establecimiento de objetivos...”, *Op. cit.*, pp. 106-107.

Ejecutiva es:								
SOBRESALIENTE		MUY BUENO		BUENO		REGULAR		INSUFICIENTE (NO APROBADO)

Fuente: DESPE, *sistema de Evaluación del desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral para el proceso electoral federal 1999-2000*, 10 de febrero de 2000.

- (1) 100% de listas publicadas promedio en la entidad.
- (2) Entre 98% y 99.9% de listas publicadas promedio en la entidad.
- (3) Entre 95% y 97.9% de listas publicadas promedio en la entidad.
- (4) Entre 90.1% y 94.9 % de listas publicadas promedio en la entidad.
- (5) 90.0% o menos de listas publicadas promedio en la entidad.

Los resultados de la evaluación especial 1999-2000, cuyo diseño representa el punto de inflexión entre los esquemas utilizados en los años iniciales y los recientes del Servicio Profesional Electoral, pueden verse en el cuadro 26. Ahí se destaca que durante el proceso electoral que llevó a la alternancia política en la Presidencia de la República, la inmensa mayoría de los funcionarios del SPE se ubicó en rangos satisfactorios de desempeño.

Cuadro 26. Resultados del desempeño de miembros del SPE durante el Proceso Electoral Federal 1999-2000, por rangos de calificación.

Rango de calificación	Frecuencia de casos							
	Órganos desconcentrados	%	Estructura Desconcentrada del RFE	%	Oficinas Centrales	%	Total	%
95.00-100.00	14	0.85%	11	2.76%	17	8.99%	42	1.89%
85.00-94.99	785	47.90%	200	50.25%	82	43.39%	1067	47.93%
70.00-84.99	813	49.60%	180	45.23%	88	46.56%	1081	48.56%
60.00-69.99	26	1.59%	6	1.51%	2	1.06%	34	1.53%
0.00-59.99	1	0.06%	1	0.25%	0	0.00%	2	0.09%
Total	1,639	100%	398	100.00%	189	100%	2,226	100.00%

FUENTE: Informe que rinde la Comisión del Servicio Profesional Electoral al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas en el año 2001, presentado en sesión el día 30 de enero del 2002.

Vale decir que el esquema de evaluación especial utilizado para el proceso electoral federal 1999-2000, que con modificaciones menores sería nuevamente implementado para el proceso 2002-2003, así como los sistemas anuales implementados desde la aprobación del Estatuto, han tenido como meta convertir a la evaluación en el eje central en torno al cual deben girar las decisiones más importantes de la carrera profesional de los funcionarios del SPE. Para ello, las autoridades del IFE han considerado fundamental dotar a los instrumentos de evaluación de *certeza*, en el sentido de que los funcionarios saben con anticipación qué desempeño se espera de ellos; *objetividad*, en cuanto a la medición concreta de logros alcanzados, alejada de criterios de subjetividad y arbitrariedad; y

exigencia, en el sentido de que, frente a la sociedad, el IFE no puede relajar las metas a alcanzar, por lo que requiere de sus funcionarios el máximo compromiso y desempeño en sus tareas²⁷⁴. Y al saber que el desempeño se puede traducir en incentivos, promociones y carrera de largo plazo, los funcionarios del Servicio Profesional Electoral han mejorado sus rendimientos individuales año con año, a grado tal que una proporción importante (casi el 72 por ciento) se ha ubicado en el ejercicio del año 2002 en el rango de calificación de 9.00 a 10.00, tal como se observa en el cuadro 27.

Cuadro 27. Resultados de las evaluaciones anuales del desempeño de miembros del SPE, 1999-2002, por rangos de calificación.

Rango de calificación	Frecuencia de casos							
	Evaluación anual 1999		Evaluación anual 2000 (*)		Evaluación anual 2001		Evaluación anual 2002	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
9.000-10.000	212	11.18%	512	23.69%	1287	60.28%	1616	71.95%
8.000-8.999	1008	53.14%	1396	64.60%	753	35.27%	567	25.24%
7.000-7.999	574	30.26%	242	11.20%	81	3.80%	52	2.32%
6.000-6.999	94	4.95%	10	0.46%	12	0.56%	7	0.31%
0.000-5.999	9	0.47%	1	0.05%	2	0.09%	4	0.18%
Total	1,897	100%	2161	100.00%	2135	100%	2,246	100.00%

FUENTE: Elaboración propia, con base en: *Informe que rinde la Comisión del Servicio Profesional Electoral al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas en el año 2000*, presentado en la sesión del 27 de enero del 2001; *Informe Anual de Actividades 2001 de la Junta General Ejecutiva*, (apartado Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral), en <https://intranet.ife.org.mx/>; DESPE, *Informe Estadístico de resultados de la evaluación del desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral correspondiente al ejercicio 2001*, documento interno, 24 de abril del 2002; DESPE, *Informe preliminar de los resultados de la evolución anual del desempeño correspondiente al ejercicio 2001* (Anexo único), documento presentado a la Comisión del Servicio Profesional Electoral en la sesión del 15 de abril del 2002; y, DESPE, *Informe estadístico de resultados de la evaluación anual del desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral correspondiente al ejercicio 2002*, documento interno de trabajo, 10 de junio del 2003. NOTA: (*) En los resultados de la evaluación anual 2000 ya se considera el desempeño que los funcionarios del SPE tuvieron en el proceso electoral 1999-2000.

Si el análisis se hace por área de adscripción podemos observar que, salvo una ligera disminución presentada en oficinas centrales en el año 2002, tanto en la estructura desconcentrada del Registro Federal Electores como en las Juntas Ejecutivas del IFE el promedio de calificación ha aumentado paulatinamente (véase cuadro 28); obviamente, el promedio anual de toda la estructura del Servicio también ha crecido, al pasar de 8.34 en 1999 a 9.19 en el 2002. Con todo, las calificaciones observadas en los últimos cuatro años son menores a las obtenidas en el período previo (en el cual aún estaba vigente el Estatuto de 1992), lo cual habla, a mi juicio, del aumento en el nivel de exigencia y rigor del desempeño del personal de carrera: en los años recientes es más

²⁷⁴ Un análisis interesante de los avances registrados en materia de evaluación en los dos primeros años de aplicación del Estatuto vigente puede encontrarse en John Turner, *Report to the Executive Department of the Professional Electoral Service, Federal Electoral Institute, Mexico*, octubre del 2000

difícil obtener una buena calificación que en los años iniciales del Servicio Profesional Electoral. En efecto, mientras que con el anterior Estatuto el promedio de calificaciones durante el periodo (1994-1998) fue de 90.81²⁷⁵, bajo el Estatuto en vigor desde marzo de 1999 el promedio de las evaluaciones de los siguientes cuatro años (1999-2002) disminuyó a 8.80. El promedio observado en el primer periodo es explicable principalmente por las altas calificaciones otorgadas a los miembros del Servicio en los años de 1994, 1995 y 1996.

Cuadro 28. Resultados de las evaluaciones anuales del desempeño de miembros del SPE, 1999-2002, por área de adscripción

Área de adscripción	Evaluación 1999		Evaluación 2000 (*)		Evaluación 2001		Evaluación 2002		Promedio global por área, 1999-2002
	Eval. (1)	Prom(2)	Eval. (1)	Prom(2)	Eval. (1)	Prom(2)	Eval. (1)	Prom(2)	
Oficinas Centrales	112	8.49	174	8.68	154	9.08	258	9.00	8.81
Estructura Desc. del R.F.E	332	8.40	393	8.56	373	9.02	373	9.30	8.82
Órganos Desconcentrados	1453	8.13	1594	8.62	1608	9.10	1615	9.27	8.78
Total /promedio anual del SPE (3)	1897	8.34	2161	8.62	2135	9.07	2246	9.19	8.80

Fuente: *Informe Anual de Actividades 2000 de la Junta General Ejecutiva*, (apartado Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral), en <https://intranet.ife.org.mx/>; DESPE, *Informe Estadístico preliminar de resultados de la evaluación del desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral correspondiente al ejercicio 2000*, documento interno, 22 de junio del 2001; DESPE, *Informe Estadístico de resultados de la evaluación del desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral correspondiente al ejercicio 2001*, documento interno, 24 de abril del 2002; DESPE, *Informe preliminar de los resultados de la evolución anual del desempeño correspondiente al ejercicio 2001* (Anexo único), documento presentado a la Comisión del Servicio Profesional Electoral en la sesión del 15 de abril del 2002; y, DESPE, *Informe estadístico de resultados de la evaluación anual del desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral correspondiente al ejercicio 2002*, documento interno de trabajo, 10 de junio del 2003. NOTA: (*) En los resultados de la evaluación anual 2000 ya se considera el desempeño que los funcionarios del SPE tuvieron en el proceso electoral 1999-2000.

NOTAS: (*) En los resultados de la evaluación anual 2000 ya se considera el desempeño que los funcionarios del SPE tuvieron en el proceso electoral 1999-2000.

(1) Número de funcionarios evaluados durante el ejercicio anual

(2) Promedio de las calificaciones obtenidas en el ejercicio anual

(3) El promedio anual del SPE se obtiene a partir de una media directa entre los promedios de las tres áreas de adscripción. Por tanto, es probable que exista una ligera variación de ese resultado con el que se obtendría si sumáramos cada una de las calificaciones de los miembros del Servicio (sin separarlos por área de adscripción) y luego dividiéramos la suma entre el número de funcionarios evaluados.

Habría un dato adicional para sustentar mi apreciación de que los nuevos instrumentos de evaluación cada vez más son aceptados por los propios funcionarios de carrera; se trata del comportamiento numérico de las inconformidades presentadas entre 1999 y el año 2002. Cuando un funcionario siente que su calificación no corresponde con el nivel de desempeño que él considera haber obtenido, puede inconformarse. Ya he sostenido que con la introducción del nuevo

²⁷⁵ El dato es obtenido a partir del contenido del cuadro 19, que se encuentra en el capítulo tercero de mi investigación.

Estatuto se aumentó el nivel de exigencia esperado en su personal profesional. Pero también, cuando se instauran nuevos instrumentos es altamente probable que los funcionarios no confíen en sus resultados, o bien los apliquen incorrectamente. Estos suelen ser los principales motivos de inconformidad. En mi caso de estudio, según se desprende del cuadro 29, es evidente que con la primer evaluación aplicada bajo el nuevo Estatuto (1999) el número de inconformidades resultó ser alta (78), pero después se ha ido reduciendo hasta llegar a 17 en la evaluación 2002. Además, sólo en seis casos (4 por la evaluación 1999 y 2 por la especial del proceso electoral 1999-2000) se ha ordenado la reposición total de la evaluación. Por tanto, las evidencias subrayan que los funcionarios confían cada vez más en el diseño de los instrumentos de evaluación (de ahí la reducción del número de inconformidades analizadas anualmente), pero al mismo tiempo se observa que los funcionarios evalúan paulatinamente con mayor objetividad y seriedad (de ahí la ausencia de reposiciones totales del procedimiento de evaluación en los ejercicios del 2000 y 2001)²⁷⁶.

Cuadro 29. Inconformidades por los resultados en las evaluaciones del desempeño, 1999-2002 (a)

Ejercicio	Inconformidades presentadas						Total
	Vocalías	%	Oficinas centrales	%	Estructura desconcentrada del RFE	%	
Evaluación 1999	77	98.7	1	1.3	0	0.0	78
Evaluación especial del proceso electoral 1999-2000	38	90.5	3	7.14	1	23.80	42
Evaluación 2000	17	85.0	2	10.0	1	5.0	20
Evaluación 2001	18	75.0	1	4.17	5	20.83	24
Evaluación 2002	13	76.5	4	23.5	0	0.0	17
Total	163	90.05	11	6.08	7	3.87	181

FUENTE: Elaboración propia, con base en el documento “Informe sobre las inconformidades recibidas en la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral con motivo de los resultados de las evaluaciones anual del desempeño ejercicios 1999, especial 1999-2000, 2000, 2001 y 2002”, septiembre del 2003. NOTA: (a) En las cifras anuales sólo se incluyen las inconformidades que habían sido objeto de análisis por parte de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.

²⁷⁶ Osborne y Geabler señalan que cuando la medición del desempeño se vuelve más objetiva, “la gente empieza a pensar de inmediato en las metas de la organización”. Aquí radicaría una de las ventajas de que los funcionarios del SPE confíen en la objetividad de los instrumentos de evaluación: entre más consideren que su desempeño es medido de manera objetiva, mayor será el compromiso con las metas de la Institución. Dichos autores plantean entonces una serie de premisas sugerentes con relación al poder de la medición del rendimiento que vale la pena citar: 1) Lo que se mide, se hace; 2) Si no se miden los resultados, no se puede distinguir entre el éxito y el fracaso; 3) Si no se puede reconocer el éxito, no se lo puede recompensar; 4) Si no se puede recompensar el éxito, probablemente se recompense el fracaso; 5) Si no se puede reconocer el éxito, no se puede aprender de él; 6) Si no se puede reconocer el fracaso, no se puede corregir; y, 7) Si se pueden exhibir resultados, se puede ganar el apoyo social; véase Osborne y Geabler, *Op. cit.*, pp. 215-227.

3.3. El fortalecimiento de la capacitación

Desde la aprobación del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral en marzo de 1999, han existido, al menos, tres acciones tendientes al fortalecimiento de la capacitación y la formación de los funcionarios de carrera: a) la reformulación de los contenidos de las materias del programa de formación y desarrollo profesional, así como la búsqueda de nuevas formas de enseñanza de los conocimientos; b) la aprobación de las bases para la instrumentación de la fase especializada de ese mismo programa, dirigida a los miembros titulares del servicio; y c) la creciente institucionalización de la participación del Centro de Formación y Desarrollo en materia de capacitación y formación profesional.

Previa elaboración de un diagnóstico sobre la forma como había operado el Programa de Formación y Desarrollo Profesional, durante 1999 se actualizaron los materiales didácticos correspondientes a cada una de las materias de las fases básica y profesional, y se instauró una estrategia para el estudio y la enseñanza de los contenidos de los textos del programa más completa que la utilizada en los años previos. En términos específicos, la nueva estrategia se apoyaría en la elaboración de antologías por expertos en cada materia del programa; el diseño de guías de estudio *ex profeso* para el estudio de cada materia; la realización de seminarios nacionales para facilitadores de las materias; la organización de talleres de formación y círculos de estudios en las juntas locales y distritales, así como la organización de conferencias nacionales, transmitidas vía satélite a los órganos desconcentrados del IFE, con el propósito de profundizar en los contenidos de cada una de las materias del programa de formación²⁷⁷. A juicio de las autoridades estos nuevos elementos generarían mejores condiciones y mayor sensibilidad para la especialización y actualización de los conocimientos del personal de carrera.

El 10 de diciembre de 1999, en cumplimiento de una de las disposiciones transitorias del Estatuto, la Junta General Ejecutiva aprobó las bases para regular y desarrollar la fase de formación especializada del Programa de Formación y Desarrollo Profesional, con la finalidad de acrecentar los conocimientos, habilidades y destrezas de los miembros titulares del servicio. De manera breve, la fase se organiza curricularmente según los requerimientos específicos de cada uno de los miembros titulares, quienes dispondrán de las siguientes cuatro áreas modulares (no seriadas, pero

²⁷⁷ Datos específicos de lo alcanzado en materia de capacitación y desarrollo pueden encontrarse en los últimos cuatro informes anuales que la Comisión del Servicio Profesional Electoral ha rendido al Consejo general del IFE; en los informes anuales de actividades de la Junta General Ejecutiva; así como en los informes trimestrales que desde el segundo semestre de 1999 han venido presentando la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral y el Centro de Formación y Desarrollo sobre las tareas efectuadas en su respectivos ámbitos de competencia..

articuladas entre sí) para su especialización: 1) área modular administrativo-gerencial; 2) área modular técnico-instrumental; 3) área modular jurídico-política; y 4) área modular ético-institucional²⁷⁸. Al momento de escribir estas líneas, el IFE ya contaba prácticamente con los textos y materiales correspondientes a cada una de esas áreas modulares, a partir de un diagnóstico curricular de las necesidades de cada uno de los funcionarios titulares del Servicio; y se habían implementado diversas modalidades de estudio, entre ellas el acceso a un portal de Internet que había sido objeto de interés por parte de otras instituciones públicas. Con ello, los funcionarios del IFE se habían instalado de lleno en la ruta de la alta especialización del conocimiento, rasgo fundamental de cualquier servicio meritocrático de carrera.

No sobre decir que el mejoramiento sustancial de la calidad del programa de formación del Servicio Profesional Electoral fue reconocido en el año 2003 por la Secretaría de Educación Pública. En efecto, luego de que en los primeros meses de ese año la DESPE se dio a la tarea de sistematizar e integrar el expediente de documentos para gestionar ante la SEP el reconocimiento oficial del Programa de Formación y Desarrollo como estudios de *Especialidad en Procesos e Instituciones Electorales*²⁷⁹, el 23 de septiembre del 2003 la SEP dictaminó que:

“...atendiendo a la carga horaria, número de créditos, módulos y características generales de la propuesta académica que se presentan en el plan y programa de estudio de la Especialidad en Procesos e Instituciones Electorales propuesto por el IFE, que *en opinión de esta Dirección, los estudios en comento guardan mayor afinidad con una maestría que con un especialidad*”.

Con base en ello, ambas instituciones (SEP e IFE) se dieron a la tarea de elaborar, aprobar y suscribir el contenido del convenio de colaboración por medio del cual se pondrían en marcha las acciones para reconocer al Programa de Formación y Desarrollo Profesional del Servicio Profesional Electoral como Maestría en Procesos e Instituciones Electorales. La suscripción formal

²⁷⁸ El área *administrativo-gerencial* tiene como objetivo aportar a los miembros del servicio las habilidades necesarias para el manejo adecuado de recursos humanos, materiales y financieros a su disposición, así como organizar con eficiencia el trabajo en equipo; el área *técnico-instrumental* profundiza en el conocimiento de los principios y fundamentos de las técnicas, procedimientos e instrumentos utilizados en el desarrollo de sus funciones y actividades; la *jurídico-política* persigue el estudio de las estructuras y ramas legales que rigen interna y externamente al IFE, así como “dominar los planteamientos de la ciencia política relevantes para la Institución”; y la *ético-institucional* sirve para promover el conocimiento de los principios rectores que guían el trabajo del IFE, así como el papel de los miembros del personal de carrera como servidores electorales y promotores de una cultura democrática; véase, *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se regula y desarrolla la fase especializada del Programa de Formación y Desarrollo Profesional del Servicio Profesional Electoral*, aprobado el 10 de diciembre de 1999.

²⁷⁹ En términos generales, la denominación “*Especialidad en Procesos e Instituciones Electorales*” fue escogida tomando en consideración que las normas estatutarias del Servicio Profesional Electoral establecen como uno de los objetivos del personal de carrera su formación especializada, así como el hecho de que un importante número de funcionarios ya cuentan con estudios de licenciatura.

del convenio tuvo lugar el pasado 20 de octubre, en las instalaciones de la SEP, y partir de ese momento se incorporó al IFE como una institución del Sistema Educativo Nacional²⁸⁰. Esta decisión obliga al IFE a preservar, e incluso mejorar, la calidad del programa de formación, a partir del cual fue otorgado el reconocimiento oficial de la SEP como nivel de estudios de maestría.

Por otra parte, el Centro de Formación y Desarrollo también ya es parte de la vida institucional interna del IFE. Las diversas áreas ejecutivas e instancias del Instituto —entre ellas la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral—han visto en esa unidad técnica un espacio complementario para la realización de estudios, proyectos de investigación y divulgación pública, así como el diseño de instrumentos técnicos para el ingreso, la capacitación y la evaluación de los miembros de las dos ramas que conforman el IFE. En materia de Servicio Profesional Electoral²⁸¹, desde mayo de 1999, fecha en la que el Consejo General conoció el primer programa de trabajo de dicha unidad técnica, el Centro ha participado en, por lo menos, tres tareas: análisis y diseño de exámenes para el reclutamiento, ingreso y evaluación de los conocimientos impartidos a través del Programa de Formación y Desarrollo Profesional; la concepción de las bases normativas y el programa integral para instaurar la fase especializada dirigida a los miembros titulares del servicio; y la impartición de cursos, talleres y diplomados dirigidos al aumento de los conocimientos y las habilidades de los funcionarios de carrera en todo el país. Con ello, se espera que en el mediano plazo esa unidad técnica coadyuve de manera definitiva en el fortalecimiento de los procesos de ingreso, evaluación y formación del servicio de carrera del IFE²⁸².

²⁸⁰ Además del Convenio de Colaboración suscrito por la SEP y el IFE el 20 de octubre del 2003, se sugiere ver el *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se establecen Lineamientos para la operación y administración de la Maestría en Procesos e Instituciones Electorales que imparte el Instituto Federal Electoral a través de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral*, aprobado el 29 de abril del 2004. De acuerdo con proyecciones internas, se espera que hacia finales de diciembre del 2005 más de 1300 funcionarios ya cuenten con ese grado.

²⁸¹ Además del subprograma relativo al Servicio Profesional Electoral, desde mayo de 1999 el Centro de Formación y Desarrollo con otros 3 subprogramas de trabajo: a) *apoyo a la capacitación del personal administrativo*, que mediante la impartición de cursos, seminarios, talleres y asesorías tiene como finalidad acrecentar los conocimientos, habilidades y destrezas del personal de la rama administrativa; b) *estudios, investigaciones y divulgación*, cuyo propósito es alentar la realización de estudios e investigaciones destinadas a proveer de información y conocimientos especializados en materia electoral, divulgar las tareas que emprendan las diversas áreas del Instituto e incrementar el acervo de la biblioteca y el área de documentación especializada; y c) *vinculación institucional*, que tiene por objeto promover el establecimiento y desarrollo de convenios de colaboración con Instituciones académicas de investigación y de educación superior especializada.

²⁸² Al parecer un área de oportunidad para el mejoramiento de la operación cotidiana del Centro de Formación y Desarrollo se encuentra en la reformulación de las líneas de mando y coordinación con dicha unidad Técnica. Al respecto, llama la atención que la Comisión del Servicio Profesional Electoral se haya propuesto como objetivo del año 2002 “la revisión y, en su caso, reformulación de las líneas de coordinación y mando entre el Centro de Formación y Desarrollo y el resto de las áreas del Instituto Federal Electoral, con énfasis en las relaciones con la Dirección Ejecutiva del Servicio, a fin de aprovechar al máximo el potencial de dicho Centro”; a mayor abundamiento, véase, IFE, *Programa Anual de Trabajo 2002 de la Comisión del Servicio Profesional Electoral*, aprobado en la sesión pública del Consejo General celebrada el 30 de enero del 2002.

3.4. Las promociones en rango

Otro de los campos del Servicio Profesional Electoral en donde se han registrado acciones importantes es la promoción y el acceso a incentivos por desempeño sobresaliente. En páginas anteriores afirmé que con el otorgamiento de titularidad, proceso que inició en junio de 1998 y que al 31 de diciembre del 2001 había permitido a 1 mil 627 funcionarios acceder a ese derecho (véase cuadro 30), se daba el primer paso para abrir esta opción de desarrollo profesional al personal de carrera. Respecto del total de puestos del Servicio (2359), casi un 70 por ciento de los funcionarios del Servicio ya cuentan con titularidad y, por lo tanto, han iniciado la competencia por obtener rangos más altos.

De acuerdo con el Estatuto, para obtener una promoción al rango inmediato superior los miembros del servicio deberán permanecer como titulares por lo menos un año en cada uno de los rangos del I al III, dos años en cada uno de los rangos del IV al VI, y tres en cada uno de los rangos del VII al VIII. La posibilidad de ser promovido estará determinada por los resultados de la evaluación global del desempeño y, obviamente, por los recursos presupuestales con que cuente el Instituto²⁸³.

²⁸³ El sistema de promociones indica que: 1) Para seleccionar a quienes serán promovidos a un rango superior se deben conformar dos grupos con resultados “destacados” en la evaluación global: el grupo denominado “A” se integrará por los resultados a partir del máximo obtenido en el año y los inmediatos inferiores hasta llegar a un máximo del 10% del total de los resultados que obtengan los miembros titulares en ese año; mientras que los resultados menores al límite inferior de ese primer grupo “A”, pero dentro del primer 35% del total de los resultados que obtengan los miembros titulares del servicio en ese mismo año, integrarán el grupo denominado “B”; 2) A partir de la anterior consideración, habría tres casos para considerar los resultados de la evaluación global, con base en el rango de cada funcionario para poder acceder a una promoción: a) para que un funcionario del rango I al III pueda obtener una promoción, el resultado de su evaluación global del año previo al que se le otorgaría dicha promoción, deberá estar ubicado dentro del grupo “A”; b) para los funcionarios que se ubiquen entre los rangos IV y VI, el resultado de la evaluación global del año previo al que se le otorgaría la promoción deberá encontrarse dentro del grupo “A”, pero también deberá acreditar que el resultado de la evaluación global correspondiente al año inmediato anterior se ubicó al menos en el grupo “B”; y, c) los funcionarios que se encuentren en el rango VII o VIII, para poder obtener una promoción deberán cumplir con las siguientes dos condiciones: que el resultado de la evaluación global del año previo al que se otorga la promoción figure dentro del grupo “A”, y que los resultados correspondientes a las evaluaciones globales de los años inmediatos anteriores al primero figuren al menos en el grupo “B”. 3) Para que un funcionario obtenga alguna promoción deberá encontrarse en alguna de las situaciones anteriores, pero también deberá contar con un historial limpio de sanciones, faltas o procedimientos administrativos acumulados durante el último rango que ostente; y, 4) La determinación del monto de cada estímulo se basaría en una fórmula que procura redistribuir los recursos en favor de los miembros del servicio que tienen las plazas con los sueldos netos integrados más bajos; para mayor abundamiento, véase, Acuerdo por el que la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral aprueba los lineamientos y procedimiento para otorgar promociones a los miembros del Servicio Profesional Electoral, aprobado el 30 de noviembre del 2000; el Acuerdo de la Junta General Ejecutiva por el que se aprueba el sistema de evaluación global de los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, aprobado el 15 de diciembre del 2000.

Cuadro 30. Funcionarios titulares del Servicio Profesional Electoral al 31 de diciembre del 2002, por cargo o puesto

Puestos	Titularidades entregadas a funcionarios del Servicio	
	#	%
Junta Local Ejecutiva		
Vocal Ejecutivo	30	1.84%
Vocal Secretario	25	1.54%
Vocal De Capacitación	30	1.84%
Vocal De Organización	29	1.78%
Vocal Del Registro	29	1.78%
Subtotal	143	8.79%
Junta Distrital Ejecutiva		
Vocal Ejecutivo	274	16.84%
Vocal Secretario	258	15.86%
Vocal de Capacitación	212	13.03%
Vocal de Organización	233	14.32%
Vocal del Registro	248	15.24%
Subtotal	1,225	75.29%
Estructura desconcentrada del RFE		
Coordinador Regional	21	1.29%
Jefe De Oficina De Seguimiento Y Análisis	155	9.53%
Jefe De Oficina De Cartografía Estatal	18	1.11%
Subtotal	194	11.92%
Oficinas centrales		
Director de área	6	0.37%
Secretario de las comisiones de vigilancia	0	0.00%
Coordinador de área	1	0.06%
Subdirector	14	0.86%
Visitador electoral	14	0.86%
Jefe de departamento	20	1.23%
Técnico en sistemas	0	0.00%
Operativo	10	0.61%
Subtotal	65	4.00%
<i>Total</i>	1,627	100.00%

FUENTE: Informe que rinde la Comisión del Servicio Profesional Electoral al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas en el año 2002, presentado en la sesión pública del 28 de enero del 2003.

Como resultado de la aplicación del sistema de promociones, al 31 de diciembre del 2002 la Junta General Ejecutiva había otorgado 338 promociones en rango, mismas que se distribuyen en el cuadro 31, que a continuación se presenta.

Cuadro 31. Promociones en rango de los funcionarios del SPE, 1999-2002

Puestos	Promociones a rangos superiores									
	Rango I al II		Rango II al III		Rango III al IV		Rango IV al V		Total	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Vocales de Juntas Locales	18	51.43%	13	37.14%	3	8.57%	1	2.86%	35	100%
Vocales de Juntas Distritales	147	61.00%	65	26.97%	29	12.03%	0	0.00%	241	100%
Funcionarios de oficinas centrales	18	62.07%	8	27.59%	3	10.34%	0	0.00%	29	100%
Funcionarios de la Estructura Desc. del RFE	27	81.82%	6	18.18%	0	0.00%	0	0.00%	33	100%
Total	210	62.13%	92	27.22%	35	10.36%	1	0.30%	338	100%

FUENTE: Elaboración propia, con base en los informes anuales de las actividades realizadas por la Comisión del Servicio Profesional Pectoral en los años 2000, 2001 y 2002, presentados al Consejo General en las sesiones públicas del 17 de enero del 2001, 30 de enero del 2002 y 28 de enero del 2003, respectivamente.

Además del otorgamiento de promociones, y de los estímulos económicos que conlleva, el IFE también tiene otro sistema para premiar el buen desempeño: entregar incentivos por “méritos administrativos”, de lo cual ya se comentó ampliamente al principio de este capítulo²⁸⁴. El total de este tipo de incentivos que han sido entregados entre 1999 y el año 2002 se puede observar en el cuadro 32, en el cual se observa que esa cifra asciende a 836 y que el monto de recursos económicos que se ha dispuesto para tal propósito es superior a los 22 millones de pesos.

Los 836 incentivos han sido entregados con base en el desempeño individual de los funcionarios. Por lo visto hasta ahora, es válido afirmar que la evaluación se ha convertido en la referencia central para decidir sobre el otorgamiento de titularidad, de promociones e incentivos y, de ser el caso, para dejar de pertenecer al propio Instituto. Hay evidencia suficiente de que ahora si hay una carrera profesional dentro del IFE. Y por si algo faltaba, cuando alguien comete una falta,

²⁸⁴ El sistema de incentivos ha sido modificado en una ocasión (específicamente en agosto del 2002), a efecto de producir una distribución más equitativa entre todos los puestos y áreas del Servicio. Este hecho habla de la flexibilidad que debe existir hacia dentro de un sistema de carrera. Si se desea conocer el contenido y las razones que motivaron dicho cambio, puede verse el *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban modificaciones a los requisitos, lineamientos y procedimiento para otorgar incentivos a los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral*, aprobado el 29 de agosto del 2002.

ésta es investigada y sancionada conforme a un procedimiento regulado. De ello hablaré en el siguiente apartado.

Cuadro 32. Otorgamiento de incentivos y montos repartidos por “méritos administrativos” al personal del SPE, 1999-2002

Fecha de autorización del otorgamiento de incentivos	Ejercicio anual de desempeño a partir del cual se otorgan incentivos	Número de incentivos otorgados	Costo neto de incentivos
16 de diciembre de 1999	1998	188	\$6,999,954.06
15 de diciembre del 2000	1999	148	\$3,611,458.10
28 de noviembre del 2001 (a)	2000	256	\$5,352,610.44
29 de octubre del 2002	2001	244	\$6,325,494.21
Total		836	\$22,289,516.81

FUENTE: Elaboración propia, con base en: *Acuerdo por el que la Junta General Ejecutiva aprueba los requisitos, lineamientos y procedimiento así como el otorgamiento de incentivos a los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral*, aprobado el 16 de diciembre de 1999; *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva por el que se aprueba el otorgamiento de incentivos a los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral*, aprobado el 15 de diciembre del 2000; *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva por el que se aprueba el otorgamiento de incentivos a miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral correspondiente al ejercicio 2000*, así como el *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el otorgamiento de retribuciones a miembros del Servicio Profesional Electoral correspondiente al ejercicio 2000*, ambos aprobados el 28 de noviembre del 2001; y, *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba otorgar incentivos a miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal electoral correspondientes al ejercicio 2001*, aprobado el 29 de octubre del 2002.

3.5. El procedimiento de sanción

Contrario a lo prevaleció en los años iniciales del Servicio, cuando los partidos y el gobierno decidían sobre la permanencia de los funcionarios de carrera, hoy se cuenta con un procedimiento regulado que, sobre bases de certidumbre jurídica para todo mundo (en particular para partidos y funcionarios), puede eventualmente culminar con la separación del servidor público del IFE. La investigación de faltas estatutarias también puede acarrear otro tipo de sanciones, entre las que destacan las amonestaciones y las suspensiones en el cargo. Al mes de julio del 2003, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral tenía registrado la instauración de 144 procedimientos administrativos desde la aprobación del Estatuto en marzo de 1999, de los cuales el 74 por ciento había terminado en una de las sanciones antes mencionadas (véase cuadro 33). El dato es bastante claro: en el SPE no existe impunidad, pues cuando se acredita la existencia de alguna falta disciplinaria se procede a su castigo.

Cuadro 33. Sanciones administrativas impuestas a miembros del SPE, 1999-2003 (a)

Tipo de sanción	Número de resoluciones	Porcentaje
Absolución	31	22%
Amonestación	30	20%
Suspensión	40	28%
Destitución	37	26%
Prescripción	6	4%
Total	144	100%

FUENTE: Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, *Diagnóstico y propuesta de modificaciones a los lineamientos para el desahogo de los procedimientos administrativos*, documento presentado a la Comisión del Servicio Profesional Electoral en la reunión celebrada el 24 de julio del 2003. NOTA: (a) En el cuadro sólo se registran los procedimientos para la imposición de sanciones por faltas al Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, y no los que han resultado de violaciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuyo desahogo corre a cargo de la Contraloría Interna del IFE.

4. A manera de epílogo: La confianza de los partidos y el reconocimiento de la Auditoría Superior de la Federación

En tres capítulos he explicado cuánto ha influido el marco legal, el momento en la vida de la organización pública, la voluntad política de las autoridades por transparentar procesos y propiciar mecanismos de rendición de cuentas, así como la competencia electoral prevaleciente, en la confección y desarrollo del Servicio Profesional Electoral entre 1993 y la fecha actual. Los análisis realizados y las evidencias aportadas son suficientes para concluir que, en efecto, esos factores —sobre todo los primeros tres— han sido determinantes básicos para entender los rasgos y los límites propios de cada una de las etapas por las que ha atravesado el servicio de carrera del IFE.

Es obvio, además, que los partidos políticos también han sido actores centrales en esta historia. De hecho, el arribo a un servicio civil meritocrático de carrera electoral es resultado —en parte— de la actitud y compromiso que ellos han asumido en dos espacios distintos: en el Congreso de la Unión, dando forma al marco legal sobre el cual debía organizar y operar el Servicio Profesional Electoral; y en el Instituto Federal Electoral, cumpliendo la ley electoral y supervisando la consecución de los fines de la Institución, en general, y participando y vigilando la ejecución de los procedimientos del Servicio Profesional Electoral, en particular. Y si ya en los capítulos segundo y tercero —en los que se analizan los años iniciales y los intermedios de la evolución del SPE, respectivamente— describí las actitudes y opiniones que esos actores habían expresado en torno a su funcionamiento, no sólo es consecuente sino también conveniente cerrar este cuarto capítulo recuperando algunas de las expresiones que durante el último tramo del Servicio han sido formuladas por diversos representantes de partidos políticos en torno al diseño de los procedimientos y los resultados que ha traído la aplicación del Estatuto del Servicio Profesional

Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral desde marzo de 1999, cuando formalmente fue aprobado en el seno del Consejo General de la Institución.

Por otra parte, considero relevante destacar la opinión que sobre el funcionamiento del Servicio Profesional Electoral emitió en el año 2002 la Auditoría Superior de la Federación. Por decisión de ese órgano supremo en materia de verificación del ejercicio de los recursos públicos y de la rendición de cuentas, el IFE fue incluido en la revisión de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio 2000. En términos concretos, uno de los programas auditados fue el relacionado con la “formación de servidores públicos especializados”. Los resultados que esa auditoría arrojó son también un referente externo importante para conocer los logros y los pendientes que hasta el año 2000 había generado la puesta en práctica de un nuevo ordenamiento en materia de Servicio Profesional Electoral.

No omito mencionar que las manifestaciones de los partidos y el punto de vista técnico de una institución reconocida como es la Auditoría Superior de la Federación, tienen como propósito completar la idea que ha estado detrás del análisis de evidencias empíricas desarrollado en este último capítulo de mi investigación: que el IFE hoy cuenta con un servicio civil que, a partir de la transparencia de los procedimientos y la consideración del mérito, es capaz de ofrecer estabilidad y carrera profesional de largo aliento a sus integrantes.

La opinión de los partidos

Desde el 16 de marzo de 1999, cuando el Consejo General aprobó estatuto del Servicio Profesional Electoral que hasta el día de hoy se encuentra vigente, los tres principales partidos opositores al gobierno y al Partido Revolucionario Institucional en aquel momento (PAN, PRD y PT) ya expresaban su confianza en que la nueva normatividad sería un factor importante para arribar a un servicio meritocrático de carrera electoral, imparcial y transparente en su desempeño. En efecto, el Partido Acción Nacional, en la voz de su representante ante el Consejo General, el senador Juan Antonio García Villa, decía:

Debe reconocerse que... el proyecto que hoy se somete a la consideración del Consejo General del Estatuto del Servicio Profesional Electoral es, sin duda, más completo, superior y mejor ordenado que el Estatuto vigente.

El Partido de la Revolución Democrática, por su parte, mencionaba:

Nos parece que en términos generales es un Estatuto que garantiza la profesionalización del servicio civil de carrera en el Instituto. Ojalá el establecimiento de este servicio civil de carrera que hoy, con la aprobación seguramente de este Estatuto, se convierta en un referente importante para la Administración Pública en general. [...] Nosotros, a pesar de insistir durante mucho tiempo en la necesidad de hacer una evaluación a fondo... de quienes participan en el Servicio Profesional Electoral, nos pareció que la propuesta que hoy se impulsa en el Estatuto es una propuesta muy importante, porque se establece un procedimiento. Esta alusión de la “noche de los cuchillos largos” creo que es un asunto que debemos tomar en cuenta y que creo que queda salvada en la formulación que se hace en el Estatuto... Me parece importante, [por otra parte], que los partidos podamos tener algún tipo de intervención... [para asegurar] el desempeño imparcial de los miembros del Servicio Profesional Electoral²⁸⁵

Y la representación del Partido del Trabajo ante el Consejo General del IFE sostenía lo siguiente:

[El estatuto] si refleja en gran medida lo que todos los partidos y lo que todos fuimos aportando. Nos parece un instrumento fundamental para que efectivamente podamos garantizar la tarea fundamental de este Instituto, que es una elección limpia y transparente....Insistimos en que la evaluación debe ser sistemática, que estamos de acuerdo en quitar la figura de purga, o de “cuchillos largos”. Por el contrario, yo creo que el personal que hasta hoy trabaja en el Instituto Federal Electoral, ha demostrado, efectivamente, en pasados procesos electorales, una imparcialidad y una objetividad que merece aplauso. De otra manera no estaríamos viviendo lo que hoy vive el pueblo de México²⁸⁶.

Posteriormente, a raíz del cumplimiento de los procedimientos previstos en el nuevo Estatuto, los partidos también han ratificado su confianza en la operación del Servicio Profesional Electoral que ha producido dicho ordenamiento. Por ejemplo, en la sesión del 25 de mayo de 1999, cuando se aprobó el mecanismo que habría de seguirse para designar a los presidentes de los consejos locales y distritales para el proceso electoral federal 1999-2000, el Partido de la Revolución Democrática públicamente expresó:

Quisiera simplemente refrendar la posición de mi partido en relación al haberse adoptado el concurso de oposición para la designación de quienes llevan en sus hombros una alta responsabilidad durante los procesos electorales, que son los vocales ejecutivos. Me parece, en efecto, que como ya lo decían anteriormente, que este mecanismo no sólo tiene la virtud de atajar, acotar la discrecionalidad en la designación de estos miembros, sino además le da certeza a quienes

²⁸⁵ Palabras de la Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del IFE, Lorena Villavicencio Ayala, *Acta de sesión ordinaria del Consejo General del 16 de marzo de 1999*, tomo I, pp. 60-61

²⁸⁶ Palabras del representante del PT ante el Consejo General del IFE, Luis Patiño Pozas, *Acta de sesión ordinaria del Consejo General del 16 de marzo de 1999*, tomo I., pp. 63-64.

integran el Servicio Profesional a quienes laboran en esta Institución. La transparencia también es otro principio que se ve reforzado con este tipo de mecanismo²⁸⁷.

En ocasión del inicio formal del referido proceso electoral federal, el PAN señalaba:

Con la participación que mi partido hizo en [en el procedimiento de designación de presidentes de consejos locales] podemos decir con toda claridad, que el procedimiento, que el concurso, que las incorporaciones o las nuevas incorporaciones, que las readscripciones son legales, son avaladas por el Partido Acción Nacional, porque las motivaron los principios y las exigencias que están establecidas para el Servicio Profesional Electoral en el Código de la materia y en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral. Acción Nacional avala el procedimiento y los resultados que hoy se someten a la consideración de este Consejo... Creemos que quienes están en el Servicio Profesional Electoral están por méritos propios, sin pase automático, ni manoseo parcial de nadie. Así lo exigíamos desde antes de que se aprobara el Estatuto, por la independencia, por la imparcialidad de la autoridad electoral. Así debe ser y así fue para Acción Nacional en este caso²⁸⁸.

En fecha más reciente, el 30 de marzo del 2003, un representante de partido ante el Consejo General del IFE, ante en un informe que en esa ocasión presentaba la Comisión del Servicio Profesional Electoral, decía:

Esta Institución, después de más de una década de su creación, de su desarrollo, de sus transformaciones, ha logrado demostrar, comprobar, que es posible generar un servicio profesional, un servicio civil que en mucho enorgullece a los ciudadanos, a los partidos políticos, y que de debe también cuidado y preservado en los siguientes años... Fortalecer ese servicio civil de carrera supondrá en el futuro levantar algunas restricciones que impidan que los miembros del servicio profesional de carrera de este Instituto, puedan acceder a los cargos fundamentales en él. Nosotros creemos que ha llegado el momento de levantar esas barreras, y que en una próxima reforma sería conveniente, sea posible que aquellos funcionarios que han demostrado su vocación de servicio a esta Institución, puedan llegar a ocupar los lugares que aquí están presentes²⁸⁹.

La opinión de la Auditoría Superior de la Federación

²⁸⁷ Palabras de Lorena Villavicencio Ayala, Representante del PRD, en *Acta de sesión ordinaria del Consejo General* del 25 de mayo de 1999, en www.ife.org.mx.

²⁸⁸ Palabras de Germán Martínez Cázares, Representante Propietario del PAN, en *Acta de sesión ordinaria del Consejo General* del 7 de octubre de 1999, en www.ife.org.mx.

²⁸⁹ Las palabras son de Jorge Alcocer Villanueva, presidente y representante del Partido Fuerza Ciudadana durante el proceso electoral federal 2002-2003. El contenido de su intervención contrasta radicalmente con la propuesta que él mismo hacía en 1996 en el sentido de cambiar el tamaño y el proceso de integración de la estructura del Servicio Profesional Electoral: en aquél momento, como destaqué en el tercer capítulo de mi investigación, Alcocer sugería la supresión de cuatro vocalías en las Juntas Ejecutivas (decía que sólo el Vocal de Registro Federal de Electores debía tener carácter permanente) y marginaba el uso de concursos públicos para ocupar los puestos del Servicio; en el 2003, como se deduce de la cita de arriba, su percepción era otra: ahora consideraba que, dado los avances registrados en materia de profesionalización de la tarea electoral, se debía reformar la ley electoral para promover a los buenos funcionarios del IFE como consejeros electorales o como Secretario Ejecutivo del IFE.

La revisión de Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio 2000 arrojó como resultado que el Servicio Profesional Electoral iba en la ruta correcta de su consolidación como un auténtico servicio civil basado en el mérito y la competencia igualitaria. En el informe de la Auditoría Superior de la Federación se subrayó que:

El IFE lleva a cabo sus funciones con un cuerpo de servidores públicos integrados en un servicio profesional electoral, que está diseñado con un criterio moderno que privilegia la competencia y capacidad, trata de erradicar la improvisación, propiciar la permanencia y superación personal, así como su evaluación y se pretende que fomente la credibilidad y eficiencia en los procesos electorales.²⁹⁰

El órgano auditor señaló que, si bien existían algunas deficiencias menores que debían ser corregidas²⁹¹, se había comprobado que en general el Servicio Profesional Electoral funcionaba de manera transparente, conforme a las normas previstas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, y que cumplía con los requisitos de un servicio civil moderno, particularmente en sus procesos de ingreso, evaluación, formación y separación del personal de carrera²⁹². Para sustentar su estudio, la Auditoría Superior de la Federación también ordenó la realización de una encuesta entre el personal de carrera para conocer su opinión en torno a la manera como estaba funcionando el Servicio Profesional Electoral. Entre los resultados de esa encuesta que más sobresalen están: 1) Sólo el 8.7 por ciento de los entrevistados contestó que el Servicio Profesional Electoral era “malo”; el resto emitió opiniones favorables; 2) Casi el 70 por ciento manifestó que los cursos de capacitación impartidos habían sido útiles en su desempeño, contra el 28.9 por ciento que consideró lo contrario; y, 3) 72 por ciento de los entrevistados mencionó que los concursos para el ascenso a puestos superiores habían sido difundidos de manera adecuada²⁹³.

²⁹⁰ Auditoría Superior de la Federación, *Informe de resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000*, separata, septiembre del 2002, p. 19.

²⁹¹ Las observaciones específicas que formuló el Auditor Superior de la Federación se referían, básicamente, al mejoramiento del proceso de integración y actualización de los expedientes personales de los funcionarios; a la comunicación oportuna de los sistemas de evaluación; al necesidad de diseñar un conjunto de reglas para la presentación de inconformidades por los resultados de la evaluación del desempeño; y a la divulgación de información relacionada con el estatus del servidor de carrera dentro del SPE. No debe pasarse por alto que las observaciones fueron formuladas cuando el Estatuto aún no concluía su segundo año de aplicación. Al momento de terminar este trabajo, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral ya había atendido las sugerencias del Auditor.

²⁹² Además de la separata del informe referido, la Auditoría Superior de la Federación expresó su opinión favorable en torno al funcionamiento del SPE en una reunión celebrada en las instalaciones del IFE el 30 de septiembre del 2002, en la que estuvieron presentes autoridades de ambas instituciones.

²⁹³ Auditoría Superior de la Federación, *Informe de resultados...*, *Op. cit.*, pp. 144-158. Vale señalar que el total de funcionarios del SPE entrevistados ascendió a 332.

Conclusión

El 2 de julio del año 2000 constituye el momento culminante de un proceso político que en México ha sido denominado como “transición votada”²⁹⁴. La fuerza de los votos, no un pacto político, ni un movimiento armado, había permitido la alternancia en la institución que por décadas fue la más importante del sistema político mexicano: la Presidencia de la República. Para que el sufragio fuera efectivo, sin embargo, se tuvo que recorrer una ruta larga y compleja de sucesivas reformas electorales. Una estación de esa ruta se ubica en los años de 1989-1990 cuando nace a la luz pública el Instituto Federal Electoral, organización de la que ahora nadie duda acerca de su papel clave en el proceso de democratización, dada su credibilidad sobresaliente entre las instituciones públicas mexicanas²⁹⁵.

Inscrito en ese marco, mi trabajo de investigación se ha reducido al estudio de una de las piezas más relevantes del engranaje que ha permitido al IFE alcanzar sus propósitos: el Servicio Profesional Electoral. Guy Peters ha dicho que “por cualquier razón que sea, la administración pública ha estado obsesionada por la construcción de las mejores estructuras organizacionales para la ejecución de los programas públicos”²⁹⁶. La historia que he descrito a lo largo de tres capítulos podría ser resumida, a riesgo de incurrir en una simplificación excesiva, como la obsesión de una institución pública (el IFE, en el que han convergido múltiples actores) por lograr una estructura organizacional (el Servicio Profesional Electoral) capaz de cumplir con sus fines. En esta conclusión se sintetiza esa historia, sin perder de vista que el análisis ha sido realizado a partir de una hipótesis y de la construcción de un marco teórico, planteados en la introducción y el primer capítulo de mi investigación.

El contenido del segundo capítulo ofrece evidencia suficiente de que durante el tramo inicial de la vida del Servicio Profesional Electoral (1993-1996) no se cumplió con el propósito de ofrecer a sus integrantes permanencia y certidumbre laboral, desarrollo profesional y carrera de largo aliento sobre bases que privilegiaran el mérito, la igualdad de oportunidades y el desempeño individual. En efecto, si se toma en consideración: i) que en los mecanismos de *ingreso* pesó más la discrecionalidad

²⁹⁴ Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, (en prensa).

²⁹⁵ Las encuestas realizadas en los últimos años avalan mi dicho. Como ejemplo tomo los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001, realizada por el INEGI y la Secretaría de Gobernación, y publicada en el 2003, donde se señala que el IFE, junto con las iglesias, los maestros y los hospitales, son las instituciones en las que más confía la ciudadanía.

²⁹⁶ Guy Peters, *La política de ...*, *Op. Cit.*, p. 241.

y las decisiones políticas cupulares que la transparencia y la igualdad de oportunidades para el acceso a los puestos; ii) que el sistema de *evaluación* del desempeño individual nunca se convirtió en el referente central para decidir sobre la permanencia y la promoción profesional de los funcionarios; iii) que el propósito esencial de los programas de *formación* –de dotar a los funcionarios de habilidades y capacidades suficientes para el desempeño profesional de su funciones– perdió eficacia y legitimidad, debido a que dichos programas se diseñaron a partir de un diagnóstico incompleto de necesidades de capacitación y se implementaron bajo un marco jurídico precario respecto de su acreditación; iv) que no hubo mecanismos para la *promoción* a rangos superiores y el otorgamiento de *incentivos* por desempeños sobresalientes; y, v) que en las decisiones relativas al despido o destitución de funcionarios se privilegió la consideración de criterios políticos, más que el desarrollo de un procedimiento de sanción regulado y respetuoso de las medidas de defensa de los afectados, entonces es válido afirmar que el modelo de gestión del cuerpo profesional de funcionarios del IFE prevaeciente entre 1993 y 1996 no puede ser considerado como un *servicio civil meritocrático de carrera*, siempre que este concepto sea entendido en los términos descritos en el primer capítulo de la tesis.

Mi estudio ha probado que hubo tres factores que directamente influyeron en el tipo de servicio civil puesto en práctica en esos años: el marco jurídico conforme al cual fue diseñado y operado el Servicio Profesional Electoral; la etapa evolutiva en que se encontraba el Instituto Federal Electoral; y la ausencia de voluntad política de los directivos de la organización por establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Un cuarto factor, consistente en la competencia electoral existente, habría influido indirectamente, quizás de manera secundaria, en el grado de desarrollo del Servicio Profesional Electoral de aquellos años.

Por lo que hace al primero de esos factores, en el segundo capítulo de mi investigación ha quedado claro que la inclusión de diversos artículos y disposiciones de aplicación transitoria en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 es una de las claves para entender tanto los rasgos del diseño e implementación original del Servicio Profesional Electoral, como el tipo de “carrera” o desarrollo que se pudo ofrecer a sus integrantes entre 1993 y 1996. Esas disposiciones legales tuvieron que ver, por un lado, con el proceso de designación e integración de los tres principales órganos centrales del IFE (Consejo General, Junta General Ejecutiva y Dirección General) y los desconcentrados en el territorio nacional (Consejos y Juntas Ejecutivas de las entidades federativas y los distritos uninominales del país), sobre los cuales descansó la organización de las elecciones federales de 1991; y, por el otro, con el proceso posterior de

deliberación y aprobación del primer Estatuto del Servicio Profesional Electoral (el de 1992), ordenamiento que en gran medida explica el perfil del servicio civil que existió en los siguientes años. En esa etapa destaca la intención del gobierno federal (a través de la Secretaría de Gobernación) por controlar el funcionamiento de la naciente autoridad electoral federal, así como la escasa convicción de quienes participaron en el diseño de aquel primer Estatuto por implementar un servicio civil a partir de criterios de mérito e igualdad de oportunidades. En el fondo, el propio Estatuto estaba orientado a lograr una integración inicial de la estructura burocrática del Servicio Profesional Electoral que no escapara del control del gobierno.

Quizás porque en el contexto político nacional predominaba el interés por asuntos de mayor calado (la recuperación electoral del PRI en los comicios de 1991, el impacto social de diversas reformas constitucionales promovidas por el gobierno de Carlos Salinas —las modificaciones a los artículos 27 y 130, como ejemplos— y la discusión sobre la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio con América del Norte, entre otros), los partidos políticos opositores al gobierno descuidaron (entre 1990 y 1993) la trascendencia que tenía la construcción de un servicio civil de carrera profesional, imparcial y meritocrático para la organización de las elecciones federales. El principal signo de ese descuido ocurrió en los primeros meses de 1994 cuando, a unas semanas de la celebración de los comicios presidenciales de aquel año, los partidos políticos y el propio gobierno federal decidieron negociar quiénes debían integrar el Servicio Profesional Electoral. Se había descubierto en ese momento que la forma como había sido integrado el Servicio, así como la operación de sus procedimientos, no ofrecía garantías suficientes de profesionalismo e imparcialidad en la organización de las elecciones federales. Así, a la vuelta de la esquina de una contienda presidencial relevante, los partidos y el gobierno evidenciaron la fragilidad del diseño legal y organizativo que estaba detrás del SPE, pues las valoraciones políticas — más que el rigor y el apego a procedimientos técnicos— terminaron pesando al momento de despedir a cientos de funcionarios del Servicio. Pero además, quedó evidenciada la debilidad por la que atravesaba la Institución: el IFE no tuvo más remedio que acatar la decisión política de los partidos y el gobierno en esa materia.

Tal situación nos coloca en el análisis de un segundo factor que, como sostengo en mi hipótesis de investigación, también influyó tanto en la integración como en la operación inicial del SPE en sus primeros tres años de vida: el momento o etapa evolutiva del IFE. Sobre este punto, considero que los años en que se delibera y aprueba el primer Estatuto del Servicio Profesional Electoral son los años de la etapa inicial de la Institución, concretamente de su nacimiento y

formación. Como argumenté en el primer capítulo de mi trabajo, la teoría nos dice que esa etapa de la vida de las organizaciones se caracteriza por el escaso diseño estructural y desarrollo jerárquico, así como por una alta motivación de sus integrantes para desarrollar trabajo en equipo. También señalé que durante esa etapa no era recomendable la instauración de un servicio civil por la complejidad procedimental y normativa que ello suponía, a menos que su diseño fuera capaz de aglutinar a un conjunto de instrumentos e incentivos que fuese capaz de mantener la motivación y el rendimiento destacado de los funcionarios, así como la operación imparcial del SPE.

Si llevamos esas consideraciones teóricas al caso empírico de estudio, es posible concluir que dada la etapa evolutiva por la que atravesaba el IFE en 1992, caracterizada esencialmente por su reciente conformación a nivel central y desconcentrado, lo recomendable hubiera sido que en el Estatuto de aquel año existieran los suficientes incentivos para que no sólo los funcionarios sino también las autoridades del IFE, el gobierno y los propios partidos se comprometieran con un funcionamiento imparcial y objetivo del SPE. En el capítulo segundo de mi investigación describo algunos de los comportamientos asumidos por los actores citados durante el tramo inicial del Servicio que, desde mi punto de vista, reflejan esa ausencia de incentivos. Baste como ejemplo mencionar que si se toma en consideración que los resultados de la evaluación anual no tenían ningún efecto sobre la permanencia y la carrera profesional de los funcionarios, que las autoridades del IFE no propugnaron por el diseño de indicadores objetivos de desempeño, y que los partidos no tenían la posibilidad de opinar sobre la actuación del personal a través de los propios sistemas de evaluación, entonces podría afirmarse que no había los incentivos correctos para que tanto los funcionarios, como las autoridades y los partidos se comprometieran a garantizar que la evaluación se convirtiera en el eje central del funcionamiento de un servicio civil de carrera sustentado en el mérito.

La limitada voluntad de los directivos de la organización para establecer procedimientos transparentes y mecanismos de rendición de cuentas constituye el tercer factor que ayuda a explicar la ausencia de un servicio civil meritocrático de carrera entre 1993 y 1996. De lo observado en ese período, y tomando en cuenta el esquema para la identificación del grado de transparencia de un servicio civil que propuse en el capítulo I, se puede concluir que las autoridades del IFE configuraron un servicio de carrera de “Baja transparencia procedimental e informativa” debido a que: 1) en el desarrollo de los procesos de ingreso, capacitación, evaluación y promoción no se permitió que los partidos políticos —en tanto beneficiarios del trabajo que realiza el personal de carrera— pudieran observar, supervisar o incluso tener alguna participación directa en el desahogo

de esos procesos; 2) no hubo un procedimiento disciplinario que, en lugar de la negociación política, fuera la vía para destituir a funcionarios del Servicio; y, 3) no se hicieron del conocimiento público los resultados del desempeño individual observados en cada ejercicio anual.

Un cuarto factor que también influyó en la instauración de un servicio civil alejado de premisas meritocráticas fue la competencia electoral existente en ese momento. A nadie escapa que el diseño e integración inicial del Servicio Profesional Electoral tuvo lugar en un periodo en el que el PRI dominaba la competencia electoral (me refiero específicamente a los años de 1992, cuando se aprobó el Estatuto, y 1993, cuando se integró formalmente la estructura del Servicio). Y ante la expectativa de no contar con un competidor fuerte que eventualmente en las elecciones federales de 1994 le disputara la presidencia de la República y el control en las cámaras del Congreso de la Unión, el PRI —y evidentemente el gobierno— apostaron por un servicio profesional electoral susceptible de ser controlado por ellos mismos, y distante de asumir las premisas del mérito y la igualdad de oportunidades en su integración inicial y operación posterior.

El reclamo de inequidad en las condiciones de la contienda electoral de 1994 llevó a los actores políticos a deliberar y diseñar una nueva reforma electoral, la última de gran envergadura que se ha aprobado en el Congreso de la Unión. De ello da cuenta el capítulo tercero de mi investigación. Ahí se destaca que, como resultado de la promulgación del decreto de reformas al *Cofipe* de noviembre de 1996: 1) El IFE se independizó por completo del gobierno, para lo cual se dispuso que un consejero presidente y 8 consejeros electorales, todos ciudadanos, fueran los únicos miembros del Consejo General con voz y voto; 2) Se eliminaron las figuras de Director General y Secretario General, para dar paso a la del Secretario Ejecutivo y a un fortalecimiento del papel del Consejo General en las tareas del Instituto; 3) Se creó una comisión permanente de consejeros electorales —la Comisión del Servicio Profesional Electoral— que auxiliaría al Consejo General en las tareas de supervisión del funcionamiento de cada uno de los procedimientos propios del servicio de carrera del Instituto; 4) Se mandató al IFE para revisar y, en su caso, proponer adecuaciones a su estructura administrativa; 5) Se estableció un procedimiento preciso para revisar impugnaciones en contra de vocales ejecutivos (los funcionarios del Servicio más importantes en cada una de los órganos ejecutivos delegacionales y subdelegacionales del Instituto), de cara a la celebración del proceso electoral federal de 1997; 6) Se le dotó al personal del IFE de un medio de impugnación específico para dirimir ante el Tribunal Electoral las diferencias laborales con la Institución; 7) Se establecieron como requisitos para permanecer dentro del IFE la aprobación de evaluaciones

anuales del desempeño y la acreditación de los programas de formación y desarrollo profesional; y, 8) Se instruyó al Consejo General a expedir un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

Esos cambios permiten inferir que, a cambio de su marginación —y la del gobierno— en la toma de decisiones, los partidos representados en el Congreso habían acordado una mudanza de poder hacia el Consejo General, aunque también buscaban mayor vigilancia y transparencia en la operación del SPE. Asimismo, los partidos consideraban que era necesario racionalizar la estructura administrativa del Instituto; que la salida de funcionarios del Servicio debía regirse por un procedimiento legal y transparente; que debían fijarse estándares mínimos de calidad y desempeño para permanecer en el servicio de carrera; y que por lo tanto era necesario expedir un nuevo Estatuto, ahora sin la intervención del gobierno como había ocurrido en 1992.

La implementación de dichos cambios —que en el fondo iba a implicar una modificación sustancial en las prácticas culturales y formas de operar tanto de la Institución cuanto de sus integrantes— era un mandato jurídico que debía cumplirse. De modo que al igual que en el primer periodo de vida del Servicio (1993-1996), en la nueva etapa el desarrollo del servicio civil de carrera dependería también del marco legal disponible. Pero, ¿dónde estuvieron las diferencias entre ambos periodos, que explican que a partir de 1996 se haya producido un desarrollo cualitativo superior en el SPE respecto de los años previos?

Primero habría que decir que con el fin de lograr éxito en el proceso de reforma del SPE, las autoridades centrales que asumieron el IFE a finales de 1996 desplegaron una serie de medidas iniciales tendientes a construir confianza entre los funcionarios y los partidos respecto los beneficios de contar con un servicio civil meritocrático de carrera. En ese sentido, como analicé en el tercer capítulo, entre 1997 y 1998 tuvieron lugar dos acciones que decisivamente contribuyeron a generar esa confianza: la revisión de impugnaciones de vocales ejecutivos de juntas locales y distritales bajo reglas claras y objetivas para todos, por un lado; y el otorgamiento de la titularidad en el rango a los funcionarios que ya cumplían los requisitos, por el otro. La primera significó una diferencia radical con lo que llegó a realizarse entre 1993 y 1996: en lugar de la negociación política, los procedimientos legales sirvieron para determinar la permanencia dentro del IFE; mientras que la segunda no sólo representó el inicio de una carrera profesional y estable de largo plazo, sino también la posibilidad de que los partidos políticos pudieran reconocer el trabajo de todos los funcionarios, que en términos mayoritarios habían ingresado al IFE entre 1990 y 1993. Con estas dos medidas fue más fácil lograr un apoyo de los servidores de carrera hacia las propuestas de reforma del Servicio Profesional Electoral.

Ya sin la presencia del gobierno, y en un momento político en el que el PRI había dejado de ser la fuerza mayoritaria en el Congreso y que los comicios de 1997 habían dado paso a un pluralismo inédito, tendencia que muy probablemente se iba a repetir en las elecciones federales del año 2000, los integrantes del nuevo Consejo General y de la Junta General Ejecutiva se dieron a la tarea de integrar un nuevo proyecto de Estatuto, tomando en cuenta la opinión de los propios servidores de carrera. Luego de varios meses de deliberación e intercambio de opiniones entre todas las instancias del Instituto (destaca la participación e involucramiento entusiasta de los partidos políticos en la formulación del proyecto del nuevo Estatuto, situación muy distinta a la experiencia que se había tenido con el primer ordenamiento estatutario), el Consejo General aprobó el 16 de marzo de 1999 un nuevo marco reglamentario, que abrogó al de 1992, bajo la denominación de Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

De ese nuevo ordenamiento se desprenden los rasgos principales del actual Servicio Profesional Electoral, a saber: 1) El reconocimiento explícito de que la operación y el desarrollo del Servicio se debe basar en la igualdad de oportunidades, los conocimientos necesarios, el desempeño adecuado, la evaluación permanente, la transparencia de los procedimientos, el apego a los principios rectores de la función electoral federal y la competencia entre sus miembros; 2) La identificación clara y el desarrollo minucioso de los cinco procesos que integran el sistema de carrera —ingreso, formación y desarrollo profesional, evaluación, promoción e incentivos, y sanción—; 3) La aceptación de que el concurso público de oposición debe ser la vía primordial para ingresar y ocupar los puestos de la estructura ocupacional del Servicio; 4) El proceso de capacitación de los funcionarios se vuelve más riguroso, para lo cual la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral) puede disponer del apoyo de una nueva unidad técnica especializada en tareas de formación y actualización de conocimientos: el Centro de Formación y Desarrollo; 5) Se dota al sistema de evaluación del desempeño de medidas e instrumentos que lo vuelven más objetivo y, sobre todo, se le convierte en el eje principal para la toma de decisiones más relevantes de la carrera de los funcionarios bajo una premisa es muy sencilla, pero fundamental en la evolución posterior del Servicio: únicamente los resultados de la evaluación deben influir en la obtención de incentivos, el otorgamiento de titularidad en el rango, la necesidad de implementar cursos adicionales de capacitación o formación y, desde luego, en la permanencia dentro del Instituto; 6) El procedimiento de sanción adquiere mayores elementos y salvaguardas de certeza y legalidad, a efecto de evitar la toma de decisiones arbitrarias en la dictaminación de posibles faltas o sanciones; y, 7) La Comisión del Servicio Profesional Electoral se convierte en la principal instancia

de supervisión de los trabajos que se desarrollan en materia del servicio civil del Instituto.

Adicionalmente, y a diferencia con el primer Estatuto, en el nuevo ordenamiento se admitió como principio esencial que para la consolidación del Servicio y, evidentemente, para el aumento de la confianza en su desempeño, era necesario generar espacios amplios para la participación y vigilancia de todos los órganos e instancias del IFE en el funcionamiento y desarrollo de los procedimientos del Servicio. En particular, en el nuevo diseño del SPE se consideró que era fundamental que los partidos políticos pudieran constatar la transparencia y objetividad con la que serían tomadas cada una de las decisiones relacionadas con su funcionamiento.

No hay duda que el diseño normativo previsto en el Estatuto de 1999 tenía como aspiración producir un servicio civil meritocrático de carrera dentro del IFE, en el que los funcionarios resultaran los principales beneficiarios de su instauración. Y si el marco legal ya constituía un gran paso para alcanzar ese propósito, faltaba aún que los diversos procedimientos del Servicio fueran puestos en práctica con rigor y eficacia, pero también con una decidida voluntad política por parte de las autoridades encargadas de ello. Las evidencias empíricas desarrolladas en el último capítulo de mi investigación, me permiten concluir que entre 1999 y 2003 (tiempo en el cual la Dirección Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral tuvo dos titulares) existió una conducción eficaz de los procedimientos, pero sobre todo se terminó por alcanzar un servicio profesional que ha podido ofrecer a sus integrantes estabilidad, carrera profesional y permanencia a partir de la consideración exclusiva del mérito, la competencia y la igualdad de oportunidades. Ingresos por concursos públicos, ascensos y promociones con base en los expedientes personales de desempeño, evaluación a través de un conjunto equilibrado de indicadores de rendimiento, capacitación y actualización permanentes, así como un procedimiento de sanción que ofrece certidumbre jurídica y garantías de defensa a quienes cometen faltas administrativas, son algunos de los rasgos del actual Servicio Profesional Electoral.

El contenido del capítulo IV también nos permite deducir que en el tramo de vida más reciente del Servicio Profesional Electoral (1999-2003) las autoridades del IFE asumieron un compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas. Si seguimos el esquema propuesto en el primer capítulo, puede decirse que los directivos de la institución lograron dotar al SPE de una “alta transparencia procedimental e informativa” en un breve lapso, que se sustenta en los siguientes hechos: 1) los clientes o beneficiarios directos del trabajo del personal de carrera (me refiero principalmente a los partidos políticos) pueden vigilar o participar en el desahogo de los procesos sustantivos del Servicio, a saber: ingreso, formación, evaluación y ascenso; 2) el procedimiento

disciplinario para la imposición de sanciones, no la negociación política, es el que determina la destitución o salida de los servidores públicos; y 3) el Consejo General, cuyas sesiones son públicas, se ha convertido desde 1999 en una suerte de “correa transmisora” de los resultados que anualmente consiguen los funcionarios de carrera en la evaluación del desempeño²⁹⁷, lo cual termina por transparentar las metas individuales y organizacionales que periódicamente son alcanzadas en el IFE.

En ese orden, una revisión amplia de la literatura disponible también arroja que en México no se conoce hasta ahora un servicio civil con tanta rigurosidad y vigilancia en sus procedimientos como el Servicio Profesional Electoral del IFE. Esa singularidad es explicable, en cierta medida, por la naturaleza pública (y política) de las funciones electorales. Pero también, y es una conclusión que me interesa subrayar, debe destacarse que para arribar a ello se necesitó de la voluntad, la apertura y el compromiso de legisladores, de partidos, de autoridades y, sobre todo, de los principales afectados con la introducción de las reformas descritas: los servidores de carrera del IFE. Mi estudio confirma que en un periodo relativamente corto, la aplicación escrupulosa de un marco normativo, en el que se permita un balance adecuado de exigencias y un acertado esquema de incentivos hacia la cooperación y compromiso de los actores involucrados, puede terminar por alcanzar en definitiva un servicio civil de carrera que sustente su integración y desarrollo exclusivamente en premisas de mérito, competencia igualitaria y transparencia en sus procedimientos. O dicho de otra forma, en el IFE se entendió que la clave del funcionamiento eficaz de su servicio civil se encontraba en el diseño (de preferencia acordado entre las instancias involucradas) y la implementación de un conjunto adecuado y suficiente de incentivos que permitiera, por un lado, la colaboración y compromiso de los individuos hacia los fines de la organización a la que pertenecían y, por el otro, que los propios funcionarios pudieran encontrar que su inserción dentro de la organización les iba a permitir alcanzar sus propios objetivos

²⁹⁷ Gracias al artículo 114 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, desde 1999 el Consejo General debe ser informado de los resultados de la evaluación del personal de carrera. Aquí valdría un comentario adicional. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ha obligado a que las dependencias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, así como los órganos constitucionales autónomos (categoría en la que entra el IFE) hicieran pública, a partir del 12 de junio del 2003, la información relacionada con las metas, los procedimientos, los objetivos y los programas a su cargo. Por lo tanto, es evidente que la voluntad de las autoridades del IFE por transparentar los procedimientos del Servicio Profesional Electoral, entre ellos el de evaluación del desempeño, se adelantó por lo menos cuatro años a la obligación que por ley ahora existe. El *Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, aprobado el 9 de junio del 2003, enlista una serie de decisiones tomadas por el IFE entre 1998 y 2003 que hablan de la vocación de transparencia y rendición de cuentas que ha caracterizado a la Institución desde hace algunos años.

personales (mejores ingresos, promociones, superación personal, mayor participación en el proceso decisorio de la organización, etcétera); Michel Crozier lo dice en los siguientes términos:

El equilibrio general de un sistema burocrático depende de los términos de negociación sobre los cuales los individuos y las organizaciones sean capaces de ponerse acuerdo. Esos términos dependen, a su vez, por un lado, de las aspiraciones y esperanzas de los individuos y, por el otro, de las exigencias prácticas de la misma organización. Tales exigencias están determinadas por los medios técnicos que el hombre logre elaborar para el control de su contorno y por las normas culturales que condicionen las reacciones individuales²⁹⁸.

Cae por peso propio la conclusión de que el momento o etapa en la vida del Instituto Federal Electoral también constituyó un factor importante para la implementación exitosa de un servicio civil meritocrático de carrera en estos últimos años. Cuando en marzo de 1999 fue aprobado el Estatuto del Servicio Profesional Electoral en vigor, el IFE ya había organizado eficazmente tres procesos electorales (1991, 1994 y 1997), renovado su propia estructura administrativa (1998-1999), promovido anualmente la divulgación de la cultura democrática, otorgado registro a múltiples partidos y agrupaciones políticas y entregado millones de credenciales de elector, entre otros logros. El IFE había entrado, a decir de Henry Mintzberg, a una etapa de estabilidad y madurez. Y como sostuve en el primer capítulo de mi investigación, en esa etapa era más viable alcanzar el objetivo de implementar un servicio de carrera basado en el mérito. Pero si además coincidían los otros tres factores (marco legal suficiente para conjuntar los incentivos correctos, voluntad de los directivos por transparentar sus procedimientos y alta competencia electoral entre al menos dos partidos políticos), entonces se configuraría un contexto propicio para la consecución de ese propósito. La presencia de un contexto con esas características en el IFE tuvo lugar en 1999. La aplicación posterior del diseño alcanzado ha permitido convertir al Servicio Profesional Electoral en servicio civil meritocrático de carrera. Las múltiples evidencias que han hecho eso posible, desarrolladas en los capítulos tercero y cuarto de mi investigación, podrían ser motivo de celebración. Pero justo porque detrás de ello hay demasiados esfuerzos, ideas y convicciones loables, ahora se impone la obligación de preservar, e incluso mejorar, lo que se ha logrado en el IFE en términos de profesionalización de la función electoral. No hay duda que la democracia mexicana hoy lo exige.

²⁹⁸ Michel Crozier, *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974, p. 98 (capítulo 7, “Sistema burocrático de organización”).

Bibliografía

Libros y ensayos

- Aguilar Villanueva, Luis F., *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- _____, *Política y Racionalidad Administrativa*, México, INAP, 1982.
- _____, “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del Siglo XXI”, publicado en la revista *Enlace*, del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, número 51, del año 2001, pp. 11-30.
- _____, “Gobernabilidad y Consolidación Democrática”, ponencia presentada en el IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, organizado por el Instituto Federal Electoral en noviembre de 1999.
- Alcocer Villanueva, Jorge, “IFE: legalidad y conflicto”, en Jorge Alcocer y Rodrigo Morales (Coords.), *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- _____, “La saludable rutina democrática”, entrevista a José Woldenberg, publicada en *Voz y Voto*, enero de 1997, pp. 6-7.
- _____, “El nuevo paseo de la reforma”, en *Voz y Voto*, México, junio de 1995.
- _____, “Recta Final”, en *Voz y Voto*, México, octubre de 1996.
- _____, “el ciclo de las reformas electorales” (segunda de dos partes), en *Voz y Voto*, México, Diciembre de 1996, pp.16-20.
- Amjad Chaudhry, Shahid, Gary James Reid y Waleed Haider Malik, *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Mundial, Paper número 259, 1994.
- Arellano, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (Coords.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE-Porrúa, 2000.
- Armstrong, William y Eugene Grebenik, *El Informe Fulton. Tres Estudios sobre el Servicio Civil Británico*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1973.
- Barzelay, Michael, *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, University of California, 2000.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- Bekke, Hans A.G.M., James L. Perry y Theo A.J. Toonen, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, Ind., Indiana University, 1996.
- Bravo Ahuja, Victor E. (Coord.), *Tendencias contemporáneas de la Administración Pública*, México, Diana, Colección Ensayos sobre la modernidad nacional, 1989.
- Cardozo Brum, “Resistencias y problemas para la evaluación de la política social mexicana”, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del C LAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre del 2001.
- Carrillo Castro, Alejandro, (Edición y Notas), *Administración Pública. Marco Internacional (1967-1987)*, Tomo I, Organización de las Naciones Unidas/Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- Crozier, Michel, *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.
- Del Villar Krestchman, Samuel “La ‘legitimidad’ partidocrática. El control electoral 1988-1994” en, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Volumen XXXVI, Números 1-2, Enero-Junio 1996.
- Dror, Yehezkel, “El profesionalismo en el arte de gobernar”, en *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Número 91, pp. 51-53.

- _____, *La capacidad de gobernar. Informe al club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, segunda edición (Traducción de Carmen Aguilar).
- Espinoza Hoyo, Omar, *Análisis de la normatividad que regula las relaciones laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, así como el procedimiento para dirimir los conflictos que surjan entre ellos*, (Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho), México, UNAM, 1999.
- García Ruiz, José Luis, *Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México*, México, CIDE, Cuaderno de trabajo # 50, 1997.
- Geddes, Barbara, "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies", en *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 2, 1991.
- _____, *Politician's Dilema. Building State Capacity in Latin America*, University of California Press, 1994.
- Gilley, Jerry W, Nathaniel W. Boughton y Ann Maycunich, *The Performance Challenge. Developing Management Systems to Make Employees Your Organization's Greatest Asset*, Massachusetts, Perseus Books, 1999.
- Greer, Patricia, *Transforming Central Government. The Next Steps Initiative*, London: Open University Press, 1994.
- Omar Guerrero (análisis y comentarios), *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, México, UNAM, agosto de 2003.
- Guerrero, Juan Pablo, "Evaluación meritocrática y autonomía del servicio público profesionalizado", ponencia presentada en el *Seminario sobre la evaluación y experiencias recientes en los servicios de carrera*, organizado por el IFE en febrero de 1998.
- _____, "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en *Gestión y Política Pública*, 4 (1995), pp. 47-115.
- _____, *Un Estudio de caso de la Reforma Administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*, Documento de trabajo número 61, México, CIDE, 1998.
- Haro Bélchez, Guillermo, "La formación de directivos", en *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Número 89, 1998; pp. 161-179.
- _____, Guillermo, *Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas*, México, INAP-Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Hays, Steven W. y Richard C. Kearney, *Public Personnel Administration. Problems and Prospects*; Englewood Cliffs, New Jersey, 3ra. Edición, 1995.
- Heredía, Blanca, *La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: la experiencia de México en los años 90*, mimeo., documento preparado para la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, junio del 2002.
- Hildreth, W. Bartley y Gerald J. Miller, "Compensation and Reward Systems: Public Sector Pay and Employee Benefits", en Jack Rabin, Thomas Vocino, W. Bartley Hildreth y Gerald J. Miller, *Handbook on Public Personnel Administration and Labor Relations*, New York, Marcel Dekker, 1983.
- Horn, Murray J. *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in The Public Sector*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 130-133.
- Ingraham, Patricia W. y David H. Rosenbloom, (editores), *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1992.
- Lozano, Ignacio, "Las dos caras de la racionalidad burocrática: El político y el científico" en, Juan de Dios Pineda (Coordinador), *Textos Clásicos comentados para un fin de siglo en materias de filosofía política y administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999, pp. 203-237.
- Méndez, José Luis, "El Servicio Profesional Electoral: un servicio civil para la democracia", en Universidad de México, *Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, abril-mayo 2000, núm. 591-592.

- _____, y Uri Raich Portman, *Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales*, México, INAP-IFE, 2000.
- _____, “La profesionalización del Estado mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?”, en *El Cotidiano*, Número 72, octubre de 1995, pp. 13-25.
- Merino, Mauricio, “Corrupción y servicio profesional en México: una mirada desde la cultura política”, en *Bien Común y Gobierno*, Julio de 1999, pp. 7-10.
- _____, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, en *LAPEM Revista*, Número 31, Julio-Septiembre de 1996, pp. 19-32.
- _____, “El IFE: Una visión interna”, en suplemento *Enfoque*, p. 21, periódico *Reforma*, 24 de enero de 1999.
- _____, “La Reforma al Servicio Profesional Electoral Mexicano”, en, *Administración y Financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, tomo II, Coedición de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Quintana Roo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1999.
- _____, “Mapa de la reforma al Servicio Profesional Electoral”, Documento interno de trabajo, 10 de febrero de 1998.
- _____, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, (en prensa).
- Mintzberg, Henry, *Diseño de organizaciones eficientes*, Argentina, Editorial “El Ateneo”, 1992.
- _____, *Mintzberg y la Dirección*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1991.
- Moctezuma, Esteban y Andrés Roemer, *Por un Gobierno con Resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, FCE, México, 1999.
- Molinar Horcasitas, Juan, “Imparcialidad de la autoridad electoral. Instituto Federal Electoral”, en IFE, *Memoria del Foro para discutir la Agenda de la Reforma Política Electoral*, México, IFE, 1995, Tomo V, (ponencia presentada el 27 de julio de 1995).
- Morales, Rodrigo y Daniel Moreno, “La prueba de fuego es la realidad”, entrevista realizada a Arturo Núñez Jiménez, en *Voz y Voto*, Mayo de 1993.
- Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps). *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Núñez Jiménez, *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- O’Donnell, Guillermo, “Accountability horizontal”, en *Estudios Políticos*, UNAM, Núm. 19, Cuarta Época, Septiembre-Diciembre 1998, pp. 9-45.
- _____, Guillermo, “Otra Institucionalización”, en *Política y Gobierno*, México, CIDE, Volumen III, Núm. 2, Segundo semestre de 1996.
- OCDE, *Civil Service Legislation Checklist*, SIGMA Papers, número 5, París, 1996.
- _____, *Governance in Transition. Public Management Reform in OECD Countries*, París, Francia, 1995.
- _____, *La ética en el servicio público. Cuestiones y prácticas actuales*, Madrid, MAP, 1997.
- _____, *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management*, PUMA, 1994, Número 3.
- Osborne, David y Peter Plastrik, *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Barcelona, Paidós, 1998, (Traducción de Daniel Aguirre Oteiza).
- Osborne, David y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, España, Ediciones Paidós, 1994.

- Pardo, María del Carmen, "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización", en *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, Número 2, Segundo Semestre de 1995, pp.278-279.
- _____, "La Profesionalización del Servicio Público en México: Una tarea pendiente" en *LAPEM Revista*, Número 31, Julio-Septiembre de 1996.
- Perry, James L, Beth Ann Petrakis y Theodore K. Miller, "Federal Merit Pay, Round II: An Analysis or the Performance Management and Recognition System", en *Public Administration Review*, enero-febrero 1989.
- Peters, B. Guy, *La política de la Burocracia*, México, coedición del Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999 (traducción al español de Eduardo L. Suárez Galindo).
- Prud'homme, Jean-Francois, "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", en *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996, p. 108.
- Ramió, Carles, *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Barcelona, Tecnos-Universitat Pompeu Fabra, 1999.
- Rojas Bernal, Enrique, *La contrarreforma electoral de 1989-1990. Volumen III: Actas y Versiones de la LIV Legislatura*, México, Coedición del Centro de Estudios Legislativos, A. C. y Editorial Factor, S. A. de C. V., 1992.
- Savater, Fernando, *Ética, Política, Ciudadanía*, Coedición de Grijalbo, Raya en el agua y Causa Ciudadana, México, 1998.
- Schedler, Andreas, "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral", en *Política y gobierno*, México, CIDE, vol. VII., núm. 2, segundo semestre del 2000.
- _____, "Las comisiones y la pirámide. Notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE", en *Política y gobierno*, México, CIDE, Vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999.
- SHCP, *Modelo de Servicio Civil Federal para México*, resumen ejecutivo, enero de 1997.
- Simon, Herbert A, *El Comportamiento Administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*, Aguilar, 3ra. ed., 1988.
- Subirats, Joan, "Los instrumentos de las políticas públicas, el debate público y el proceso de evaluación" en *Gestión y Política Pública*, 1 (1995), pp. 5-23.
- Turner, John, *Report to the Executive Department of the Professional Electoral Service, Federal Electoral Institute, Mexico*, octubre del 2000.
- Uvalle Ricardo y Marcela Bravo Ahuja (coords.), *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, Plaza y Valdés Editores, 1999 (artículos de María del Carmen Pardo, Juan Pablo Guerrero y Ricardo Uvalle).
- Valdés, Leonardo "Consejo General del IFE. Un director presidente", en *Voz y Voto*, México, noviembre de 1995, pp. 30-31.
- Villoria Mendieta, Manuel y Eloísa del Pino Matute, *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Tecnos, 2000, 2da. Edición.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, Octava reimpresión, (traducción de José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Imas, Eduardo García Maines y José Ferrater Mora).
- _____, *El político y el científico*, Premiá Editora, novena edición, 1980.
- Wholey, Joseph S., Kathryn E. Newcomer and Associates, *Improving Government Performance. Evaluation Strategies for Strengthening Public Agencies and Programs*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1989.

Leyes, reglamentos y acuerdos normativos

Cámara de Diputados, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 1989-1990.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1996

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aprobado el 13 de julio de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de ese mismo año.

DESPE, *Sistema de Evaluación Especial del Desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral para el proceso electoral federal 1999-2000*, aprobado por la Junta General Ejecutiva el 10 de febrero de 2000.

Exposición de Motivos del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros ordenamientos legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

IFE, *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se autoriza a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral para aplicar el procedimiento de examen de incorporación al Servicio Profesional Electoral para la ocupación de vacantes*, 28 de noviembre del 2001.

_____, *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se autoriza a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral para agotar el procedimiento de examen de incorporación al Servicio Profesional Electoral para la ocupación de plazas vacantes de cargos y puestos distintos de Vocal Ejecutivo en Juntas Ejecutivas Distritales y en oficinas centrales del IFE*, 16 de diciembre del 2002.

_____, *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el dictamen de incorporación al Servicio Profesional Electoral por la vía de cursos y prácticas*, 28 de noviembre del 2001.

_____, *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se regula y desarrolla la fase especializada del Programa de Formación y Desarrollo Profesional del Servicio Profesional Electoral*, 10 de diciembre de 1999.

_____, *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban modificaciones a los requisitos, lineamientos y procedimiento para otorgar incentivos a los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral*, 29 de agosto del 2002.

_____, *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva por el que se aprueba el procedimiento de incorporación para ocupar vacantes distintas a las de Vocal Ejecutivo en Juntas Locales y Distritales, en Órganos Desconcentrados del Registro Federal de Electores y en Oficinas Centrales del Instituto Federal Electoral*, 4 de junio de 1999.

_____, *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva por el que se autoriza a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral para agotar la vía de acceso al Servicio Profesional Electoral mediante cursos y prácticas y por el que se regulariza la situación legal de diversos funcionarios con motivo de la expedición del Catalogo de Cargos y Puestos del Instituto Federal Electoral*, 22 de septiembre del 2000.

_____, *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva por el que se establecen lineamientos para la determinación de sanciones previstas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*, 10 diciembre 1999.

_____, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los procedimientos conforme a los cuales se atenderán las impugnaciones fundadas de Vocales Ejecutivos de Juntas Locales y Distritales y se llevara a cabo la ocupación de plazas vacantes en los cargos de Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales*, 3 de diciembre de 1996.

_____, *Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, 9 de junio del 2003.

- _____, *Acuerdo por el se definen las bases para el establecimiento de un Sistema de Evaluación Especial e Incentivos al desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral durante el Proceso Electoral Federal de 1997*, 30 de mayo de 1997.
- _____, *Acuerdo que presenta la Junta General Ejecutiva al Consejo General con relación a las adecuaciones de la estructura orgánica de las Direcciones Ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral del Instituto Federal Electoral*, 16 de marzo de 1999.
- _____, *Acuerdo que presenta la Junta General Ejecutiva al Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece el modelo de operación y los modelos generales de los exámenes del concurso de incorporación en modalidad de oposición para ocupar las vacantes en los cargos de Vocales Ejecutivos*, 25 de mayo de 1999.
- _____, *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*, marzo de 1999.
- _____, *Estatuto del Servicio Profesional Electoral*, junio de 1992
- _____, *Propuesta que presenta la Junta General Ejecutiva al Consejo General con relación a las adecuaciones de la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo previsto en el párrafo cuarto del artículo Décimo Tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Cofipe, entre otras disposiciones legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996*, 16 de diciembre de 1998.
- _____, *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se establece el procedimiento a seguir para la ocupación de vacantes del Servicio Profesional Electoral, mediante concurso de incorporación en su modalidad de oposición*, 13 de noviembre de 1998.
- _____, *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva por el que se aprueban los lineamientos de operación y el procedimiento para la aplicación de exámenes concernientes a las materias de las fases de formación y desarrollo, a cargo de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral*, 22 de abril de 1998.
- _____, *Acuerdo por el que incorporan al Servicio Profesional Electoral a los aspirantes seleccionados conforme a lo establecido en la convocatoria del 7 de diciembre de 1992*, 29 de mayo del 1993.
- _____, *Acuerdo por el que se establece el número de oportunidades que tendrán los Miembros del Servicio Profesional Electoral para acreditar cada una de las materias que comprenden las fases del Programa de Formación y Desarrollo Profesional*, 29 de mayo de 1996.
- _____, *Acuerdo por el que se establecen las bases conforme a las cuales se llevará a cabo la ocupación de plazas disponibles en el Servicio Profesional Electoral*, 31 de enero de 1994.
- _____, *Convocatoria para ingresar al Servicio Profesional Electoral*, 7 de diciembre de 1992.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril del 2003.

Informes, memorias y documentos internos

- Auditoría Superior de la Federación, *Informe de resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000*, separata, septiembre del 2002.
- Comisión del Servicio Profesional Electoral, *Informes anuales presentados al Consejo General del Instituto Federal Electoral, en cumplimiento del artículo 15, fracción II, del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, 2000-2003*.
- _____, *Minutas de las sesiones celebradas entre diciembre de 1996 y agosto del 2003*.
- DESPE, *Miembros del Servicio Profesional Electoral que ocupan actualmente un cargo o puesto en forma temporal*, documento elaborado por la Dirección de Normatividad e Incorporación, julio del 2000.
- Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, *“Comportamiento de la reserva del Servicio Profesional Electoral”*, documento preparado en diciembre de 1996.

- _____, “Evaluación el Desempeño”, Documento interno de trabajo elaborado en Noviembre de 1999.
- _____, “Integración del Servicio Profesional Electoral”, diciembre de 1993.
- _____, Evaluación del desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral correspondiente al ejercicio 1994, documento interno, noviembre de 1994.
- _____, *Listado preliminar de los datos más importantes de los miembros del Servicio Profesional Electoral con posibilidades de obtener la titularidad*, documento elaborado en agosto de 1998.
- IFE, “Informe del Director General sobre el Anteproyecto de Estatuto del Servicio Profesional Electoral”, en *Foro Electoral*, órgano del Instituto Federal Electoral, Año II, 1992, Número 9, pp. 57-58.
- _____, “Más allá de lo inmediato”, documento interno de trabajo, febrero de 1997.
- _____, *1994, tu elección; memoria del proceso electoral federal*, México, IFE, 1995
- _____, Actas de diversa sesiones del Consejo General, 1992-2003, en www.org.mx
- _____, Informes Anuales de la Comisión del Servicio Profesional Electoral presentado el Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas entre 1997 y 2002, diversas fechas.
- _____, *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*, Tomo I, Volumen 1 (“El IFE y sus órganos centrales”), México, 1992.
- _____, Políticas y programas generales del Instituto Federal Electoral, aprobadas anualmente por el Consejo General entre 1992 y 2003.
- _____, Programas Anuales de Trabajo de la Comisión del Servicio Profesional Electoral 1997-2003, presentados al Consejo General en diversas fechas.
- Junta General Ejecutiva, Informes anuales y trimestrales 1991-2003, presentados al Consejo General en fechas diversas.