



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

*"La profesionalización del servicio electoral en México
y su relevancia en la transición democrática".*

Tesis

Que para obtener el grado de
Maestro en Ciencia Política

Presenta:

Roberto Ramírez Casasola

Tutora:

Dra. Karla Valverde Viesca



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Quiero agradecer a todas aquellas personas que me apoyaron durante la elaboración de este trabajo, en especial a la Doctora Karla Valverde Viesca por sus valiosas sugerencias y ayuda constante.

Gracias al personal del Instituto Federal Electoral que me ofreció datos y puntos de vista sobre el tema, destacadamente al Consejero Alfredo Figueroa Fernández quien me proporcionó información y opiniones que me resultaron de gran utilidad.

A María de la Paz, que ha sido el mejor ejemplo en mi vida y el amoroso puntal de todos mis proyectos.

A Magdalena, a los dos Robertos y a Liliana.

ÍNDICE

Introducción	9
---------------------	----------

Capítulo 1

1 Evolución histórica del servicio público profesional en México	17
1.1 Antecedentes	17
1.2 El siglo XIX	18
1.3 El inicio del siglo XX y los primeros gobiernos de la Revolución	19
1.4 El periodo de Lázaro Cárdenas	22
1.5 Los años cuarenta	24
1.6 El periodo clásico del régimen autoritario: las décadas de los 50's a los 70's	25
1.7 Los años ochenta y noventa	29
1.8 El año 2000 y la alternancia	34
1.9 Situación actual del Servicio Profesional de Carrera	41

Capítulo 2

2 La necesidad de profesionalización del servicio público	44
2.1 El servicio profesional de carrera en el marco de los procesos democráticos	44
2.2 La falta de profesionalización del servicio público mexicano	47
2.3 Oportunidades del servicio civil de carrera en México	50
2.4 El sistema de mérito en el servicio civil de carrera	54

2.5 El gobierno democrático	55
2.6 Hacia la profesionalización del servicio público	58
2.7 Elementos básicos del servicio público profesionalizado	60

Capítulo 3

3 El Instituto Federal Electoral	63
3.1 Antecedentes	63
3.1.1 Ley Electoral de 1917	64
3.1.2 Ley para la elección de los Poderes Federales de 1918	64
3.1.3 Ley Electoral Federal de 1946	65
3.1.4 Ley Electoral Federal de 1951	65
3.1.5 Ley Federal Electoral de 1973	66
3.1.6 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977	66
3.1.7 El Código Federal Electoral	67
3.1.8 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	68
3.1.9 La reforma política de 1990	68
3.1.10 El Instituto en la reforma política de 1994	71
3.1.11 La reforma de 1996	72
3.2 Naturaleza jurídica del IFE	74
3.2.1 Fundamento constitucional	74
3.2.2 Fundamento Legal	75
3.2.3 La autonomía del Instituto Federal Electoral	77
3.2.4 Límites a la autonomía del Instituto	80
3.3 Estructura administrativa del IFE	82
3.3.1 Órganos de Dirección	83
3.3.2 Órganos Ejecutivos	88
3.3.3 Órganos Técnicos y de Vigilancia	89

3.3.4	Consejos Locales	90
3.3.5	Consejos Distritales	92
3.3.6	Mesas Directivas de Casillas	94
3.3.7	El Servicio Profesional Electoral	95

Capítulo 4

4	La autonomía, desarrollo institucional y credibilidad del Instituto Federal Electoral y su servicio profesional de carrera	96
4.1	La autonomía y desarrollo institucional del IFE	96
4.1.1	Los organismos autónomos	96
4.1.2	Desarrollo institucional del IFE	97
4.1.3	La labor de los consejeros en 1996 y el fortalecimiento del Instituto Federal Electoral	101
4.2	El desempeño institucional y credibilidad del IFE en los procesos electorales del 2000, 2006 y 2009	101
4.2.1	Las elecciones del año 2000. La consolidación de la credibilidad del IFE	101
4.2.2	Las elecciones del año 2006 y la afectación de la credibilidad del IFE	104
4.2.3	La reconstrucción de la credibilidad hacia el proceso electoral de 2009	109
4.3	La profesionalización del servicio electoral y el desempeño institucional del IFE	115

Capítulo 5

5 El Servicio Profesional Electoral	123
5.1 El Estatuto del Servicio Profesional Electoral	123
5.1.1 El Estatuto de 1992	123
5.1.2 El Estatuto de 1999	123
5.2 Reforma Integral al Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral 2010	127
5.2.1 Formas de ingreso al servicio profesional electoral (concurso, examen, curso, nombramiento, adscripción, titularidad y permanencia)	128
5.2.1.1 Concurso de incorporación (oposición)	132
5.2.1.2 Examen de incorporación temporal	135
5.2.1.3 Cursos y prácticas	135
5.2.1.4 Nombramiento	136
5.2.1.5 Adscripción y readscripción	137
5.2.1.6 Titularidad y permanencia en el Servicio	142
5.2.2 Sistemas de evaluación del personal	143
5.2.2.1 Programa de Formación y Desarrollo	146
5.2.2.2 La Maestría en Procesos e Instituciones Electorales	147
5.2.2.3 Evaluación Anual del Desempeño, Evaluación Especial y Evaluación Global	148
5.2.3 De la separación del Servicio	148
5.2.4 Derechos y obligaciones de los trabajadores	149
5.2.5 Sanciones	156
5.3 La aplicación del nuevo estatuto	158
5.4 Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del Servicio Profesional Electoral	159
5.4.1 Factores de valoración	159

5.4.2	Matrices FODA	161
5.4.3	Posicionamiento estratégico para el Servicio Profesional Electoral	164
5.4.4	Líneas generales de acción derivadas del análisis FODA	165
5.5	El servicio electoral de carrera en el contexto de la transición democrática en México	166
Conclusiones		170
Bibliografía		175
Anexo 1	Observaciones hechas por la Auditoría Superior de la Federación a los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006	182
Anexo 2	Metodología del análisis FODA	188

INTRODUCCIÓN

La profesionalización del servicio público es un aspecto relevante para el buen desempeño de un gobierno, vinculado con la necesidad de que la función pública sea más eficiente, competitiva y democrática. Para los gobiernos contemporáneos, es requisito contar con un servicio de carrera profesionalizado para la correcta gestión y dirección de los asuntos públicos, el cual se convierte en un indicador de su capacidad para dar respuesta a las necesidades y exigencias sociales.

Las sociedades se vuelven cada vez más complejas y generan requerimientos de lo más variados, situación que genera una mayor necesidad de adaptación y respuesta por parte de los gobiernos, lo cual depende en buena medida de la preparación del personal público. Esta misma condición se hace necesaria en instituciones del Estado que guardan un perfil especial, como son los organismos autónomos que requieren de una estructura que cuente con personal profesionalizado para su mejor desempeño y acreditación social.

Las transformaciones que se han venido dando en los contextos tanto nacionales como internacionales, han determinado que el funcionamiento de las instituciones tenga que adecuarse a dichos cambios de orden social, económico y político. Estos procesos han abierto canales de mayor participación y democratización y México no es la excepción, aún cuando este cambio se está dando de un modo muy lento por las resistencias derivadas de un sistema autoritario que prevaleció por muchos años y que entre otros muchos aspectos ha dificultado el desarrollo del servicio civil de carrera.

En México el proceso de profesionalización del servicio público no cubre sino una reducida parte del ámbito de acción de la administración pública tanto a nivel federal como local. Esta lentitud en su instauración y consolidación, se explica en

gran medida por las características históricas del un sistema político en el que el Partido Revolucionario Institucional tuvo durante décadas el control casi absoluto de las instituciones del Estado y de los recursos públicos, los cuales siempre se usaron como medios para conservar el poder en una permanente indefinición del proyecto nacional con una perspectiva de largo plazo.

La especialización de los servidores públicos nunca se estimó necesaria ya que las políticas públicas simplemente se orientaban a satisfacer clientelas o bien a contener los ánimos sociales, sin que existiera un criterio de racionalidad como fundamento de la acción pública, como sería propio en una administración pública profesionalizada.

El caso del Servicio Profesional Electoral en el IFE ha sido un proceso necesario para hacer más eficiente y eficaz la labor de la institución en el marco de los cambios que vive el país y el mundo. En el proceso de democratización de México están influyendo diversos factores que lo favorecen o lo inhiben, siendo la instauración de una estructura profesionalizada al interior del Instituto Federal Electoral un factor de fortaleza para el organismo autónomo y por lo tanto, favorecedor para la consolidación democrática.

En la actualidad el IFE ha demostrado tener capacidad para organizar los comicios siendo su nivel de confianza ante la ciudadanía bueno, sin embargo, se ha venido dando un proceso de desgaste en dicha confianza, (de acuerdo con la encuesta Mitofsky sobre el nivel de confianza en las instituciones, en el año 2003 la calificación del instituto fue de 7.6, descendiendo en el 2010 a 6.9), por esta razón resulta prioritario reforzar su nivel de credibilidad ante la ciudadanía, así como el ejercicio de su autoridad.

La misión original del Servicio Profesional Electoral consiste en profesionalizar, por mandato constitucional, a un conjunto de funcionarios electorales altamente calificados, apegados a los principios rectores del Instituto,

particularmente a la objetividad y la imparcialidad, y capaces de organizar procesos electorales con eficacia operativa y técnica, transparencia y rendición de cuentas. Su visión se orienta a que el cuerpo de servidores públicos electorales garantice que la tarea de organizar elecciones federales encomendadas al IFE sea realizada con absoluto profesionalismo, elevando con ello la confianza ciudadana y de los actores políticos en los resultados de la elección.

Frente a esta situación, un aspecto central de esta investigación es conocer si los objetivos originales y esenciales del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral son vigentes. Es decir, indagar si no se han distorsionado y si hay una correspondencia entre el “deber ser”, contenido en el marco normativo del organismo electoral y su aplicación.

Bajo esta óptica, se hace un análisis del servicio profesional electoral no sólo como parte importante para el desempeño eficaz del IFE, sino como pieza clave para el proceso de democratización del país, teniendo como hipótesis que una de las mayores fortalezas del IFE es precisamente la existencia de esta estructura de servidores de carrera, que aunque de manera lenta, se ha ido consolidando, hoy constituye tanto un soporte fundamental para el desempeño del organismo, como un pilar que orienta su futuro desarrollo.

Con el propósito de ofrecer una perspectiva histórica sobre el tema, en el primer capítulo de este trabajo se hace una reseña de la trayectoria y esfuerzos de profesionalización de la función pública en México, desde la época de la consumación de la Independencia, hasta nuestros días. Se enfatiza cómo este proceso, siempre marginal e incompleto, ha sido desalentado por múltiples razones.

En el año 2000 con la salida del PRI de la Presidencia de la República, la expectativa de la alternancia en la presidencia de la república, ofreció muchos “cambios de fondo”, entre los cuales se incluyó el inicio de un efectivo servicio

profesional de carrera. Se emitió la *Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal* en el que se propusieron siete subsistemas para el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, en vista a desarrollar de manera efectiva el servicio civil de carrera, esquema que finalmente no ofreció los resultados pretendidos.

La alternancia, igualmente trajo consigo la vista de una efectiva consolidación de la democracia en México, como lo expone el politólogo Juan Linz, quien dice que es el hecho político que finiquita la transición. Según Linz: “La consolidación.....es la situación en el que ninguno de los actores políticos más importantes, partidos o intereses organizados, fuerzas o instituciones, considera que existe alternativa al proceso democrático para llegar al poder y....ningún grupo o institución política tiene la prerrogativa de vetar la acción de los gobernantes democráticamente electos...para decirlo de manera más simple, la democracia tiene que ser considerada *the only game in town*”¹.

Sin embargo, los avances democráticos reflejados en la mayor participación ciudadana y en la apertura de canales de exigencia y presión hacia los gobiernos e instituciones, todavía no eran lo suficientemente sólidos como para evitar conflictos y polarización, lo que se hizo patente con los acontecimientos poselectorales en el 2006. A la democracia mexicana aún le queda un largo trecho por recorrer para consolidarse.

En el segundo capítulo se analiza la situación actual del servicio civil de carrera en el marco de los procesos democráticos mencionados, (ello desde una perspectiva general, sin perder de vista que existen experiencias específicas en distintos ámbitos del Estado mexicano y de la organización pública federal que tienen características propias, tales como el Servicio Exterior Mexicano, el Sistema de Carrera Judicial o el Servicio Civil de Carrera Policial, por mencionar algunos). Asimismo, se estudian, algunos de los principales factores que han impedido un

¹ Linz, Juan. *Transitions To Democracy*. Washington Quarterly, 13, núm. 3, 1990. P 156.

mayor desarrollo del servicio civil en general y las oportunidades que existen para impulsarlo; así como el perfil deseable para un servicio público profesionalizado dentro de un sistema democrático.

Aunque todavía muy limitado en el caso de México, el servicio civil de carrera reviste la mayor importancia derivada de la necesidad de que la función pública sea más abierta, competitiva y transparente. El servicio público profesionalizado es requisito para que las instituciones tengan mayor capacidad para desarrollar sus funciones y puedan atender adecuadamente las necesidades que integran la vida social y económica.

Tenemos pues que el camino hacia la consolidación democrática, supone entre otras cosas, la necesidad de mejorar el ejercicio de los gobiernos, siendo precisamente este punto donde la profesionalización del servicio público juega un papel importante para lograrlo. Sin embargo, la instauración efectiva del servicio civil de carrera aún enfrenta, como ya se dijo, resistencias derivadas de viejas formas del sistema político.

En el caso específico del Servicio Profesional Electoral, los mismos factores relativos al viejo sistema también han limitado su desarrollo y además, por el carácter muy especializado de sus tareas, su crecimiento se ha tenido que ajustar al ritmo impuesto por los acomodos legales y orgánicos que ha experimentado el propio IFE. Para comprender, los elementos que definen al Servicio Profesional del IFE, en el tercer capítulo se analiza el surgimiento y trayectoria del Instituto Federal Electoral; las diferentes leyes electorales que han existido; así como las reformas y procesos que han conformado al actual organismo electoral. También se aborda su naturaleza jurídica, su autonomía y los límites de la misma. Por último y para tener una perspectiva más amplia del mismo, se describe su estructura actual y su funcionamiento, para poder analizar si sus objetivos originales y esenciales se están cumpliendo.

En este apartado se destaca cómo el tránsito hacia la democracia, se refleja en las transformaciones legales que se han dado en los asuntos electorales. Así encontramos, que en la *Ley Electoral de 1916*; la *Ley para la elección de los Poderes Federales de 1918*, la *Ley Electoral Federal de 1946*, y otros ordenamientos electorales que no se expidieron sino hasta los años setentas, se otorgaba el control de todo el proceso electoral al Poder Ejecutivo Federal, lo que le permitía manipular y orientar los resultados. No fue sino hasta 1977 cuando con la *Reforma Política*, se expidió la *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE)* cuya principal aportación fue permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas antes proscritas y propiciar su representación en los órganos legislativos, en ella se estableció como organismo electoral a la Comisión Federal Electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación y que sería antecedente del Instituto Federal Electoral.

La Comisión Federal Electoral contaba con una estructura amplia y desde la misma se comenzó a conformar una base de servidores especializados en la organización de los procesos electorales, que posteriormente se incorporarían al Instituto Federal Electoral. En 1989, tras los cuestionados comicios del año anterior, se emprendió una nueva reforma a la Constitución y en agosto del año siguiente se expidió el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)* que dio lugar a la creación del IFE como un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral.

Desde entonces, el IFE ha transitado por distintas etapas buscando adaptarse para que los procesos electorales adquieran mayor eficiencia y credibilidad. Ello ha determinado que en su estructura se cuente con un servicio profesionalizado, con un perfil especializado y configurado para apuntalar las tareas del instituto.

El análisis sobre el servicio profesional electoral como parte importante para el desempeño eficaz del IFE y por lo tanto la relevancia que este tiene en el proceso

de democratización del país, se presenta en el cuarto capítulo de este trabajo. También, se expone la situación actual del IFE en cuanto a su desarrollo y el nivel de confianza que, con altibajos, ha logrado ganar a través de su desempeño en los procesos electorales, siendo una de sus fortalezas principales la estructura profesional con servidores de carrera, misma que se ha ido consolidando en un proceso lento pero que actualmente constituye un soporte fundamental para el organismo.

En efecto, actualmente y como resultado de la afectación a la credibilidad del instituto después de la elección del 2006 y el fuerte conflicto postelectoral, la recuperación de la confianza es un asunto prioritario para el organismo, que se ha visto afectado por situaciones en las que la transparencia, autoridad y autonomía del instituto se han puesto en tela de juicio.

Por otro lado, en detrimento de su autonomía y autoridad, se ha propiciado un áspero ambiente desde los medios, que irritados por la pérdida de sus abundantes ganancias derivadas de la promoción política en radio, televisión y prensa, se han mostrado hostiles ante el IFE. Igualmente, el instituto tiene que encarar una difícil relación con los partidos políticos, que a toda costa tratan de penetrarlo para beneficiarse políticamente.

Es así que la consolidación del servicio electoral es un factor muy importante para el desempeño y desarrollo del organismo electoral, puesto que entre mayor sea la acreditación pública del instituto, serán mayores las posibilidades de crecimiento y consolidación de sus servidores de carrera.

En el último capítulo, a partir de un balance general sobre los esfuerzos emprendidos para consolidar el sistema del Servicio Profesional Electoral como elemento fundamental para el desempeño y desarrollo del IFE, se hace un análisis de sus fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades, considerando los principales factores que favorecen o inhiben su avance, así como la vigencia de

sus objetivos originales, proponiéndose algunas líneas generales de acción para su mejoramiento en el corto y mediano plazo.

Uno de estos aspectos sustantivos, es el marco normativo y los cambios que este ha sufrido. El *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral* se ha modificado en varias ocasiones, siendo la última reforma la hecha a finales del año 2009, misma que entró en vigor desde febrero del 2010.

Esta reciente actualización amplió el estatuto a prácticamente el doble en su extensión, como una forma de responder a la realidad que vive el instituto y su personal, en aspectos como el ingreso, la evaluación, la capacitación, la promoción y la equidad por sólo mencionar algunos. Si bien, esta normatividad ofrece una base sólida desde donde se pueden instrumentar los lineamientos para lograr un mejor funcionamiento y desarrollo del servicio electoral, en aras de mejorar y fortalecer el sistema de profesionalización del servicio electoral, los esfuerzos de orden administrativo y legal tendrán que seguirse llevando a cabo.

Asimismo y de cara al complejo contexto político que vive el país, sin duda la condicionante principal para que el IFE y sus estructuras se consoliden como garantes de los procesos electorales, será que la energía social encuentre las vías para que su voluntad se refleje en el desempeño de las instituciones, hacia una auténtica democratización del país.

CAPÍTULO 1

1. Evolución histórica del servicio público profesional en México.

1.1 Antecedentes.

En este capítulo se hará un esbozo histórico de la trayectoria y los esfuerzos hechos en México para conformar estructuras y medios para profesionalizar la función pública. Se enfatiza, el momento en que se emitió la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en el año 2003. En este trayecto, todavía inacabado, han existido diferentes condiciones históricas y políticas que han presentado tanto obstáculos como incentivos para su consecución. Específicamente se abordará la esfera del Poder Ejecutivo Federal, aunque por supuesto también ha existido una trayectoria que abarca intentos de profesionalizar el servicio civil en algunos estados, y en los ámbitos del Poder Legislativo y Judicial.

Se debe considerar que hay una evidente “escasez de información acerca del empleo público y de las prácticas que lo vinculan con la administración pública, particularmente por el hecho de que el sistema político estuvo dominado por un solo partido durante un periodo muy largo de tiempo; esta situación dificulta el análisis tanto cuantitativo, como cualitativo”.² El control casi absoluto que durante décadas tuvo el Partido Revolucionario Institucional, también abarcó las instituciones del Estado y los recursos de la Administración Pública tanto federal como de los Estados, utilización que fue prácticamente discrecional en vistas siempre a mantener el poder y con una perspectiva de corto plazo. Lo mismo se puede decir de las políticas públicas que se orientaban a satisfacer clientelas

² Allyson Benton, *Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil en México*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Políticas, 2002, pp. 1-4.

políticas y a contener los ánimos sociales y no bajo un criterio de racionalidad como el que sería propio de una administración pública profesionalizada.

El apretado y aún incompleto análisis histórico sobre las decisiones que van asumiendo los distintos gobiernos relativas a la necesidad de modernizar y profesionalizar la administración pública arroja, sin embargo, pistas explicativas que nos permiten entender por qué se había quedado sistemáticamente postergada la idea de contar con un servicio civil de carrera.³

Las transformaciones se fueron dando como consecuencia de las circunstancias nacionales y mundiales aunadas a la preocupación por el desempeño de las instituciones. Se ha transitado, en un proceso muy lento y ríspido por las resistencias encontradas, a tratar de poner mayor atención a las estructuras, funciones y procedimientos, hasta llegar a la situación actual del servicio civil de carrera en México.

1.2 El siglo XIX.

En México los primeros ministerios, antecesores de las actuales secretarías de Estado surgieron en 1821 una vez consumada la independencia, los cuales han tenido muchas transformaciones cuantitativas y cualitativas. En el Ministerio de Relaciones Exteriores, surgió especialmente la preocupación de contar con una estabilidad y crear lo que una carrera en el servicio exterior. Por primera vez se organizó estructuradamente el Cuerpo Consular en el año de 1834; siendo en 1871 cuando sus funciones se adecuaron para hacerlas acordes con lo que se establecía en el Derecho internacional. Para 1888 se organiza el Cuerpo Diplomático y se crean las misiones para esos servicios. El nombramiento de los integrantes de dicho cuerpo diplomático era facultad del Presidente de la República con ratificación del Senado. Otras reforma se dio en 1896 haciendo una

³ Pardo, María del Carmen. *El servicio profesional de carrera en México*. Artículo presentado para X el Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. P. 2

distinción y especialización de las funciones del Cuerpo Diplomático y la Delegaciones Consulares. Este Cuerpo Consular se reforma de nuevo en 1910 y se crea la Secretaría de Relaciones Exteriores. Ya desde ese tiempo empezaron a surgir algunas controversias en cuanto a los derechos y percepciones del servicio exterior con las instancias encargadas de administrar los recursos. Sin embargo, la preocupación por la suerte profesional y laboral que correrían los trabajadores al servicio del Estado estaba latente en otros círculos.

En 1875 aparece la llamada Asociación Mutualista de Empleados Públicos, que asumió una actitud beligerante que le valió no obtener mayores logros. Del mismo modo se estableció una carrera para empleados en la Escuela de Contaduría y Administración, que supuestamente debían cursar aquellos interesados en trabajar en la administración pública. Pero en realidad lo que sucedía en ese periodo del porfiriato “era que los puestos se otorgaban discrecionalmente y hasta se vendían”.⁴ José Ives Limantour miembro del grupo de “los científicos” de los que se rodeó Díaz, ocupó el ministerio de Hacienda y desde esa posición elaboró un Catálogo de Puestos, como un primer esfuerzo de clasificación del servicio público y quienes lo integraban. Limantour hizo que se publicara *Guía Práctica del Empleo*, que se podría equiparar a una especie de escalafón para las promociones y ascensos de los servidores del gobierno.

1.3 El inicio del siglo XX y los primeros gobiernos de la Revolución.

En 1906 algunos de los anteriores integrantes de la mencionada Asociación Mutualista de Empleados Públicos pretendió establecer lo que sería un intento de servicio civil, pero se encontró con fuertes resistencias a consecuencia de su perfil político identificado con la corriente de los hermanos Flores Magón y no tuvo éxito.

Al término de la Revolución, el principal problema a enfrentar fue el dar orden y cohesión a un nuevo régimen, ello en medio de circunstancias que se inclinaban

⁴ Pardo, María del Carmen. *Ob. Cit.* P. 3

más hacia la inestabilidad política. La aparición del partido oficial y el aglutinamiento de fuerzas políticas en el mismo, determinó lo que sería un sistema político *sui generis* en el que el PRI se mantuvo en el poder durante décadas a través de un sistema presidencialista de carácter autoritario, en el que la concentración de poder a favor del Poder Ejecutivo estaba íntimamente ligado a un partido político semioficial con una estructura corporativista. El poder del presidente estaba basado en la organización del partido, en la disciplina de partido y en el liderazgo del partido.⁵

Desde los primeros gobiernos de los generales y luego con la llegada de los “cachorros” aparecieron dos tendencias, por una parte organizaciones con pretensión de crear una estructura burocrática bajo el discurso de la modernización y la profesionalización, y por otro lado, sin oponerse a las primeras, también aparecen los cuerpos corporativos que enarbolan como principal bandera la defensa de derechos.

“La profesionalización va a tener referentes difusos al mezclarse con derechos laborales. Esta „confusión’ fue ganando terreno en la medida en que lo fue perdiendo la clara convicción de contar con cuerpos profesionales para la función pública. Aparecen preocupaciones que se mueven en el amplio espectro de la instauración y protección de derechos de los trabajadores al servicio del Estado, organizados en sindicatos, y mejor aún en una federación que los aglutina”.⁶ El sistema de reclutamiento para los cargos públicos, está más determinado por el “compadrazgo” y la buena relación política que por un perfil profesional a demostrar. Es entonces que ya no es tan importante constatar con una capacidad profesional, sino mostrar, (o aparentar) una honorabilidad a toda prueba y preocupación por los intereses de la patria. La función pública se empantanó en toda una serie de prácticas y formas que eran necesarios conocer y practicar, si se pretendía acceder a un puesto público.

⁵ Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. Editorial Siglo XXI, México 1986, sexta edición. P. 190

⁶ Pardo, María del Carmen. *Ob. Cit.* P. 3

En 1922 aparecen los primeros sindicatos afiliados a la Central Obrera de la República Mexicana, la CROM. Álvaro Obregón hizo algún intento, que no se materializó nunca, de contar con un Reglamento de Inamovilidad y otro de Pensiones, para los maestros. De igual manera fomentó la aparición de la Confederación Nacional de Administración Pública que buscaba agrupar funcionarios capaces de promover la integración de un servicio civil, además de garantizar derechos económicos y sociales; una de sus principales metas era la de establecer la Agrupación de Prevención Social para reglamentar el servicio civil de carrera. En 1924 aparece la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales que tuvo la intención de proponer una ley del servicio civil para sentar las bases de una carrera administrativa. No se materializó esta intención pero un año después entró en vigencia una *Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de Exámenes* para normar el ingreso a ese órgano por la vía de esas pruebas. En 1925 se expidió la *Ley de Pensiones Civiles de Retiro* que tuvo como propósito fundamental integrar un sistema de seguridad social”.⁷

Pascual Ortiz Rubio, en 1931 expidió la *Ley Federal del Trabajo*, que señalaba en su artículo segundo⁸ que las relaciones entre el Estado y los servidores públicos se regirían por Leyes del Servicio Civil, mismas que nunca fueron expedidas. A mitad de la década de los treinta creció notoriamente la burocracia y se empezaban a manifestar necesidades de estabilidad laboral; prestaciones, y otros beneficios que en ese momento prácticamente no existían.

Al mismo tiempo que crecía la estructura burocrática, se hacía más notoria la necesidad de especializar algunas áreas del gobierno. El presidente Abelardo Rodríguez expidió un *Acuerdo para normar la organización y el funcionamiento del*

⁷ Haro Belchez, Guillermo. *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México, INAP/Miguel Angel Porrúa, 2000, p. 48.

⁸ *Origen y repercusiones de la primera ley federal del trabajo : publicación conmemorativa del cincuentenario de la primera ley federal del trabajo : 1931-1981*. Secretaría del Trabajo y Previsión Social México, 1981. P.13

servicio civil.⁹ Sin embargo, y de manera paradójica, cuestiones burocráticas y problemas de vigencia impidieron su aplicación y nunca alcanzó la categoría de Ley. También en este periodo se reorganizó el servicio exterior, uniéndose en una sola carrera la vía diplomática y la consular. En 1935 desde el Partido Nacional Revolucionario (PNR) se presentó una propuesta para el establecimiento del servicio civil y sobre la creación de una institución encargada de formar de manera profesional a los servidores públicos.¹⁰

1.4 El periodo de Lázaro Cárdenas.

En 1938 Lázaro Cárdenas expidió un *Estatuto General de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión* para normar las relaciones de tipo laboral entre el Estado y sus trabajadores. En este documento, que atendía más a la estabilidad, las prestaciones, las condiciones generales de trabajo, los derechos de los trabajadores y la regulación de la jornada de trabajo de los trabajadores de los niveles inferiores, no se hacía ninguna referencia al Acuerdo emitido por el gobierno anterior sobre el servicio civil. “A partir de ese momento se establece la distinción, que causaría enormes problemas a la larga, entre los trabajadores identificados como de base y aquellos de confianza”.¹¹ La inserción en el Estatuto del derecho de huelga fue una cuestión significativa que se tomó en cuenta.

Es en este periodo del gobierno cardenista, inclinado a las masas populares que comenzaron a aparecer organizaciones de trabajadores que enarbolaron la defensa de sus derechos. Nacieron la Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra en 1934; la Alianza de Trabajadores del Estado en Salubridad en 1936; la Federación Nacional de Trabajadores del Estado en 1937 y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, (FSTSE) en 1938. Esta última se incluyó en el esquema corporativo del partido oficial (que

⁹ Secretaría de Gobernación, *Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil*, México, D. O. 12 de abril de 1934.

¹⁰ *Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación*, en Revista política social, tomo I, núm. 4, 4 de octubre 1935, pp. 11-16

¹¹ Pardo, María del Carmen. *Ob. Cit.* P. 4

Cárdenas transformaría en PRM). El FSTSE se definió como “una organización sindical que representa un ejemplo de la estructura corporativa del Estado mexicano: la FSTSE monopoliza la representación de los burócratas de base y – en la actualidad– forma parte de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que, a su vez, es uno de los tres sectores del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Una buena parte de los trabajadores de base están sindicalizados lo cual facilita el control del gobierno; por otra parte persiste el dominio vertical sobre los trabajadores de confianza, que al no estar sindicalizados pueden ser removidos con toda libertad”.¹²

El presidente Lázaro Cárdenas guardó sus reservas ante la posibilidad de que a través de un Estatuto de Carrera se permitiera el ingreso y permanencia de personal que no habían demostrado méritos suficientes en la tarea revolucionaria y por lo tanto no tuvieran una sólida lealtad. Desde los primeros gobiernos postrevolucionarios existió la preocupación de que los miembros del gobierno fueran incondicionales al gobierno y el partido. Se dio así inicio a un sistema en el que prevaleció el criterio de lealtad de los cuerpos del gobierno, aunque no fueran muy profesionales o cubrieran un perfil específico. Se comenzó a desarrollar en la burocracia mexicana la idea de que lo importante era formar parte del partido y más específicamente de un grupo político, aunque no se conociera el ámbito de desempeño público. Lo importante era entrar y mostrar lealtad, lo de menos era ir aprendiendo sobre la marcha.

Sin embargo, de manera paralela, en la lógica corporativa se incorporaron normas y usos que garantizaban derechos a los trabajadores al servicio del Estado, con lo que también se aseguraba la lealtad de los grupos de base, aunque en un sentido similar, éstos no fueran necesariamente los más profesionalizados. Se fortalecieron paulatinamente los “sindicatos charros”, cuyos líderes

¹² Pablo Guerrero, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera*, Documento de trabajo núm. 61, México, CIDE, sin fecha. P. 13.

garantizaban el control de los trabajadores, tanto en el sector público como en el de los obreros.

Se garantizaron derechos a los trabajadores de la burocracia a cambio de lealtad al proyecto político en turno y se relegó la idea de contar con cuerpos profesionalizados que pusieran sus habilidades y vocación al servicio del Estado.

1.5 Los años cuarenta.

Lucio Mendieta y Núñez elaboró en 1942, un plan para establecer un Instituto de Administración Pública, entre cuyas labores se proponía formular cambios para optimizar la función pública y delimitar los perfiles de las carreras relacionadas con el campo de acción de la administración pública. Sin embargo, tendrían que pasar más de diez años, para que en 1955 se materializara ese proyecto con la creación del Instituto Nacional de Administración Pública, el cual se registró como una asociación civil, teniendo entre sus prioridades la de contribuir en la profesionalización del servicio público.

Conforme avanzaba el siglo las capacidades profesionales empezaron a ser más necesarias de cara a una administración más compleja. Igualmente se mantenía la preocupación por que los funcionarios fueran personas honorables, y en 1940 entra en vigor la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*. Tres años más tarde en 1943 se plantea la necesidad de revisar las tareas que llevaban a cabo los funcionarios públicos, creándose una Comisión Intersecretarial encargada de suprimir aquellos servicios que no resultaran esenciales.¹³

¹³ Secretaría de la Presidencia, *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, México, 1977, p. 24.

1.6 El periodo clásico del régimen autoritario: 1950-1970.

En 1957 entra en vigor la *Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación*. Se creó la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro, la que en 1960 se convertiría en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE). Estas decisiones culminaron con la adición al artículo 123 de la Constitución de un apartado B con diversas fracciones que son la base orgánica de la nueva situación de la función pública. Dicho apartado establece los derechos constitucionales burocráticos sobre jornada de trabajo, descanso, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derechos de asociación, seguridad social y conflictos laborales. Esta adición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960.

En 1963 se promulgó la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* (LFTSE) como reguladora del apartado B, en la que se mantuvo la distinción entre trabajadores de confianza y base. En el artículo 5 de esta ley se señala que son trabajadores de confianza los que forman parte de la planta de la presidencia y los que necesitan de la aprobación expresa del presidente. Y dentro del poder ejecutivo, los que en cada dependencia y entidad se encuentren en el apartado B y desempeñen funciones de dirección: directores generales, subdirectores, jefes de departamento, de área, y adjuntos. Personal encargado de tareas de inspección, vigilancia y fiscalización, manejo de fondos y valores, auditores, los que tengan injerencia en el control directo de adquisiciones, quienes tengan la representación de las dependencias, los encargados de almacenes e inventarios, trabajo de investigación científica, consultoría o asesoría de los niveles superiores. Asimismo, personal adscrito a las áreas de presupuesto, secretarías particulares, ayudantías, agentes del ministerio público federal y del distrito federal, y los agentes de la policía judicial y miembros de policías preventivas. En el artículo 6 se consideran trabajadores de base a los que no están incluidos en el artículo 5. La característica distintiva de este último grupo es

que gozan de estabilidad en sus puestos, lo que en la práctica se ha desafortunadamente entendido como inamovilidad.¹⁴

En 1970 se promulgó una nueva Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado A del propio artículo 123, que sustituyó a la existente desde 1931.

Tanto en el apartado B del artículo 123 como en la ley reglamentaria de la Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se hace referencia a funcionarios públicos, servidores públicos, trabajadores al servicio del Estado, trabajadores del Estado y servidores de la nación de manera prácticamente equivalente. Aunque en el artículo 108 constitucional se señala qué funcionarios pueden ser sujetos a juicio político, sigue sin haber una clara distinción entre funcionarios y empleados públicos; se tiende a hacer equivalentes a los llamados de confianza y base, aunque formalmente existan distinciones puesto que los de base eran los únicos cuyos derechos estaban consignados por ley. En el artículo 128 constitucional, por ejemplo, se establece: “Todo funcionario público sin excepción antes de tomar posesión de su cargo, protestará guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”. En cambio en el artículo 89 en su fracción III hay una referencia a las facultades del presidente de “Nombrar y remover a los demás empleados de...”. Andrés Serra Rojas expresa: “En el estado actual del tema a las categorías se les ha comprendido bajo el rubro de ‘trabajadores del Estado’ con idénticas características. En verdad no se le ha dado ninguna importancia a la distinción, aunque existen empleados más importantes que los funcionarios”.¹⁵

Para los trabajadores de base, el hecho de contar con una plaza significa que tienen acceso a prestaciones y garantías similares a los de los países que cuentan con servicios civiles. Para los de confianza, (que podrían tener alguna equivalencia con el grupo que en otros países se identifica como *senior service*),

¹⁴ Pardo, María del Carmen. Ob. Cit. P. 7

¹⁵ Citado por Haro Belchez, Guillermo. Ob. Cit. P. 50

cuyas plazas, en este caso, presupuestales, les da acceso a prestaciones, pero no les garantiza estabilidad en el empleo, ya que su permanencia va a depender de la voluntad de los jefes o de la del grupo al que se pertenece.¹⁶ Los trabajadores de base tienen muy escasas expectativas de promoción o de poder hacer algún tipo de carrera profesional, mientras que los de confianza son los que toman decisiones, llevan a cabo tareas operativas, además del control de los recursos y su asignación.¹⁷ Los primeros tienen garantizada su permanencia, pero tienen fuertemente restringidas sus posibilidades de ascenso en la escala organizativa y salarial. Los de confianza ocupan los puestos medios y altos, gozan de mejores niveles de ingreso pero carecían hasta antes de la aprobación de la ley de estabilidad laboral.¹⁸

En el año de 1965 se funda la Comisión de Administración Pública (CAP) a la que se le encargó la preparación de un análisis sobre la realidad que tenía la administración pública; el diagnóstico lanzó datos importantes sobre insuficiencias evidentes que mostraba la estructura administrativa.

Luis Echeverría expidió dos importantes acuerdos, el del 28 de enero y el del 11 de marzo de 1971 en los que se sentaron las bases de un ambicioso programa de reforma a la administración pública.¹⁹ El órgano rector de las acciones derivadas del programa fue la Dirección de Estudios Administrativos. En ese año se añadió a la estructura de la Secretaría de la Presidencia, la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. Esta dirección elaboró el Catálogo de Empleos de la Federación, el que presentó problemas debido a que confundió la unidad de trabajo con el trabajador. No definió los requerimientos del puesto y las diferencias respecto a las plazas, ni tampoco aclaró las diferencias entre el grupo profesional dedicado a tareas sustantivas y el que tenían responsabilidades

¹⁶ José Luis García Ruiz, *Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México*, Documento de trabajo, núm. 50, CIDE. P. 14-15

¹⁷ Pardo, María del Carmen. *Ob. Cit.* P. 7

¹⁸ Guerrero, Pablo. *Ob. Cit.* P. 12.

¹⁹ Pardo, María del Carmen. *Ob. Cit.* P. 9

administrativas.²⁰ En 1975 entró en vigor la *Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles*.

El presidente José López Portillo planteó un programa aún más ambicioso, el Programa de Reforma Administrativa para el Gobierno Federal 1976-1982. Confió su puesta en marcha a la Coordinación General de Estudios Administrativos que sustituyó a la Dirección General de Estudios Administrativos, que desapareció. Posteriormente, la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal se transformó para adecuarla a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* expedida en 1976.

De este modo, se posterga el proyecto de un servicio civil de carrera para aquellos funcionarios no incluidos en la legislación laboral vigente.

A pesar de que no se llegó a concretar legalmente el servicio civil de carrera para garantizar la situación de estabilidad y permanencia de los llamados trabajadores de confianza, sus condiciones salariales siempre fueron superiores. Ello puede explicar por qué tardó la manifestación sobre el Estado sobre este o reclamo.

Posterior a la Reforma Política de 1977, en los años ochenta la administración pública mexicana empezó a incluir ya de manera explícita y como un objetivo la noción de profesionalización; no obstante el resultado de las reformas promovidas se enfocaron mayormente a hacer más eficiente la administración, especialmente en sus aspectos más visibles y de contacto con la sociedad, como fue el caso de los servicios públicos y asistenciales, pero que no desembocaron en una activación real y efectiva del servicio civil de carrera.

²⁰ Omar Guerrero, *El funcionario, el Diplomático y el Juez*, México, Universidad de Guanajuato/Instituto nacional de Administración Pública, Plaza y Valdés Editores, 1985.

1.7 Los años ochenta y noventa.

Dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), en 1982 se creó la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública, misma que orientó sus trabajos de una manera más decidida para poner en marcha un servicio de carrera.

El presidente Miguel de la Madrid afirmó que se debería dar prioridad: “al establecimiento de un servicio civil, que fundamentado en la equidad y en la eficiencia, proporcione estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación”.²¹

Al parecer el gobierno tenía en mente los límites que habían tenido medidas tomadas con anterioridad y no quería que sus acciones se diluyeran sin que se obtuviera algún resultado concreto. Primero, impulsó la idea de contar con un Catálogo de Puestos que corrigiera los problemas del que existía hasta entonces, que tenían que ver con el hecho de que su estrecha vinculación con el presupuesto al asignar con una determinada clave los ingresos para las distintas categorías, hacía que resultara demasiado flexible para hacer corresponder dichas categorías con los puestos y peor aún con los requisitos para ocuparlos. Además el único criterio de ascenso era la antigüedad, pero no establecía plazos ni procedimientos para llegar al inmediato superior, situación que se dejaba a la “buena voluntad” del jefe.²²

El Catálogo de Puestos del Gobierno Federal de 1982 contaba con 1,600 fichas o cédulas de descripción de puestos, agrupadas en 110 ramas que establecían las características que las identificaban. El sistema escalafonario definió todos los puestos hasta el nivel de director general, pero no incluyó los

²¹ de la Madrid Hurtado, Miguel, *Modernización de la Administración Pública*, Cuadernos IEPES, México, 1982, p. 8

²² Haro Belchez, Guillermo. P. 59

requisitos necesarios para ocuparlos. Dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) se integró la Dirección General del Servicio Civil de Carrera, responsable de normar y coordinar dicho servicio. En 1983, por acuerdo presidencial se constituyó –además– la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, a la que se le definió como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera en la administración pública federal.²³ Incluso se publicó un año después el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil en el que se especificaron su integración y funciones.²⁴

La Comisión tuvo la responsabilidad de plantear el mejor modo para instituir el servicio civil en las dependencias. El presidente señaló: “Con el servicio civil de carrera habremos de evita el arribismo, que en muchas ocasiones ha desplazado a esforzados servidores públicos, y, en consecuencia, a las valiosas experiencias y opiniones que éstos podrían aportar a la administración pública y al país”.²⁵

El proyecto que presentó la Comisión era bastante sistemático y proponía un servicio civil controlado centralmente. Pero fue rechazado por la FSTSE por considerarlo poco flexible, con un único formato de condiciones de trabajo. Si bien la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado reconocía la necesidad de una carrera civil para los trabajadores del gobierno, pedía que toda iniciativa se mantuviera subordinada a la legislación vigente, con el „respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores’.²⁶

²³ Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1983.

²⁴ Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Diario Oficial de la Federación, 19 de junio de 1984.

²⁵ Sierra Olivares, Carlos. *Servicio civil de carrera en México*, Documento presentado en la VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano, Instituto Centroamericano de Administración Pública y Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, 5-9 agosto 1996, Guatemala, p. 188. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Centro de Documentación. http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/30_31/art8_30_31.pdf

²⁶ Guerrero, Pablo. Ob. Cit. P. 15

En 1985 se llevaron a cabo recortes de estructura en las secretarías de Estado, con lo que desapareció la subsecretaría en la que se encontraba la Comisión Intersecretarial y sus funciones pasaron a la nueva Dirección General de Servicio Civil, perdiendo algunas atribuciones formales y por lo tanto peso en la estructura de la administración pública federal.

En esta administración se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). El gobierno, nuevamente movido por la obsesiva preocupación por la honorabilidad de los funcionarios, incorpora la idea de contar con un sistema que permitiera el acceso y permanencia de funcionarios profesionales. Ya para esta década estaba más que consolidada la percepción pública de una burocracia ineficiente, lenta y corrupta. Todo lo contrario a lo deseable en un sistema profesionalizado.

Así se explica que se creara con el nivel de secretaría de estado un organismo responsable de vigilar bajo reglas y procedimientos el desempeño del sector público y en su caso sancionar y corregir las desviaciones.

También se reformó y amplió la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. En el Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el gobierno de Carlos Salinas hay un evidente retroceso en este tema al menos al nivel de discurso. El documento señala:

“El Ejecutivo Federal selecciona a sus colaboradores para desempeñar las funciones que el pueblo le ha encomendado. Se exigirá de ellos el cumplimiento escrupuloso de sus responsabilidades, claridad y transparencia en sus acciones”.²⁷

En el sexenio de Salinas se reactiva el tema del servicio civil a consecuencia de las condiciones solicitadas por la Organización para la Cooperación y el

²⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989, P. 47.

Desarrollo Económico (OCDE), organismo al que se incorpora México durante este gobierno. El aspecto del servicio civil de carrera se incluyó en un proyecto de mayor aliento que sería la Reforma del Estado.

La instauración del servicio civil de carrera se percibió como contrario al tradicional sistema de ingreso al servicio público, que como ya dijimos estaba determinado por la amistad y la vinculación política y sólo de manera muy escasa por méritos profesionales. Desde la década de los ochenta, los organismos y dependencias públicas fueron adoptando formas de contratación, promoción, capacitación y hasta despido inspiradas en esquemas de carrera, pero que correspondían más a una decisión voluntaria, lo que obligaba a que cada organismo ajustara sus esquemas de profesionalización y empleo a propósitos específicos.²⁸

En 1992, se publicó se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para regresar a la Secretaría de Hacienda las atribuciones que en materia de administración de personal tenía la recién desaparecida SPP. Se volvió a reformar la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y ante la falta de una ley que regulara el sistema de manera integral fueron apareciendo sistemas de profesionalización en distintos organismos. Estas experiencias se pueden calificar como desiguales pero introducen elementos para contar con cuerpos más especializados y profesionales.²⁹

La federación de sindicatos propuso una revisión de las condiciones laborales de los trabajadores de base encaminadas a romper la rigidez de los tabuladores. Se firmó un acuerdo con el gobierno que incluía el compromiso de establecer un marco diferenciado para cada dependencia. No se establecieron plazos, estrategias y programas para ponerlo en operación. El gobierno se comprometió, asimismo, a rezonificar los salarios, integrando áreas en las zonas de más baja remuneración para incrementar las percepciones, sin que esto

²⁸ Pardo, María del Carmen. *Ob. Cit.* P. 2

²⁹ Uvalle, Ricardo y Bravo, Marcela (comps.), *Visión Multidimensional del servicio público profesionalizado* México, UNAM/Plaza y Valdés, 1999, P. 63

implicara romper los pactos que exigían tanto congelamiento de los salarios como alzas moderadas. El sexenio concluyó sin que se hubiera cumplido el ofrecimiento. El gobierno que entraba sufrió un importante descalabro económico a los veinte días de su llegada, lo que postergó indefinidamente las posibilidades de llevar a cabo la revalorización de los salarios de los trabajadores de base.³⁰

Al iniciarse el periodo presidencial de Ernesto Zedillo la SECOGEF fue transformada en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Se le dio el encargo de “la modernización, supervisión y el manejo de los procesos administrativos del sector público, esperando que identificara caminos para profesionalizar el empleo público”.³¹ Asimismo, propuso como parte de su Plan de Desarrollo un programa específico identificado como Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, (PROMAP).

Entre los diagnósticos que se llevaron a cabo, se identificó un desfase entre plaza y salario, que generaba un ambiente desestimulante para mejorar el desempeño. También se identificó el problema de la capacitación, que junto con otros temas relativos al mejoramiento de capacidades, había corrido la suerte de quedar como estancada como consecuencia de las políticas de protección salarial, que desincentivaba la competencia, y que se había convertido en un recurso de los sindicatos de burócratas y de la FSTSE para distribuir beneficios a quienes servían mejor como canales de apoyo al sistema.

El diagnóstico incluido en el PROMAP indicaba lo evidente: el servicio civil prácticamente no existía en la administración central. De este modo en dicho programa se le incluyeron dos propósitos muy claros, al menos en el discurso: “hacer más efectivas y eficientes a las organizaciones públicas, lo que aludía a los propósitos de modernización iniciados en los años ochenta. Y combatir la

³⁰ Guerrero, Pablo. Ob. Cit. P. 16

³¹ Pardo, María del Carmen. Ob. Cit. P. 10

corrupción y la impunidad a través de mejores formas de promoción y desarrollo de recursos humanos y habilidades de los servidores públicos.”³²

Igualmente, como uno de los principales objetivos dentro del PROMAP se proyectó un Subprograma titulado ‘Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público’. Se instruyó a la SHyCP que formulara una propuesta para el servicio profesional de carrera y a la SECODAM que la revisara para ser aprobada por el presidente. Se generaron problemas en la coordinación que se convirtieron en un importante obstáculo. Un asunto significativo en este proyecto de profesionalización fue el relativo al tema de la evaluación que permitiría conocer con mayor detalle los rendimientos individuales e institucionales. Este plan inclusive contenía una pormenorizada programación de las acciones que se tendrían que llevar a cabo para contar con un esquema de servicio profesional de carrera. Se establecía que a finales de 1997 debería haber resultados substanciales. El proyecto no prosperó y de nueva cuenta el marco legal y la estructura para el servicio civil quedaron congelados.

De igual forma, la última década del siglo pasado va a ser testigo de la introducción de variables derivadas de los nuevos paradigmas administrativos que de alguna manera obligaban a contar con mecanismos que favorecieran la transparencia y rendición de cuentas, lo que a su vez también debía favorecer el clima para echar a andar un servicio profesional de carrera regulado por una ley; siendo en el año de 2003, cuando entra en vigor la ley que normaría la carrera profesional para el servicio público.

1.8 El año 2000 y la alternancia.

Con la victoria del Partido Acción Nacional en el año 2000 se materializaba lo todavía impensable para muchos: la salida del PRI del poder después de setenta años de gobiernos continuos. En este contexto de alternancia en la presidencia, se

³² Ídem.

pretendió implantar el servicio profesional de carrera, y en el año 2003 se publicó el Decreto que expedía la *Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal* que entraría en vigor en ese mismo año.

Sin duda que entre otros elementos que se deben transformar en la administración pública de un sistema democrático, esta la efectiva existencia de un cuerpo especializado para atender esas tareas. Dice Mauricio Merino que "...al comenzar el siglo XXI, la profesionalización del servicio público no sólo se ha afincado como una condición básica para que el Estado cumpla sus tareas con mayor regularidad y eficiencia, sino también como una herramienta para la consolidación democrática".³³

En la exposición de motivos de la iniciativa de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal* se señaló: se propone este "mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base al mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad".³⁴ Se concibió esta ley como una "herramienta para la administración de personal en la administración pública que garantice el ingreso, el desarrollo y la permanencia del servicio público a través del mérito y la evaluación permanente de su desempeño, en un marco de transparencia y legalidad".³⁵

La ley regula al Sistema del Servicio Profesional de Carrera cuya misión es la de "buscar, atraer, motivar, desarrollar y retener a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite

³³ Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson (Compiladores) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* Fondo de Cultura Económica, México 1998. P. 438

³⁴ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 10 de abril 2003.

³⁵ Luis Méndez, José *Retos inmediatos del Servicio Profesional de Carrera*, *Servicio Profesional de Carrera*, vol. 1, núm. 1, México, 2004, pp. 5-12. Citado en Pardo, María del Carmen. *Ob. Cit.* P. 11

sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que su neutralidad política sea un factor estratégico de la competitividad del país”.³⁶

El 6 de septiembre de 2007 el *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* y el 10 de diciembre de 2008 los *Lineamientos para la Operación del Subsistema de Ingreso*, con la intención de agilizar y hacer más eficientes, transparentes y objetivos los procedimientos de reclutamiento y selección en las dependencias.

El órgano encargado de operar el sistema fue la actual Secretaría de la Función Pública (SFP) que reemplazó a la de Contraloría y Modernización Administrativa. El sistema que es el que actualmente funciona, está previsto para abarcar los niveles de director general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y funcionarios de enlace. La misma ley contempla la incorporación de los denominados funcionarios de libre designación, que cubrirían los cargos de la alta función pública con una clara vinculación política, así como la posibilidad de que los de base entren al esquema de carrera, una vez que soliciten licencia o se separen de su plaza.

La ley enumera los servidores públicos que quedan fuera del sistema de carrera, es decir, el personal que presta sus servicios en la Presidencia de la República, los secretarios de despacho, el jefe del departamento de Distrito Federal, los subsecretarios, oficiales mayores, los titulares de cargos homólogos, los miembros de las fuerzas armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del servicio exterior, y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de la rama médica, paramédica y grupos afines; los gabinetes de apoyo, así como

³⁶ Ídem.

aquellos que estén asimilados a un sistema de servicio de carrera; y los que presten un servicio mediante contrato y sujetos al pago por honorarios.³⁷

El diseño del servicio profesional está organizado en siete subsistemas:

- El de planeación en el que se plantea administrar los recursos humanos de manera ágil e integrar un banco de talentos de los servidores de carrera. La intención que se recoge en la operación de este sistema es poder planear de una forma integral, conocer cuantitativa y cualitativamente las necesidades de recursos de la administración pública federal y generar información para el adecuado desempeño de los demás subsistemas.
- El subsistema de ingreso, en el que se plantean tres formas: ingreso al sistema de personas que actualmente ocupan cargos en la administración pública federal y que deseen ocupar sus mismos puestos; ingreso de candidatos externos para ocupar vacantes que se generarían a partir de la entrada en vigor de la ley y que serían evaluados por los comités técnicos de profesionalización y selección; ingreso al sistema para los niveles de enlace a través de ferias de reclutamiento en coordinación con instituciones educativas. En este subsistema se regula el proceso de selección de candidatos para cada puesto garantizando igualdad de trato y un reclutamiento basado en el mérito. Para plazas de nueva creación intervienen los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección quienes se encargan del proceso de ingreso. Cada plaza nueva se somete a concurso público abierto y se publica en el Diario Oficial de la Federación, en los portales electrónicos de las dependencias o en la página electrónica www.trabajaen.gob.mx. Este portal permite a la ciudadanía conocer las vacantes en la administración pública federal y participar en los concursos

³⁷ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003. Última reforma publicada en el DOF el 09 de enero de 2006. Artículo 8 <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>

con lo que se pretende garantizar la igualdad de oportunidades en el proceso de selección.

- En el subsistema de desarrollo profesional se regula los procesos para determinar los planes de carrera de los servidores públicos a fin de identificar posibles trayectorias de desarrollo, así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al sistema. Se plantea la posibilidad de que cada funcionario trace su plan de carrera en base a la orientación general de la administración pública federal y su movilidad y ascenso que se darían en varias direcciones: al interior de las dependencias, entre dependencias, hacia otras instituciones públicas y privadas, hacia distintos órdenes de gobierno y con otros sistemas de carrera por medio de convenios. Integran este subsistema los comités y la SFP quienes se encargarán de establecer trayectorias de ascenso y promoción así como los requisitos que los funcionarios deben cumplir. En el ascenso van a resultar cruciales los resultados de las evaluaciones de desempeño de cada funcionario y sus exámenes de capacitación y certificación. La movilidad en este sistema puede ser horizontal o vertical pero siempre debe hacerse apegándose a los reglamentos pertinentes.
- El de capacitación y certificación de capacidades, en el que se prevé crear un perfil de puestos con base en un modelo de competencias que incluya tres bloques de capacitación: desarrollo de capacidades de visión de gobierno, gerenciales y técnicas.
- El de evaluación del desempeño mediante el que se establecen los siguientes mecanismos: evaluación de competencias al menos cada cinco años, pudiéndose llegar incluso al despido si no se acreditan las evaluaciones en dos eventos consecutivos y evaluación de resultados a nivel institucional. Dentro de este subsistema se establecen los modelos de profesionalización que les permitan a los funcionarios adquirir: los

conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la administración pública federal en su conjunto; la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; las posibilidades de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia; y, las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas. Los comités están responsabilizados de diseñar los programas anuales de capacitación para cada dependencia. Todo servidor público deberá acreditar un examen de capacidades por lo menos una vez cada cinco años como requisito para la permanencia en su puesto. Los funcionarios podrán solicitar su ingreso a los distintos programas de capacitación. Las dependencias también podrán realizar convenios con instituciones de educación superior para impartir cursos de capacitación. Una de sus responsabilidades fundamentales es crear indicadores de desempeño para los servidores públicos con base en las metas de la institución en la que laboran los cuales determinarán posibles los responsables de cada subsistema; los comités técnicos de cada dependencia; los representantes de Secretaría de Gobernación, SHCP y de STPS y representantes de la sociedad civil.

- En el de Separación se especificarán las causas de separación y retiro del cargo, así como de amonestaciones y sanciones. Las siguientes situaciones son motivo de separación del cargo:

Renuncia del servidor público; defunción; sentencia judicial que prive de su libertad al funcionario; incumplimiento de sus obligaciones las que se tipifican como: ejercer sus funciones con apego a la legalidad, objetividad, imparcialidad y eficiencia; participar en las evaluaciones del sistema; participar en los programas de capacitación, guardar con discreción la información estratégica; asistir puntualmente al trabajo; abstenerse de realizar acciones que pongan en riesgo la seguridad de los funcionarios; hacerse acreedor a alguna sanción especificada en la Ley de

Responsabilidades de los Funcionarios Públicos; reprobado dos veces los exámenes de capacitación; y, obtener resultados deficientes en las evaluaciones. El funcionario también puede solicitar una licencia con autorización previa del comité, que generalmente se prevé se asignen para capacitación.

- En el de Control y Evaluación se evalúa el buen funcionamiento del sistema de servicio civil en la administración pública federal y se sugieren mejoras.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal señala en su artículo 2° que el Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.³⁸

Para ello, contará con un Consejo Consultivo³⁹ que evaluará el funcionamiento general del sistema y propondrá recomendaciones, así como los comités que se integran por miembros de la SFP y de cada dependencia que coordinan el buen funcionamiento del sistema en cada agencia. Las facultades de la SFP para cumplir con su labor son: emitir los criterios y establecer los programas del sistema; elaborar el presupuesto anual para su operación; administrar los recursos del sistema; crear los manuales de operación del sistema; emitir las normas para el buen funcionamiento del sistema.

De igual manera y en sintonía con la propuesta que privilegia una operación descentralizada dar seguimiento a la implantación y operación del sistema en cada dependencia y en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, tomando las acciones pertinentes sobre aquellos actos u omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas; aprobar la conformación y desaparición de comités; aprobar las reglas y propuestas de los comités; aprobar

³⁸ *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* Artículo 2

³⁹ *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* Artículo 70

los mecanismos de evaluación; resolver las inconformidades que surjan en el sistema; promover y aprobar los programas de capacitación; establecer los mecanismos necesarios para conocer la opinión ciudadana sobre el sistema; y revisar de manera periódica la operación del sistema en diversas dependencias.

Existe también la figura del recurso de revocación en caso de presentarse inconformidades. Finalmente en los artículos transitorios se establecen los plazos para su puesta en marcha, para la emisión del reglamento y para la integración de los órganos de decisión.

La ley del servicio civil significa una oportunidad importante para imprimir mayor coherencia al propósito de profesionalización de la administración pública mexicana, es decir, debe entenderse como un medio privilegiado para alcanzar fines que claramente incidan en una mejor gestión pública. "Una ley del servicio civil es sólo un componente más de una reforma, y su diseño (por más adecuado, completo y consensuado que sea) no significa que las complejidades posteriores necesariamente se evitarán. En realidad la publicación de la ley es, en más de un sentido, el comienzo de la historia".⁴⁰

1.9 Situación actual del Servicio Profesional de Carrera.

El servicio profesional de carrera ha tenido diferentes condiciones de desarrollo en las distintas instituciones públicas, sin que se haya logrado hasta el momento conseguir proceso integral y homogéneo. Los resultados generales han sido más bien limitados ya que no se han cubierto más que un mínimo de plazas a través de este esquema y los subsistemas han funcionado de manera parcial en cada caso.

⁴⁰ Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 113.

De acuerdo al *Sexto Informe* del Ejecutivo Federal del 2006, las plazas que conformaban la Administración Pública Federal Centralizada ascendían a 649187, de las cuales 42944 estaban sujetas al Servicio Profesional de Carrera en 75 dependencias y órganos desconcentrados. Se informaba, que para el caso de ingreso, al 11 de mayo de 2006, se captó un total de 1 334 960 solicitudes y se registraron a 188 449 aspirantes, de los cuales 125409 concursaron. De los concursos realizados a esa fecha, se obtuvieron ganadores en 2496 de ellos, se declararon desiertos 1490 concursos y 1319 no terminaron su proceso.⁴¹

Es decir que en el 2006, las 2496 plazas ocupadas del universo de 42944 contempladas como sujetas a profesionalización, representaron un avance de 5.8% sobre lo establecido. Lo que también indicaba que se habían cubierto apenas 0.38% del total de las plazas de la Administración Pública Federal Centralizada.

Por otra parte, entre enero y junio de 2006 se integraron 136 inconformidades relacionadas con los subsistemas de Ingreso y de Evaluación del Desempeño del Servicio Profesional de Carrera en 14 secretarías y 21 órganos desconcentrados, y fueron interpuestos 33 recursos de revocación en contra de los concursos para ocupar plazas en 11 secretarías y siete órganos.⁴²

En el *Informe sobre la fiscalización de los servicios civiles de carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006*, que fue publicado por la Auditoría Superior de la Federación, se hicieron observaciones a diez servicios de carrera, mismos que presentaron deficiencias en aspectos de planeación, ingreso, desarrollo, capacitación, control y evaluación. (Ver Anexo 1).

⁴¹ *Sexto Informe de Gobierno*. Presidencia de la República
<http://sexto.informe.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=113&idioma=esp&pagina=1>

⁴² Ídem.

Al 30 de junio de 2009, la Administración Pública Federal Centralizada contaba con 38,980 plazas sujetas al Servicio Profesional de Carrera en los niveles de enlace hasta Director General, distribuidas en 76 instituciones.

Las plazas concursadas presentaron el siguiente comportamiento: se incrementaron los concursos con funcionario ganador, con totales de 6,065 en 2007; 10,156 en 2008 y 11,045 al 9 de junio de 2009.⁴³ Lo que representa un avance con respecto al periodo 2003-2006, siendo sin embargo todavía limitado.

Como se puede apreciar, los avances en la instauración del servicio civil en México todavía son escasos. Sin embargo, el proceso de tránsito hacia la democratización de la vida del país, trae consigo la necesidad de mejorar el ejercicio de gobierno y una de las vías necesarias es precisamente esta profesionalización del servicio público.

Existen una serie de características deseables en un sistema de servicio civil profesionalizado, mismas que para ser alcanzadas tienen que enfrentar una serie de trabas y aprovechar las oportunidades que se vayan abriendo conforme se avance en la transición hacia la democracia. En el siguiente capítulo se expondrán algunos de estos aspectos.

⁴³ *Tercer Informe de Gobierno*. Presidencia de la República. México, 2009. P. 654
<http://www.informe.gob.mx/informe/>

CAPÍTULO 2

2. La necesidad de profesionalización del servicio público.

2.1 El servicio profesional de carrera en el marco de los procesos democráticos.

La profesionalización del servicio público ha cobrado cada vez mayor importancia como asunto de carácter público, convirtiéndose en tema relevante de las agendas de gobierno que se enlaza con la necesidad de que la función pública sea más abierta, competitiva y democrática. Para los gobiernos contemporáneos, el servicio público profesionalizado es requisito de una buena dirección de los asuntos públicos y es reflejo de su capacidad de ser receptivos a la amplia gama de necesidades públicas que integran la vida social y económica.

La sociedad se vuelve cada vez más compleja en sus procesos y necesidades, por lo que demanda de mayor capacidad de adaptación y respuesta por parte de los gobiernos. De ahí se deriva la necesidad de diseñar y aplicar respuestas puntuales a problemas específicos y encontrar soluciones que pretendan abarcar la diversa realidad. Los gobiernos tienen ante sí retos y desafíos mayúsculos.

Gran parte de su capacidad de respuesta depende de la preparación del personal público. Éste es el centro que acredita y justifica el servicio como el puente que comunica a los ciudadanos con el gobierno. Del servicio público depende que el vínculo gobierno-ciudadanos sea fructífero.⁴⁴

La prestación de servicios públicos; las tareas de justicia; la administración de la vida económica; la conducción de los asuntos políticos; el manejo de la

⁴⁴ Uvalle Berrones, Ricardo; Bravo Ahuja Ruiz, Marcela. (Coordinadores) *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*. Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés. México, 2002. P. 8

política económica; de las relaciones exteriores y el logro del bienestar social; son, entre otros, aspectos torales que tienen bajo su responsabilidad el gobierno.

Para cada uno de ellos se requiere de una preparación, pericia y habilidades de parte los servidores públicos, para que su contenido sea de calidad, ya que dirigir y coordinar los asuntos públicos implica una aptitud y vocación para recoger demandas, escuchar problemas y seleccionar opciones de solución. La carencia de aptitud para proporcionar un servicio público moderno y eficiente provoca un permanente déficit en la calidad del trabajo gubernamental.

En contraparte, “cuando el servicio público es apto, responsable y oportuno, la relación gobierno-ciudadanos es alentadora, ratificándose los compromisos a favor del bien público”.⁴⁵ Un factor clave en la vida de una democracia consolidada se refleja igualmente en la eficacia del servicio público, concebido no sólo como un asunto de trámites, sino como un vehículo para que la relación entre gobierno y gobernados sea confiable y constructiva en ambos sentidos.

Esta concepción del servicio público profesionalizado tiene relación con una visión de gobierno abierta y transparente, la cual procura que sus respuestas además de ser eficientes en favor de la vida pública, puedan ser fiscalizadas desde la tribuna ciudadana. Este esquema óptimo de un gobierno abierto es el ideal para que el servicio público sea definido como un sistema de respuestas institucionales y no solamente como un aspecto de trámites burocráticos. La retroalimentación que debe promoverse en este sentido valora y revalora la condición de vida de los ciudadanos, ubicando sus expectativas, necesidades, inconformidades, apoyo e inclusive un abierto desacuerdo.

El servicio público deseable, se rige en las sociedades modernas por los valores de la democracia y por los indicadores visibles de que su trabajo sea eficaz y eficiente en beneficio de la comunidad.

⁴⁵ Ídem.

En el caso de México, la función pública ha transitado de la mano con las diferentes facetas del régimen político. Su contenido no ha respondido a un sistema de méritos ni reglas de certidumbre, sino que se vincula con el vaivén de la vida política. La naturaleza del régimen político es lo que ha determinado la función pública.

Derivado de ello, en el servicio público mexicano han subsistido un conjunto de prácticas, costumbres y reglas no explícitas que influyen de manera negativa en muchos casos para que su contenido esté más politizado que profesionalizado y por tanto se divorcie de las necesidades sociales reales.

Esta situación se explica en razón de que las prácticas del servicio público se imponen el objetivo de poner a salvo al gobierno y a los cuadros de la administración pública de las turbulencias y los cambios, antes que atender las prioridades demandadas desde la sociedad.

En la actualidad, la realidad política y social del país está moviéndose de manera muy acelerada. Hay nuevos factores sociales y dinámicas que reclaman que la función pública sea no solamente eficiente sino democrática. Los costos públicos de lo que implica la conducción del gobierno, forman parte del debate plural y abierto para exigir como proclama calidad en las respuestas institucionales y sentido de oportunidad para que la sociedad y sus organizaciones tengan sitios en los cuales encaucen sus problemas, energías y demandas.⁴⁶

Por eso, el nuevo escenario de desarrollo de la función pública, paulatinamente se deberá vincular más con las exigencias ciudadanas y la vigilancia por parte de la opinión pública. En México se vive también un nuevo esquema en materia de competencia político-electoral que se refleja en las

⁴⁶ Guerrero Amparán, Pablo. *Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado* en Uvalle, Berrones Ricardo; Bravo Ahuja Ruiz Marcela. Ob. Cit. P. 13

experiencias de alternancia en el poder, tanto en la esfera federal como en la estatal y municipal. Ello genera una situación política altamente compleja en la que confluyen intereses partidistas y de grupo que hacen necesario instaurar las bases para que la profesionalización del servicio público sea un sistema de seguridad que evite la permanente politización del mismo.

2.2 La falta de profesionalización del servicio público mexicano.

Se reconoce que un servicio público profesionalizado va en contra de clientelismos en el trabajo del gobierno; que origina seguridad en el empleo y disminuye el patrimonialismo de la labor gubernamental así como la corrupción, mejorando el desempeño administrativo. Todo lo anterior hace altamente deseable al servicio civil y sin embargo en México se ha avanzado muy poco en la materia.

En México no ha existido clara distinción entre los políticos electos y los altos funcionarios públicos, ya que muchas carreras de altos funcionarios, que inclusive han alcanzado la presidencia, han sido más bien burocráticas. Lo anterior se explica en razón del sistema autoritario y presidencialista, que subordinaba en muchos aspectos al poder legislativo y con lógicas de competencia alejadas, hasta hace muy poco (1988), del juego democrático-electoral.

Las Constitución Política mexicana apuntaló un régimen presidencialista en el que el poder ejecutivo es elegido directamente por sufragio universal, sin depender del apoyo o voto de confianza del Congreso para conformar y dirigir su gobierno y sin que existan intermediarios. El Presidente de la República posee facultades legislativas como la capacidad reglamentaria y de expedición de decretos, el poder de veto –parcial y total- y la definición del presupuesto.

Además de las facultades legales, la existencia de un partido con un sistema de control hegemónico, permitió al jefe del ejecutivo penetrar las instituciones políticas y definir su composición y comportamiento. Este sistema presidencialista fuerte fue configurando desde la década de 1940 un conjunto de arreglos

institucionales que definieron una estructura no equitativa de acceso y distribución del poder.⁴⁷

La presencia del partido hegemónico y su interferencia en la competitividad de las elecciones, dejaba al ejecutivo con un amplio margen de manipulación y control sobre sus resultados y un obvio compromiso del ganador con su predecesor, configuró una estructura de incentivos que llevó a los representantes del Congreso a servir al interés del ejecutivo más que al de sus electores. La anulación de la división de poderes, tanto la horizontal (ejecutivo, legislativo, judicial) como la vertical (poder federal, poder local), configuró un gobierno “indiviso y unitario”.⁴⁸

Al no haber contrapesos, el dominio del titular del Poder Ejecutivo sobre la administración federal fue prácticamente absoluto. En estas condiciones, no existía ningún incentivo de ofrecer autonomía a un aparato burocrático esencial para la estabilidad del régimen y el control político.

Es así que la administración pública cubrió, entre otros, cinco roles esenciales para el sistema político:⁴⁹

- a) La administración pública se convirtió en el escenario de la contienda política, particularmente la sucesión presidencial, en donde los secretarios de Estado eran los políticos contendientes.
- b) Fue el sitio de la representación corporativista y clientelar, y sustituyó al congreso en ese papel de representación;

⁴⁷ Casar, María Amparo. *Las bases político institucionales del poder presidencial en México*. Revista *Política y Gobierno*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. III, Núm. 1, primer semestre de 1996. Pp. 61-75

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ Langston, Joy. *Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México*. Revista *Política y Gobierno*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. II, Núm. 2, 1995. Pp. 243-259

- c) Además de ser enlace entre el poder político y los sectores sociales, la administración pública fue el medio de canalización de los recursos hacia esos sectores sociales; fue también el sitio de la negociación para la asignación de esos recursos. La representación de los sectores no era el congreso y la negociación no ocurría en las oficinas de los legisladores. La asignación de los recursos no se negociaba tampoco ni con los representantes distritales ni a nivel territorial. Todo ello ocurría en las secretarías de Estado, la fidelidad de los burócratas era fundamental para atender a las clientelas, los grupos de apoyo político y favorecer sus fines particulares de promoción política. Ya se dijo que en esos escenarios se competía por la presidencia.
- d) El esquema de incentivos para los funcionarios, los individuos y los sectores sociales (costos de oportunidad de cumplir plenamente con las reglas y la falta de aplicación de sanciones), favoreció enteramente el ajuste mutuo por la vía económica, particular y por encima de la ley. La administración pública fue el medio idóneo para el enriquecimiento de los sectores sociales que la han compuesto. Al mismo tiempo, la burocracia sale internamente cohesionada e infranqueable a consecuencia de su colusión. Es decir, que esto provee de un poderoso factor de cohesión interna dentro de la burocracia y frente al exterior, por las mutuas complicidades; a su vez, resta autonomía a los burócratas en el interior del sistema y frente a los superiores.
- e) Finalmente la administración pública fue el brazo ejecutor incondicional del presidente. Esta moneda tienen dos caras: por el lado virtuoso, se generó el control estricto y vertical de los secretarios (y del presidente) sobre los administradores de los programas y políticas en los casos que interesaban particularmente al jefe jerárquico. En este caso, se redujeron sustancialmente los riesgos de que la aplicación no reflejara fielmente los objetivos buscados por los mandos superiores (que no forzosamente son los objetivos más deseables para la independencia de los aparatos administrativos. Al contrario una burocracia subordinada como la de México los disminuye en algunos casos, al tiempo que favorece que las políticas

guarden una distancia con respecto a sectores sociales influyentes, pues dificultan la formación de redes de tipo individual con los encargados de los despachos. Pero existe la otra cara de la moneda. Cuando los jefes no estaban personalmente –o con sus servicios más allegados- supervisando la ejecución de la política, resultaba muy difícil controlar a las administraciones. Entonces estas últimas se veían fácilmente permeadas –capturadas- por los intereses particulares de los sectores sociales interesados o por lo mismos burócratas menores, una fácil presa para la corrupción (es el caso de la policía, de los órganos encargados de los permisos, las supervisiones, la administración de justicia, etc.)

Cada uno de estos elementos marchó en contra de la instauración y autonomía del servicio profesional de carrera, que en un sentido ideal debe estar al margen de la competencia política, ofreciendo neutralidad a los cuerpos burocráticos y condiciones para el ejercicio honesto y apegado a la norma de la gestión pública. Estas características prevalecieron durante décadas y algunas de ellas están todavía presentes como remanentes del sistema autoritario.

2.3 Oportunidades del servicio civil de carrera en México.

El proceso de democratización en México y la alternancia cambió las circunstancias que abonaron las características enumeradas arriba. En ese sentido se pueden hacer algunas consideraciones respecto a la situación actual.

Las contiendas políticas pasaron mayormente a la arena de las elecciones y los partidos políticos. Todavía los puestos públicos representan un trampolín importante para acceder a cargos de elección popular y viceversa, pero las pugnas dentro de la estructura burocrática ya no es tan preponderante. Se exige actualmente de manera más importante tener una carrera partidista o electoral, distinguiéndose por lo tanto, cada vez con mayor claridad a los políticos de los funcionarios públicos con una carrera burocrática.

La mayor independencia del Poder Legislativo, lo está transformando paulatinamente en un órgano de representación efectiva, y cada vez más se deciden en ese poder asuntos como los montos de asignación de recursos públicos. Igualmente su capacidad de autonomía legislativa, le permite definir las reglas formales que ya no son decisión exclusiva del Ejecutivo.

La democratización introdujo para la política en México, una división de poderes más funcional, especialmente en el Poder Legislativo, proporcionándole la posibilidad de agregar su opinión en el diseño y hechura de las políticas públicas y haciendo más efectivo su papel supervisor de la actuación del ejecutivo.

Estos aspectos han propiciado que el Poder Ejecutivo a través de la administración pública ya no sea el vínculo preponderante entre el Estado y la sociedad, abriéndose cada vez más diferentes medios de interlocución con la ciudadanía.

La democratización trajo diversas implicaciones para la administración pública, entre ellas el hecho de que para la burocracia creció la incertidumbre, ya que anteriormente ésta era aceptable por las posibilidades de tipo político. Había la opción de quedar en alguno de los círculos concéntricos del sucesor a la presidencia; además, de que anteriormente el hecho de que siempre ganara el PRI prácticamente aseguraba el reacomodo con grupos o camarillas con las que se tenían lazos o complicidades, un sistema que permitía las recolocaciones y evitaba una estancia muy prolongada “en la banca”.

Con el traslado de la lucha política al campo electoral y con la alternancia, la incertidumbre de seguridad en el empleo también creció, dificultándose la posibilidad de hacerse de un “hueso”⁵⁰ dentro de la estructura de la administración

⁵⁰ El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* reconoce como una de las acepciones de la palabra “hueso”, la de “trabajo u ocupación retribuida”, usada en México y otros países de Centroamérica.

pública. “Los burócratas menos orientados hacia el riesgo tenderán a valorar la seguridad en el empleo. Los que tienen vocación política irán a los partidos o iniciarán una carrera política a nivel local. Pero habrá una creciente distinción entre los funcionarios públicos y los políticos electos”.⁵¹

Con el proceso de transición democrática se pasó de un presidencialismo omnipresente a una presidencia acotada y el poder del titular del Ejecutivo Federal para designar a su sucesor, se trasladó a una lucha electoral fuera de sus dominios. El control del juego político que se ejercía decisivamente desde la administración pública, cambio de sentido en vista de que ahí ya no está el centro de la competencia política. La promoción política de un funcionario puede resultar muy costosa por los enormes desvíos de tiempo y recursos que implica, además de implicar un riesgo ya que no está permitida, por lo que ahora el presidente tiene que calcular que tan inútil puede ser este tipo de apoyo a su propio candidato.

“Hoy, para el jefe del gobierno, el problema es que la burocracia le facilite alcanzar los objetivos de sus programas y sus políticas, para, posteriormente, garantizar su continuidad. Para ello es necesario mejorar el desempeño de las administraciones a través del incremento del profesionalismo de los burócratas, con el fin de satisfacer las necesidades del electorado en forma eficiente y honesta. Ello está ligado con el objetivo de lograr resultados favorables en las elecciones intermedias, regionales y presidenciales. Es su interés, también una burocracia profesionalizada y eficiente que reduzca la arbitrariedad y la corrupción, fenómenos que demeritan fuertemente la imagen de honestidad, eficiencia, legitimidad y autoridad del presidente”.⁵²

En un sentido ideal, para los partidos políticos representados en las cámaras, la neutralidad de la administración pública debería ser básica para garantizar el cabal cumplimiento de sus atribuciones de manera independiente. Una burocracia

⁵¹ Guerrero Amparán, Pablo. Ob. Cit. P. 21

⁵² Ídem.

totalmente subordinada al presidente genera enorme desconfianza en los partidos de oposición y en causa de que se generen fricciones al elaborar por ejemplo el presupuesto de ingresos y egresos de la federación.

El proceso de democratización favorece que en el Congreso la representación se genere únicamente en sus cámaras, eliminando la competencia de representación, cabildeo y golpeteo político desde la burocracia, factor que en gran medida puede ser atemperado a través del impulso de la profesionalización del servicio público. De igual modo, los grupos sociales, que negociaban a través del sistema corporativo, con la democratización del régimen, han tenido que trasladar esa negociación cada vez más al Congreso, pues ahí se decide en gran parte la asignación de recursos.

En este nuevo esquema de interrelación de poderes, el Congreso requerirá de una administración pública profesionalizada que garantice la puntual aplicación de las decisiones gubernamentales avaladas desde el Legislativo.

Otro aspecto relevante, es la ejecución de la atribución del Congreso de llamar a rendir cuentas al Poder Ejecutivo, que resulta sumamente oneroso y genera conflicto entre los dos poderes; una alternativa mucho menos costosa sería contar con una administración pública profesionalizada que garantizara una aplicación más puntual y eficiente de los programas y leyes votados desde el Congreso.

Los cambios que ha traído consigo la democratización relativa del país, pueden fortalecer una separación de poderes más operante y se abra una ventana de oportunidad para la especialización de las tareas entre el ejecutivo y el legislativo, en la que el papel de la burocracia se facilitaría a través de su profesionalización. Existen incentivos para que tanto la presidencia, como el Congreso y la Administración Pública promuevan y orienten esos cambios.

2.4 El sistema de mérito en el servicio civil de carrera.

La imagen de la burocracia como un conglomerado ineficiente de trabajadores que se preocupan más por sus salarios y beneficios que por el servicio que prestan no es exclusivo de México. El proceso de crecimiento de un aparato de gobierno que no va a la par de su nivel de eficiencia, se produce cuando se desenfocan los objetivos más fundamentales de la función pública y se crean una serie de vicios internos. Según Max Weber, la burocratización es provocada más por el aumento extensivo y el desarrollo interno de las tareas administrativas, que por su ampliación intensiva y cualitativa.⁵³

Sin embargo, es posible mejorar el funcionamiento de la administración pública. En ese sentido, a pesar de sus costos, las ventajas del servicio civil para facilitar la tarea gubernamental lo justifican. Existe una correspondencia lógica entre la profesionalización del servicio civil y la eficiencia de la burocracia, la responsabilidad y la rendición de cuentas.

Los sistemas de profesionalización deben fundarse en el mérito, es decir, en la evaluación competitiva como la base de la selección. En la mayoría de los países desarrollados el servicio civil crea un mercado laboral interno, es decir, una unidad administrativa en la que los precios y la asignación del trabajo están dirigidos por un conjunto de reglas y procedimientos administrativos. Este mercado se conecta a los mercados laborales a través de una serie de puntos de entrada y salida. En las burocracias públicas, dichas reglas administrativas están establecidas por la ley del servicio civil que rige el sistema de contratación, separación, remuneraciones y promociones.⁵⁴

Una de las características de las burocracias modernas es el disponer con los medios de competencia para el ingreso y promoción en un sistema de méritos,

⁵³ Weber, Max. *¿Qué es la burocracia?* Ediciones Coyoacán, México 2001. P. 51

⁵⁴ Guerrero Amparán, Pablo. Ob. Cit. P. 24

así como la protección contra la remoción injustificada y la posibilidad de desarrollar la función pública con neutralidad política, todo ello a través de uno o varios órganos que lo regulen y tengan independencia relativa.

“Las condiciones de empleo de los burócratas han variado a través del tiempo y no son idénticas en los diferentes países. El enfoque principal está en la descripción de las implicaciones y las condiciones creadas por los sistemas de servicio civil modernos, creadas a través de la legislación que incluye exámenes de competencia o „mérito’ como la base para la selección”.⁵⁵

Otras características de los sistemas profesionales en el sector público que alientan la competencia son las posiciones establecidas y clasificadas escalafonariamente; un salario relacionado con la posición jerárquica; contratos permanentes e incentivos laborales no económicos (como una jubilación digna).

2.5 El gobierno democrático.

Las responsabilidades de los gobiernos en las sociedades que tienen sistemas democráticos consolidados explica la relevancia que tiene el servicio público. Acudiendo a una definición quizá un tanto reduccionista pero válida en lo esencial, se puede decir que el gobierno es la organización que tiene bajo su responsabilidad el cumplimiento de las tareas públicas fundamentales. “El servicio a la sociedad es una obligación. Los gobiernos tienen en el servicio público la manera de comunicarse con los grupos civiles y ciudadanos, a efecto de emprender actividades que los beneficien”.⁵⁶

La actuación del gobierno es en las democracias modernas una tarea que la sociedad fiscaliza y cuya calidad y transparencia es exigida a través de diversos mecanismos. La eficacia y eficiencia del servicio público, justifica, legitima y da

⁵⁵ Murray J. Horn. *The political economy of public administration. Institutional choice in the public sector.* Cambridge University Press, 1995. P. 97

⁵⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. *La profesionalización del servicio público en México.* en Uvalle, Ricardo; Bravo Ahuja Ruiz Marcela. Ob. Cit. P. 40

vigor al gobierno. En un sistema democrático, nadie puede ser excluido y todas las necesidades de la ciudadanía en su gran diversidad y volumen deben ser atendidas. La pluralidad exige que las acciones desde las instituciones de gobierno sean eficaces, oportunas y pertinentes⁵⁷, lo que hace necesaria la existencia de niveles de profesionalización para desarrollar adecuadamente estas tareas.

El pluralismo es una constante de sociedades que han alcanzado niveles aceptables de democracia, en las que aparecen sectores activos y exigentes, que determinan esta necesidad de los gobiernos de ser capaces de diseñar políticas públicas adecuadas. En la democracia, los públicos determinan la competencia entre los distintos actores políticos, que buscan el reconocimiento de su desempeño en la solución de los problemas y demandas. La acción del gobierno en esta realidad social tan compleja, tiene que ser creativa y sensible a los problemas que enfrenta. Por eso, “el servicio público tiene cada vez más importancia, pues a través de él, el público ciudadano formula a los gobiernos demandas, expectativas y problemas que tienen como objetivo mejorar su calidad de vida”.⁵⁸

Un gobierno eficiente, igualmente está en posibilidad de ganar la colaboración social que puede ir desde una participación activa y espontánea en beneficio de la propia comunidad, al sencillo cumplimiento de las obligaciones civiles y la observancia de la ley. Esto último se traduce en cuestiones tan sencillas, (y tan complicadas cuando no existe una ciudadanía bien formada) como el pago de impuestos. Esa retroalimentación positiva entre gobierno y ciudadanos solo es posible cuando el primero responde a las expectativas de los

⁵⁷ Aquí cabe tomar en cuenta la concepción de Crozier en cuanto al papel de las instituciones y el papel fundamental que tienen los actores en ellas. Según este teórico, las organizaciones constituyen el espectro principal de las sociedades contemporáneas, y como punto esencial de las mismas, está la postura adoptada por los actores, sus representaciones y sus relaciones internas. (*L'acteurs et le système*. Éditions Du Seuil, 1977, Paris, France.

⁵⁸ Ídem. P. 41

segundos, sin favorecer a ciertos grupos en perjuicio de otros dando un trato equitativo y racional a la totalidad de la sociedad.

En esta correlación, un servicio público profesionalizado es un aspecto central, que debe convertir las tareas del gobierno en hechos concretos para el beneficio del público. “En la idea democrática, el servicio público es una función que se cumple para todos, sin distinguir edad, condición de vida, credo político, religioso o ideológico. El cuidado por la vida humana compromete a los gobiernos para que el servicio público sea benévolo, considerado y competente”.⁵⁹

En el otro extremo, un gobierno que actúa en función de intereses particulares y que no ofrece resultados visibles para el conjunto de la comunidad; o bien, que simplemente se reduce al cumplimiento de trámites y procedimientos, se convierte en un obstáculo para el desarrollo de su propia sociedad y a la larga no tiene mayores expectativas de sobrevivencia. Mientras más se democratizan las sociedades, más calidad exigen de sus gobiernos y si éstos no muestran la capacidad de responder a dichas expectativas, la convivencia se tensiona. En aquellas sociedades con escaso avance democrático, un gobierno ineficaz puede poner incluso en riesgo la estabilidad política.

La identificación y atención de las necesidades específicas que surgen dentro del conglomerado social es un rasgo fundamental de un gobierno democrático. Lo mismo podemos decir de la manera en que organiza sus instituciones⁶⁰, sus medios de acción y de rendición de cuentas. De aquí se deriva

⁵⁹ Ídem.

⁶⁰ Shepsle y Bonchek abordan la conveniencia institucional de las organizaciones gubernamentales como depositarias de autoridad y recursos para solucionar los problemas de coordinación colectiva, siendo la dificultad central la relación principal-agente. Utilizan tres variantes analíticas del problema principal-agente. Primero, el modelo de Niskanen según el cual las burocracias aprovechan activamente su posición frente a políticos pasivos; lo que resulta en aparatos burocráticos demasiado grandes, presupuestos altos y un rendimiento social inferior. Segundo, el modelo Miller-Moe que refuta el supuesto de políticos pasivos y argumenta que éstos pactan con las burocracias lo que provoca el resultado identificado por Niskanen. Tercero, el modelo McNollgast que invierte la línea de influencia marcada por Niskanen, es decir, la clase política crea burocracias y les remunera con facultades y recursos. La conclusión de estos modelos es sencilla: las instituciones tienen *costes* de transacción que pueden resultar, en algunos casos muy altos. (*Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*, CIDE-Taurus-Santillana, México, 2005).

la concepción del servicio público en gobierno democrático, como una parte del sistema que tienen la capacidad de ir más allá de las oficinas para acudir a los niveles y sitios donde se requiere la atención y se manifiestan “en vivo” los problemas y las carencias sociales.

Esta concepción ideal del servicio público contiene una dimensión humana, más allá de considerar a la comunidad como un conjunto de registros, claves y expedientes, considera al público usuario como personas con nombre y apellido y no como una masa anónima. Cada vez es mayor la capacidad y disposición de las sociedades para organizarse y actuar, por lo que los gobiernos deben asimilar y retroalimentar esa energía social. Los gobiernos en las democracias no pueden actuar de manera unilateral, sino en función de las formas institucionales y emergentes de participación social.

A mayor nivel de democratización mayor nivel de ciudadanía del gobierno y de la vida pública. Mientras más democrática sea una sociedad, mayor retroalimentación existe entre la labor del gobierno y la vigilancia y participación de la sociedad. Por decirlo de algún modo en un sistema democrático consolidado, la ciudadanía forma gobierno y el gobierno forma ciudadanía. Con las fricciones que por supuesto implica toda vida en comunidad, en un sistema democrático las capacidades y esfuerzos individuales se encaminan a objetivos comunes y ello es posible a través de múltiples factores deseables, como lo es la profesionalización del servicio público.

2.6 Hacia la profesionalización del servicio público.

En la década de los noventa el jurista Sergio García Ramírez comentaba con optimismo: “El servicio público de nuestro tiempo –diremos ‘moderno’, por oposición al ‘tradicional’ ligado al patrimonialismo y al clientelismo- requiere una serie de reglas y cuidados en diversos puntos. Se trata de una construcción

delicada, que luego será formidable: es preciso elevarla estrechamente, corregirla con oportunidad y eficiencia”.⁶¹

El deseable desarrollo del sistema de profesionalización del servicio público en México, aún se enfrenta a las resistencias derivadas de las características institucionales del sistema político que mantiene muchas de sus viejas formas. El establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa, con vistas al desarrollo de la función pública a través de reglas de certidumbre y permanencia todavía esta en ciernes.

El sistema de servicio público “tradicional” como lo llama García Ramírez, es el que sigue prevaleciendo, cargado de una componente partidista y patrimonialista como ha sido siempre. La condición apartidista sería fundamental para garantizar que los servidores públicos cumplieran con sus responsabilidades de manera imparcial, sin embargo poco se ha logrado avanzar en ese sentido. Las características deseables de la función pública, como el ser apartidista, estable, continua y segura, se han cumplido en México de manera muy reducida. Así, por ejemplo, se han cuestionado las reglas de equidad para quienes desean ingresar a la administración pública, prevaleciendo todavía la “recomendación” o “palancazo”. La estabilidad y continuidad no se han podido tampoco afianzar y sobre todo en los cuadros directivos de la administración pública, continúa el patrón de relevos determinados por decisiones políticas.

Si se lograra alcanzar ese perfil deseable en el servicio civil de carrera, se evitaría que las turbulencias, la discrecionalidad y los relevos sexenales trastornaran el ejercicio de la función pública, impidiendo su politización. La incertidumbre en el servicio público trae como consecuencia una falta de compromiso y desánimo en el trabajo de los servidores públicos, pues no existe el

⁶¹ García Ramírez, Sergio. *La profesionalización del servicio público*. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm. 31 julio-septiembre, 1996. P. 49

aliciente de que años de experiencias y compromiso se reconozcan de una manera justa en base a reglas claras.

No obstante, el tema de la profesionalización no está del todo abandonado y como se ha mencionado, si aspiramos a un verdadero sistema democrático de gobierno (y de vida), se tendrá que consolidar un sistema de que profesionalice la labor de las estructuras del gobierno. A continuación se revisarán algunos aspectos fundamentales que se deben tomar en cuenta en este sentido.

2.7 Elementos básicos del servicio público profesionalizado.

Aunque pueden variar las opiniones en cuanto a los aspectos más importantes y básicos para el funcionamiento de un servicio público profesionalizado, tomaremos el siguiente esquema de cinco puntos que fueron definidos en 1996 en el *Foro Nacional: La profesionalización del Servicio Público* que organizaron el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y el Instituto Nacional de Administración Pública, el cual ofrece una visión amplia del mismo. Dichos puntos son: 1) la formación inicial; 2) el reclutamiento; 3) el marco jurídico; 4) la capacitación y 5) la evaluación y el desempeño.⁶²

- 1) La formación inicial. Los servidores públicos deben tener un perfil formado desde las instituciones de enseñanza superior. Los planes y programas de estudio son la base para que quienes lleguen a ocupar los puestos en el servicio público, tengan la capacidad y especialización para atender los asuntos del gobierno y la administración pública de manera óptima, con una visión y criterio amplios.

El medio idóneo para formar en la experiencia directa a los futuros servidores públicos es a través del Servicio Social y el Sistema de Estadías. Especialmente el servicio social debe considerarse como un campo de

⁶² Estos puntos son explicados por Ricardo Uvalle Berrones en *La profesionalización del servicio público en México*. Ob. Cit. P. 52-55

entrenamiento que permite al pasante o egresado contactarse de manera directa con el campo de trabajo. Este primer acercamiento le permitirá al servidor público experimentar el trabajo institucional en beneficio de su futuro desarrollo.

En cuanto al sistema de estadías, las instituciones de educación superior pueden establecer convenios de colaboración con el gobierno y otras instituciones públicas, a efecto de que por un tiempo determinado, los aspirantes a servidores públicos lleven a cabo su residencia de trabajo, considerada como un entrenamiento profesional. El objetivo de ello sería tanto el desarrollo de sus habilidades y destrezas, como el aprendizaje directo de los asuntos del gobierno y la administración pública.

- 2) Reclutamiento. En esta etapa es deseable que se den reglas claras que permitan que el servicio público adquiriera un carácter abierto y competitivo. Las reglas que lo integran deben garantizar la equidad entre los participantes. La convocatoria a los exámenes debe ser pública y ampliamente difundida.

Tocante a los cuerpos responsables de elaborar, aplicar y evaluar las pruebas, se formarían tanto con integrantes del gobierno como de instituciones representativas de la sociedad civil (universidades, colegios e institutos). De este modo, se garantizaría un ingreso a la función pública transparente a través de méritos y perfiles acreditados.

- 3) Marco institucional. Referido al aspecto normativo, que es fundamental para sentar las bases del trabajo público; pero también en cuanto a la visión institucional y su ámbito de acción, que permiten una visión integral y de mayor alcance del servicio público.

- 4) Capacitación. La inversión en el capital humano es fundamental, apartándose de una concepción en la que los recursos humanos se visualizan más como gasto corriente. Esta función debe ser permanente, ubicando las necesidades que tiendan a fortalecer la calidad del servicio público.

- 5) Evaluación del desempeño profesional y el sistema de incentivos. Como medio de retroalimentación, deben existir los medios que permitan evaluar de manera objetiva al servicio público en razón de su calidad e impacto. Esta función debe tener bases confiables y justas, de tal modo que se fomente el mejoramiento y la innovación, siendo estos aspectos la base para la evaluación de las tareas públicas.

Los cinco puntos expuestos arriba no han tenido un desarrollo homogéneo en el servicio público mexicano, variando en cada institución a consecuencia de las diferentes condiciones que determinan su trabajo específico, en el amplio espectro que abarcan las dependencias y organismos de la administración pública.

El Instituto Federal Electoral, por su propia naturaleza y dinámica ha transitado por un proceso también particular en la instauración de un servicio profesional, mismo que se explica por la propia trayectoria del organismo y por las circunstancias que lo han rodeado desde su creación.

En el siguiente capítulo se hará una reseña de dicha trayectoria del IFE y las reformas por las que ha transitado, para posteriormente entrar en el análisis del Servicio Profesional Electoral, sus avances, su importancia y expectativas dentro del proceso de consolidación democrática de México.

CAPÍTULO 3

3. El Instituto Federal Electoral

3.1 Antecedentes.

Para ubicarnos adecuadamente en un contexto histórico determinado, es conveniente hacer una revisión de las diversas leyes electorales que han regido en México a partir de la Revolución de 1910.

Para la integración del Congreso Constituyente de Querétaro, en 1917, el Primer Jefe del Ejército Liberal Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo Federal, expidió la Ley Electoral de 1916.

Esta ley establecía la organización de las elecciones federales como un proceso descentralizado, es decir, no existía un órgano central dependiente de los poderes federales, que tuviera a su cargo la organización de los procesos electorales. Daba atribuciones de los gobernadores de los estados, así como de los presidentes municipales para la organización de las elecciones.

Así, se señala en el artículo 1 de la citada ley, que tan luego como sea publicada dicha ley, los gobernadores de los estados y del Distrito Federal, dispondrán que la autoridad municipal, divida la municipalidad en secciones electorales.

De igual forma, el artículo 2 de dicha ley, disponía que las autoridades municipales, designaran a los empadronadores que integrarían el censo electoral.

Finalmente, la misma autoridad municipal designaría a un instalador propietario y un suplente por sección que serían los encargados de la instalación de la casilla correspondiente.

3.1.1 Ley Electoral de 1917.

El 6 de febrero de 1917, el Primer Jefe del Ejercito Liberal Constitucionalista, expidió una nueva Ley Electoral, por la que se convoca a elecciones extraordinarias para la elección de Presidente de la República, Diputados y Senadores, con la finalidad de integrar los poderes ejecutivo y legislativo el 1 de mayo de 1917.

Esta ley continuó con la fórmula adoptada en la Ley Electoral de 1916, estableciéndose diversas atribuciones a favor de las autoridades municipales para la organización de las elecciones, como la designación de empadronadores e instaladores de casillas, la publicación del padrón de electores, entre otras.

3.1.2 Ley para la elección de los Poderes Federales de 1918.

Fue promulgada por Venustiano Carranza, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 1 de julio de 1918.

Dicho cuerpo normativo establecía tres clases de Consejos: el de Listas Electorales, de Distritos Electorales y Municipales.

3.1.3 Ley Electoral Federal de 1946.

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1946. Con esta ley se da un giro muy importante al sistema electoral mexicano, toda vez que se transita de un sistema electoral descentralizado a uno altamente centralizado.⁶³

A partir de este momento, las elecciones no serían organizadas por autoridades locales, sino que se instituyen organismos dependientes del Poder Ejecutivo Federal, los que serán los encargados de la organización de los procesos electorales federales.

Esta ley crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, el Consejo del Padrón Electoral, Comisiones Locales Electorales y Comités Electorales Distritales.

Esta Comisión se integraba por el Secretario de Gobernación, algún miembro del gabinete designado por el Ejecutivo Federal, dos representantes del Poder Legislativo y dos representantes comisionados por los partidos políticos.⁶⁴

3.1.4 Ley Electoral Federal de 1951.

Esta Ley fue aprobada por el Congreso de la Unión el 3 de diciembre de 1951 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de ese mes y año.

⁶³ Instituto Federal Electoral *Historia del IFE*.

<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

⁶⁴ Andrea, Sánchez y otros, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Porrúa, México, 1987, P.93

En este cuerpo normativo se establecen como órganos electorales los siguientes: Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales Electorales, Comités Distritales Electorales y el Registro Nacional de Electores.

3.1.5 Ley Federal Electoral de 1973.

Fue aprobada por le H. Congreso de la Unión el 30 de diciembre de 1972 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1973.

Esta ley estableció los mismos organismos electorales que la ley de 1951, incorporando como organismo electoral a las mesas directivas de casilla.

Se creó la Comisión Federal Electoral en cuya conformación participaban, con voz y voto, todos los partidos registrados. Ese mismo año, el Registro Nacional de Electores se volvió una entidad autónoma.⁶⁵

3.1.6 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.

La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), cuya principal aportación fue permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas antes “proscritas” y propiciar su representación en los órganos legislativos,⁶⁶ fue aprobada por el Congreso General el 27 de diciembre de 1977 y publicada el día 28 siguiente en el Diario Oficial de la Federación. En ella se establecían como organismos electorales a la Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales Electorales, Comités Distritales Electorales, Mesas Directivas

⁶⁵ Instituto Federal Electoral. *Historia del IFE*.
<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

⁶⁶ Ídem.

de Casilla y el Registro Nacional de Electores; este último, órgano técnico dependiente de la Comisión.

La LOPPE modificó la integración de la Comisión Federal Electoral y permitió la participación de los partidos políticos registrados –ya fuera bajo la figura de registro condicionado o definitivo- en igualdad de condiciones. De este modo, la Comisión quedó conformada por el Secretario de Gobernación, un representante por cada una de las cámaras legislativas, un representante de cada partido político con registro y un notario público.⁶⁷

3.1.7 Código Federal Electoral.

El 12 de febrero de 1987 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal Electoral, por el que se deroga la anterior Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Este Código instituye como autoridades electorales los siguientes: La Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales y las Mesas Directivas de Casilla.

Esta ley dispone, en su artículo 162 que la organización de las elecciones es una función de orden público que corresponde al Gobierno Federal, por lo que en ella intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.

De igual forma, se estatuye que la Comisión es un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. (Artículo 164).

Esta ley nuevamente es omisa en señalar el régimen al cuál se encuentran afectos los trabajadores del órgano electoral.

⁶⁷ Ídem.

En 1987 se realizó una nueva reforma que introdujo el criterio de la representación proporcional en la integración del órgano electoral. De esta forma, para organizar las elecciones de 1988, el PRI contaba con 16 representantes, en tanto que los representantes del Ejecutivo y el Legislativo junto con los demás partidos políticos sumaban 15 asientos en la Comisión Federal Electoral.

3.1.8 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dos años después, en 1989, tras los cuestionados comicios del año anterior, se emprendió una nueva reforma a la Constitución. En agosto del año siguiente se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) el cual dio lugar a la creación del IFE como un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral, misma que, sin embargo, estaba supeditada a los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que el texto constitucional de 1989 establecía que la organización de las elecciones era una función estatal a cargo de dichos poderes con la participación y corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos.⁶⁸

3.1.9 La reforma política de 1990.

Producto de las controvertidas elecciones presidenciales de 1988, se hizo necesaria una reforma político-electoral integral, que pudiera legitimar al régimen del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari.

Para ello, se llevaron a cabo intensas negociaciones entre los diferentes actores políticos, que permitieran hacer modificaciones constitucionales y legales que introdujeran nuevas reglas para el juego electoral.

⁶⁸ Ídem.

Así, el 6 de abril de 1990, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que modificaron, entre otros, el artículo 41.

Estas modificaciones trajeron cambios fundamentales para la organización de las elecciones federales, pues se eleva a rango constitucional la función estatal de organizar las elecciones, y se reconoce que dicha organización se ejerce a través de los poderes Legislativo y Ejecutivo, con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos. Se establece un organismo descentralizado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

El Instituto Federal Electoral fue creado el 11 de octubre de 1990 como la máxima autoridad electoral del país. Los orígenes de su creación fueron las reformas a la Constitución llevadas a cabo en 1989 y la expedición, al año siguiente, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). El Consejo General, máximo órgano directivo, sesionó por primera vez en esa fecha.⁶⁹

En materia del Servicio Profesional Electoral, se establecen los principios para la organización del Servicio Profesional Electoral, al establecer que los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado para prestar el Servicio Profesional Electoral.

Producto de esta reforma constitucional, el Congreso de la Unión aprobó la ley reglamentaria que haría posible la aplicación de las nuevas disposiciones constitucionales.

El 15 de agosto de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la aprobación

⁶⁹ Ídem.

de esta ley, se derogó el anterior Código Federal Electoral y desaparece la Comisión Federal Electoral, así como sus órganos técnicos.

En el nuevo código dispone que la aplicación de dichas normas corresponde, entre otros, al Instituto Federal Electoral, quien es depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones. Se establecen como principios rectores de la función electoral, la certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad.

El Instituto Federal Electoral, se estructura en órganos centrales, delegacionales y subdelegacionales.

Los órganos centrales del Instituto son: el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General.

El Consejo General se integra por un Consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos nacionales. Los consejeros del Poder Legislativo eran dos por cada cámara. El representante del Poder Ejecutivo era el Secretario de Gobernación, quien a su vez presidía el Consejo.

La Junta General Ejecutiva, estaba integrada por el Director General, quien la presidía, por el Secretario General del Instituto y los Directores Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de Administración y del Servicio Profesional Electoral y de Organización Electoral.

El Director General, era una figura de suyo relevante para la conducción del Instituto, pues detentaba una serie de atribuciones, que incluso ahora, se encuentran distribuidas en varios órganos del Instituto Federal Electoral.

El Director General presidía la Junta General Ejecutiva, designaba a sus integrantes, representaba legalmente al Instituto, además de una serie de funciones de carácter administrativo muy importantes.

Por lo que hace al Servicio Profesional Electoral, se establece en el Libro Cuarto Título Segundo, la implementación del Servicio, señalando que la organización del Servicio estaría regulada por las disposiciones del propio código así como en las del Estatuto que expidiera el Presidente de la República a propuesta del Consejo General.

3.1.10 El Instituto en la Reforma Política de 1994.

De cara a las elecciones federales de 1994, la presión de diversos grupos políticos, así como la desconfianza en el gobierno para organizar las elecciones debido a su preponderante influencia en el órgano electoral, hicieron necesaria una nueva reforma electoral.

El 19 de abril de 1994, se publicó una nueva reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que además de otros temas, estableció una nueva integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, desaparece la figura de los consejeros magistrados para dar paso a la de los consejeros ciudadanos. De igual forma se incluyen modificaciones en la designación de estos funcionarios, pues ya no sería a propuesta del Presidente de la República, sino que serían designados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios de la propia Cámara.

Producto de esta reforma constitucional, se introdujeron modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 1994.

Con dichas reformas se establecieron nuevos procedimientos para la designación de los consejeros ciudadanos, quienes durarían en el cargo 8 años. Asimismo, los representantes de los partidos políticos concurrirían a las sesiones del Consejo General con voz pero sin voto.

“La reforma electoral de 1994 fue un paso más en la “ciudadanización” y „despartidización’ del órgano electoral: los partidos políticos quedaron con sólo un representante y dejaron de tener voto, pero conservaron su voz en las decisiones del Consejo General; la figura de los Consejeros Magistrados fue sustituida por los Consejeros Ciudadanos, personas que no necesariamente debían ser abogados, propuestos ya no por el Presidente de la República, sino por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Asimismo, se suprimió el voto de calidad del presidente del Consejo General en caso de empate”⁷⁰.

3.1.11 La reforma de 1996.

Después de las elecciones de 1994, el presidente Ernesto Zedillo declaró que habían sido “legales, pero inequitativas” por la serie de circunstancias que en los hechos favorecieron a su partido. De este modo se comprometió desde el inicio de su gestión a promover una nueva reforma electoral, en la que participaran los partidos políticos que en ese momento tenían representación en el Congreso de la Unión: el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido del Trabajo.

Los cuatro partidos debatieron y se trataron de captar la opinión ciudadana cuyo interés de participación crecía demandando mayor confiabilidad de los procesos electorales. Como resultado de esas discusiones se suscribieron el 25

⁷⁰ Ídem.

de julio de 1996 los acuerdos para la Reforma Electoral y del Distrito Federal, conocidos como los “Acuerdos del Seminario del Castillo de Chapultepec”.

De este modo se publicó en agosto de 1996 el "Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en el que el artículo 41 de la Constitución se reformó y a diferencia del texto de 1989, se definía que “la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”.⁷¹

En noviembre de 1996 se aprobaron las modificaciones al COFIPE en el que se definían reglas mucho más precisas y equitativas para las contiendas electorales. El PAN, PRD y PT manifestaron en desacuerdo en lo relativo a los montos del financiamiento público a los partidos políticos, entre otros aspectos, pero el voto de la mayoría priísta en el Congreso de la Unión se impuso.

Lo más importante es que la nueva disposición constitucional y legal le daba un giro central a la concepción de lo que debe ser el órgano electoral: una institución autónoma e independiente, por lo que se suprimió toda participación y representación del Poder Ejecutivo en su conformación. Además, el nuevo Cofipe eliminó las figuras de Director y de Secretario generales y se crearon las de la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva.⁷²

La reforma de 1996 dio como resultado la conformación de la estructura y organización que actualmente tiene el Instituto Federal Electoral

⁷¹ *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. Jueves 22 de agosto de 1996. 1ª sección P. 3

⁷² Instituto Federal Electoral. *Historia del IFE*.

<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

3.2 Naturaleza jurídica del IFE.

Los días 31 de octubre y 22 de noviembre de 1996, se publicaron sendos decretos en el Diario Oficial de la Federación por los que se modificaba la naturaleza y estructura del Instituto Federal Electoral, esta reforma, que fue aprobada por unanimidad de todos los partidos políticos, introdujo importantes modificaciones para la organización de los procesos electorales.

*“Más allá de las discusiones ideológicas fabricadas en torno al tema, y a la luz de los resultados prácticos, es posible afirmar que la introducción de figuras no partidistas representa una solución concentrada a estos temas recurrentes de la disputa electoral, no sólo porque se presume que el sello de partido esta excluido o no influye (y con ello se pone en marcha un principio de neutralidad) sino, lo que es más importante, la figura de los consejeros electorales (y antes ciudadanos) permite de muchas maneras el rompimiento eficiente de las polarizaciones y establece puentes de negociación sistemáticos y siempre abiertos para la solución de diferendos”.*⁷³

A continuación analizaremos las consecuencias que trajo dicha reforma sobre la autoridad administrativa electoral.

3.2.1 Fundamento constitucional.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 41, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función estatal de organizar las elecciones federales se realiza a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina Instituto Federal Electoral.

⁷³ Becerra, Ricardo, y otros, *La reforma electoral de 1996*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 32

La característica fundamental de esta Institución radica precisamente en su autonomía, y en el establecimiento de una serie de principios de actuación a nivel constitucional, como lo son: legalidad, independencia, objetividad, imparcialidad y certeza.

Con esta reforma, se eleva a nivel constitucional la estructura del Instituto Federal Electoral, señalándose que su estructura contaría con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. De igual forma se estableció que el Consejo General sería el órgano máximo de dirección, integrado por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales. Se elimina el derecho de voto de los representantes del Poder Legislativo, se crea también la figura del Secretario Ejecutivo.

La regulación de la estructura fundamental del Instituto obedece a la necesidad de dar permanencia y continuidad a la Institución, y así evitar que un partido político con mayoría simple en el Congreso de la Unión, pudiera hacer modificaciones que desvirtuaran la naturaleza imparcial de la Institución, situación que para el proceso electoral del año 2006 ocurrió, restando legitimación al órgano electoral.

3.2.2 Fundamento Legal.

Derivada de la nueva redacción del artículo 41, fracción III de la Constitución General de la República, se introdujeron modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales le dan su contenido actual.

La regulación contenida en el código comicial federal, señala que la aplicación de las normas electorales corresponde al Instituto Federal Electoral,

al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados en sus respectivos ámbitos de competencia.

En relación con el organismo encargado de la organización de las elecciones federales, se establece en el Libro Tercero la organización y atribuciones del Instituto Federal Electoral. Así se señala que el Instituto es depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

Fundamentales resultan los fines que han sido asignados por el legislador al Instituto Federal Electoral, a saber:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

En el texto legal se reiteran algunas disposiciones constitucionales, como son: La personalidad jurídica al Instituto Federal Electoral, y su patrimonio, además de un aspecto de suyo relevante: la autonomía, a esta característica fundamental nos referiremos más adelante.

Continuando con el análisis de las disposiciones orgánicas, se establece que el Instituto, tiene su domicilio en el Distrito Federal, y cuenta con una estructura desconcentrada a nivel delegacional y subdelegacional.

Por lo que hace a las disposiciones que regulan el funcionamiento del Servicio Profesional Electoral, las mismas se adecuan a la nueva estructura y atribuciones del Instituto. La expedición del Código ya no es atribución del Presidente de la República, ésta se delega ahora al Consejo General.

3.2.3 La autonomía del Instituto Federal Electoral.

Un activo fundamental del Instituto lo constituye su autonomía, esta característica jurídica, es muy reciente dentro de nuestro sistema jurídico, actualmente son pocos los entes públicos, además del Instituto, que gozan de autonomía constitucional, como es el caso del Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La autonomía del Instituto se encuentra contenida en el artículo 41, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala de forma textual, en la parte conducente lo siguiente: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral...”, esta disposición fue reiterada por el legislador secundario al establecer en el artículo 106, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo siguiente: “El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.”

Pero, ¿por qué surgen los órganos autónomos?, ¿qué significa la autonomía del Instituto? Los órganos autónomos surgen ante la necesidad de desvincular ciertas instituciones de los vaivenes de la política gubernamental; al respecto señala el maestro Acosta Romero: “Aplicado a la actividad administrativa, estimo que la autonomía se centra fundamentalmente en la no injerencia ni política ni

administrativa del gobierno central en el manejo de los órganos autónomos”,⁷⁴ durante toda la etapa postrevolucionaria de México, la actividad administrativa de las elecciones se desarrolló por conducto de órganos que dependían del titular del Poder Ejecutivo. Esta situación, que aún se presenta en la mayoría de los países europeos, donde la organización electoral recae sobre el ministerio del interior, en México y en la mayoría de los países Latinoamericanos, ha dado paso al surgimiento de organismos autónomos.

Estos órganos surgen por razones muy variadas y como respuesta a la necesidad de “...una .especialización técnico-administrativa, enfrentar los defectos perniciosos de la partidocracia, realización de tareas que no deben estar sujetas a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado y en el caso de los electorales, necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en los procesos electorales”.⁷⁵

En México, sin embargo, la principal causa que dio paso a la autonomía del Instituto Federal Electoral, fue la excesiva intervención del Presidente de la República en la organización de los procesos electorales. Desde la promulgación de la primera ley electoral federal en 1946, hasta la concesión de la autonomía del Instituto en 1996, nadie duda que la injerencia del Poder Ejecutivo, en beneficio del partido gobernante llegó a ser en muchos casos oprobiosa.

“...la reforma política de 1996 reclamó para sí un eslabón adicional: apartar al Secretario de Gobernación del órgano electoral, de modo que su autonomía sea plena y no haya espacio para interferencias ni sospechas de su trabajo. Esto fue consecuencia lógica y madura del proceso de reforma política que hemos vivido: esta separación se había convertido en un paso fundamental.”⁷⁶

⁷⁴ Acosta, Romero Miguel, op. cit. p. 606

⁷⁵ Cárdenas, Gracia Jaime y otros, *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, Serie Doctrina Jurídica, No. 40, UNAM-IIJ, México, 2000, p. 22

⁷⁶ Becerra, Ricardo, *Ob. cit.* p. 32

En este sentido los órganos autónomos constitucionales, constituyen un avance o evolución de la tradicional división de poderes; esto en virtud de que los órganos constitucionales autónomos no se encuentran, como diría Acosta Romero, “*topográficamente*” adscritos, a ninguno de los poderes constituidos.

En México, por disposición constitucional, el poder público se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos poderes, aunque en mucho mayor medida el Poder Ejecutivo, cuentan con un sin número de órganos desconcentrados o descentralizados, que con mayor o menor grado de autonomía cumplen con obligaciones técnico-administrativas específicas. En el Poder Legislativo, llama la atención la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados y en el caso del Poder Judicial, la Defensoría de Oficio Federal y el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles.

Al ya no encontrarse directamente vinculado el Instituto Federal Electoral a ninguno de esos poderes y por su importancia junto con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México, dieron paso al surgimiento de un nuevo tipo de órganos estatales.

Los organismos autónomos constitucionales, no pueden identificarse con los órganos descentralizados o paraestatales, aunque sí constituyen una evolución de los mismos. En este sentido la autonomía, implica, en mayor o menor grado, una separación de carácter eminentemente administrativo entre la institución y el gobierno federal, concretamente con el titular del poder ejecutivo.

Ahora bien, el IFE se encuentra, a pesar de su autonomía, sujeto a un serie de controles por parte de la los otros dos poderes Estatales, situación que abordaremos en el siguiente tema, cuando hablemos sobre los límites a la autonomía del Instituto.

La autonomía de los entes públicos, tiene al menos tres aspectos fundamentales: la autonomía financiera, organizacional y de gobierno.

La autonomía financiera se constituye, en términos generales, en la posibilidad de una determinada institución de elaborar su presupuesto sin la intervención de otro órgano de gobierno, determinando por sí mismo el uso y destino que dará a sus recursos financieros.

En el caso del Instituto, a diferencia de los entes descentralizados de la administración pública federal, el titular del Ejecutivo Federal, no puede hacer modificaciones al presupuesto del Instituto, será solo la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la que en uso de sus facultades Constitucionales determine modificaciones o adecuaciones presupuestarias al Instituto.

La autonomía organizacional, es la facultad que tiene el Instituto, para darse asimismo, su estructura administrativa y expedir las normas que regulan su funcionamiento interno, sin la intervención de ningún ente de la administración pública.

Finalmente, por lo que hace a la autonomía de gobierno, esta se traduce en la capacidad que tienen algunos órganos de elegir a sus órganos de gobierno, es preciso señalar que el Instituto carece de este tipo de autonomía por lo que hace a su órgano máximo de dirección.

3.2.4 Límites a la autonomía del Instituto.

Como todo órgano del Estado, el Instituto se encuentra sujeto, en mayor o menor medida a las disposiciones Constitucionales y Legales que regulan su funcionamiento y el adecuado ejercicio de las atribuciones que le han sido

encomendadas por la voluntad general. En efecto, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México: "... sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principio y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines."⁷⁷ En el mismo sentido se han manifestado los Tribunales Colegiado de Circuito al señalar, respecto a la autonomía, lo siguiente: "“Pero tal albedrío no puede extenderse al grado de suponer que la institución no está sujeta al régimen jurídico del país, es decir, que pueda conducirse con absoluta independencia, ya que ello podría provocar anarquía y arbitrariedad..”⁷⁸

Así las cosas, al igual que la Universidad Nacional, y otros órganos autónomos, el Instituto Federal Electoral, se encuentra ineludiblemente circunscrito a una serie de controles o limitaciones a su autonomía.

Así, podemos señalar como una limitante de su autonomía financiera, la aprobación y modificación que realiza la Cámara de Diputados del presupuesto del Instituto Federal Electoral.

De igual forma el Instituto se encuentra sujeto a la supervisión y vigilancia en el ejercicio de los recursos financieros a la Auditoría Superior de la Federación.

77 Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2006, Autonomía Universitaria. su Alcance, No. Registro: 184,349. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII, Mayo de 2003. Tesis: 1a. XI/2003. Página: 239.

78 Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2006, Universidad Nacional Autónoma de México. La autonomía de que goza no la excluye de la aplicación de las leyes que conforman el Estado de Derecho. No. Registro: 199,398, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Febrero de 1997, Tesis: I.4o.A.194 A, Página: 809.

Finalmente, y considerando que no es el objeto de este estudio, el análisis exhaustivo de la autonomía del Instituto Federal Electoral, debemos señalar el control que se ejerce, por la vía jurisdiccional, de las actividades del Instituto.

Como sabemos, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral, se ha establecido un sistema de medios de impugnación en materia electoral, del cual conoce prácticamente en su totalidad el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación en la materia.

Dicho Tribunal interviene a petición de parte en la revisión de los actos y resoluciones, entre otras autoridades electorales, del Instituto Federal Electoral, confirmando, modificando o revocando los actos impugnados

3.3 Estructura administrativa del IFE.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, hace referencia a que el Instituto contará en su organización con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos. Además de estos, el Instituto cuenta también, con órganos de vigilancia.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no hace una distinción precisa sobre las categorías de órganos que integran el instituto, esta norma solo hace referencia a órganos centrales, órganos en las delegaciones, uno en cada entidad federativa (32) y de los órganos en los distritos electorales uninominales (300), mismos que son los siguientes:

A. Órganos Centrales (artículo 108 COFIPE).

a) El Consejo General

- b) La Presidencia del Consejo General
- c) La Junta General Ejecutiva
- d) La Secretaría Ejecutiva
- e) La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

B. Órganos Delegacionales (artículo 134 COFIPE)

- a) Junta Loca Ejecutiva
- b) Vocal Ejecutivo
 - c) Consejo Local

C. Órganos subdelegacionales (artículo 144 COFIPE)

- a) Junta Distrital Ejecutiva
- b) Vocal Ejecutivo
 - c) Consejo Distrital

Como ya señalamos, el Código no hace una diferenciación entre órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, sin embargo, esta distinción la encontramos en el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, concretamente en el artículo 4.

3.3.1 Órganos de Dirección.

Los órganos de dirección del Instituto tienen como función, establecer el marco normativo, las directrices, diseñar los planes, proyectos y programas que habrán de instrumentarse por parte de los órganos ejecutivo y técnicos del Instituto, y a los que deberán sujetarse otros órganos del Instituto, así como los participante en los procesos electorales.

El órgano superior de dirección del Instituto es el Consejo General, el cual está integrado por un consejero presidente, ocho consejeros electorales,

consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo.

En su integración concurren tanto miembros con derecho a voz y voto (cuyo número fijo es nueve), como miembros con voz pero sin voto (cuyo número actual es de 17).

Los nueve integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto son:

- Un Consejero Presidente.
- Ocho Consejeros Electorales.

El Consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los Consejeros Electorales durarán en su cargo nueve años y son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes la Cámara de Diputados de entre las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios previa consulta a la sociedad.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los Consejeros del Poder Legislativo, que actualmente son seis. Cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualesquiera de las dos Cámaras del Congreso tiene derecho a designar uno por igual.
- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en razón de uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal. Actualmente son seis los representantes partidistas en el Consejo General.
- El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y funge como Secretario.
- Actualmente, el Consejo General se integra por un total de 26 miembros, de los cuales nueve concurren con derecho a voz y voto y 17 con voz pero sin voto.

Sus atribuciones se encuentran en el artículo 118 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de entre sus facultades destacan las siguientes:

- Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto.
- Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros.
- Designar a los Directores Ejecutivos del Instituto y al Director General de la Unidad de Fiscalización.
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales.
- Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y, en su caso, aprobar los mismos.
- Resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas.
- Aprobar el calendario integral del procesos electoral federal, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, así como el modelo de la credencial para votar con fotografía, el de las boletas electorales, de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral.
- Determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados.
- Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos
- Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de senadores por el principio de representación proporcional; así como las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales.

- Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a senadores y diputados por el principio de mayoría relativa.
- Efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas.
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto.

En materia del Servicio Profesional Electoral, el Consejo tiene como atribución la de expedir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Es importante mencionar que el Consejo General está facultado para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales invariablemente deben ser presididas por un Consejero Electoral.

Independientemente de lo anterior, la ley dispone el funcionamiento permanente de cinco comisiones del Consejo General, que se integran exclusivamente por Consejeros Electorales:

- Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión;
- Organización Electoral;
- Servicio Profesional Electoral;
- Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Registro Federal de Electores;
- Quejas y Denuncias.

Otro órgano de dirección del Instituto, lo constituye la Presidencia del Consejo General, la que, a diferencia del Consejo, es un órgano unipersonal,

esta es de gran trascendencia para el adecuado desarrollo de las actividades del Instituto. El presidente del Consejo, lo es a su vez de la Junta General Ejecutiva, situación que no es del todo óptima, pues la Junta difícilmente se puede constituir en un instrumento auténticamente deliberativo, cuando sus integrantes (los Directores Ejecutivos) se encuentran frente al Consejero Presidente, en una posición de inferioridad jerárquica, aunado al hecho de que por disposición legal, es el Consejero Presidente quien propone a esos mismos funcionarios, situación que sin duda mina su independencia en la toma de decisiones, pues difícilmente los Directores Ejecutivos tomarán un acuerdo en contra de la voluntad del Consejero Presidente, o bien, votarán en contra de los acuerdos propuestos por este.

Con la reforma política de 1996, desapareció la figura del Director General del Instituto, así, diversas atribuciones se redistribuyeron en otros órganos del Instituto entre ellos la Presidencia del Consejo. Destacan dentro de estas atribuciones, el hecho de que ahora el Presidente del Consejo es también Presidente de la Junta, de igual forma el presidente del Consejo propondrá a las personas que habrán de ocupar las direcciones ejecutivas.

Existen otros dos órganos de dirección, a nivel delegacional y subdelegacional, que son los Consejos Locales y Distritales.

A diferencia del Consejo General, los Consejos Locales y Distritales, son órganos temporales que solo se integran durante el proceso electoral. Estos consejos están formados por 7 personas; 1 Consejero Presidente, que es el Vocal Ejecutivo de la Junta Local o Distrital de que se trate y 6 Consejeros Electorales.

En el caso de los Consejos Locales, la designación de sus integrantes la hace el Consejo General y para los Consejos Distritales los Consejos Locales.

El Reglamento del Instituto clasifica a las mesas directivas de casilla como un órgano de dirección, sin embargo por la naturaleza de su función deberían considerarse como órganos ejecutivos, por lo que serán analizados en el apartado siguiente.

3.3.2 Órganos Ejecutivos.

Dentro de estos encontramos a la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva y las siguientes Direcciones Ejecutivas: del Registro Federal de Electores; de Prerrogativas y Partidos Políticos; de Capacitación Electoral y Educación Cívica; de Organización Electoral; de Administración; y del Servicio Profesional Electoral.

En materia del Servicio Profesional Electoral, la Junta General Ejecutiva cuenta con amplias facultades para organizar y estructurar el Servicio.

La Secretaria Ejecutiva del Instituto se constituye en un órgano ejecutivo, es relevante señalar que el Secretario Ejecutivo es el encargado de otorgar los nombramientos a los miembros del Servicio.

Como órganos ejecutivos encontramos también a las Direcciones Ejecutivas que además de integrar la Junta, tienen atribuciones específicas que permiten al Instituto desarrollar las actividades que por mandato legal debe cumplir.

Existen también órganos ejecutivos a nivel delegacional, siendo estos las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas; los Vocales Ejecutivos Locales y Distritales; y las Oficinas Municipales. Estos órganos son los encargados de instrumentar en su jurisdicción las diversas actividades relacionadas con la función electoral, como son lo relativo al Registro Federal de Electores, a la

capacitación electoral, la integración de las mesas directivas de casilla, entre otras actividades.

Igualmente como órganos ejecutivos se consideran existen el Comité de Radio y Televisión y los Órganos Técnicos, conformados estos últimos por las Direcciones Técnicas y la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Finalmente, como ya se comentó, las Mesas Directivas de Casilla debieran ser considerarse órganos ejecutivos y no de dirección, en virtud de las funciones que realizan. En efecto, como ya señalamos, los órganos de dirección del Instituto, se encargan de emitir o de dictar las normas, planes programas o lineamientos que sirven de base para el desarrollo de las actividades del propio Instituto.

En este sentido, si analizamos las funciones que por disposición de la legislación electoral tienen encomendadas las mesas directivas de casilla, no tienen facultades propiamente de dirección, sino que su actuación es de índole ejecutiva, pues a través de ellas es en donde se materializa la función esencial para la que fue creado el Instituto, que es la de recibir el sufragio de los ciudadanos el día de la jornada electoral.

3.3.3 Órganos Técnicos y de Vigilancia.

Por lo que hace a los órganos de vigilancia, son aquellos que no desempeñan ninguna de las funciones que hemos venido estudiando, sino que sus actividades son de supervisión y coadyuvancia con otros órganos del Instituto, estos se encuentran integrados en su mayoría por los partidos políticos.

Como órganos de vigilancia tenemos a las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores y a la Comisión de Radiodifusión.

Por lo que hace a las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores, se cuenta a nivel central con una Comisión Nacional de Vigilancia y a nivel local y distrital con Comisiones Locales de Vigilancia (treinta y dos, una en cada entidad federativa) y Comisiones Distritales de Vigilancia (trescientas, una en cada distrito electoral federal). Estas Comisiones se encuentran integradas por representantes de los partidos políticos nacionales y presididos por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, en el caso de la Comisión Nacional y por los Vocales del Registro Federal de Electores, en los casos de las Comisiones Locales y Distritales.

3.3.4 Consejos Locales.

Son los órganos de dirección constituidos en cada una de las 32 entidades federativas y que, a diferencia del Consejo General, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

En su conformación concurren miembros con derecho a voz y voto, cuyo número fijo es siete y otros que sólo tienen voz pero no voto, para el proceso electoral 2003 fueron 15.

Los siete integrantes con derecho a voz y voto son:

- Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local.
- Seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo General para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los representantes de los partidos políticos nacionales y coaliciones, en la misma forma y términos en que se encuentren representados en el Consejo General, es decir, uno por cada partido que cuente con reconocimiento legal. Durante el presente proceso electoral federal de 2003 fueron 11.
- Los Vocales de Organización Electoral; del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local correspondiente.
- El Vocal Secretario de la Junta Local, quien funge como Secretario del Consejo.

De tal forma, el proceso electoral federal 2003 cada Consejo Local se integró por un total de 22 miembros, de los cuales siete concurren con derecho a voz y voto y 15 con voz pero sin voto.

Entre las principales atribuciones que la ley otorga a los Consejos Locales se pueden destacar las siguientes:

- Designar, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa.
- Efectuar el cómputo de la entidad federativa en la elección de senadores por el principio de representación proporcional.
- Supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales durante el proceso electoral.
- Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

3.3.5 Consejos Distritales.

Son los órganos de dirección constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales. Dentro de su respectivo ámbito de competencia son los responsables de asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia y de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, así como de dictar las resoluciones y lineamientos que la ley les confiere.

Al igual que los Consejos Locales, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

Su conformación es idéntica a la de los Consejos Locales, es decir, en siete miembros con derecho a voz y voto, y 10 miembros con voz pero sin voto.

Los siete integrantes con derecho a voz y voto son:

- Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Distrital.

Seis consejeros electorales designados por mayoría absoluta del Consejo Local para dos procesos electorales ordinarios que pueden ser reelectos.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en la misma forma y términos en que se encuentren representados en los Consejos General y Locales, es decir, uno por cada partido o coalición que cuente con reconocimiento legal. Durante el proceso electoral federal 2003 fueron 11.

- Los vocales de Organización Electoral del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital correspondiente.
- El Vocal Secretario de la Junta Distrital, quien funge como Secretario del Consejo

En suma, durante el proceso electoral federal 2003 cada Consejo Distrital se integró por un total de 22 miembros, de los cuales siete concurrieron con derecho a voz y voto y 15 con voz pero sin voto.

Entre las principales atribuciones que la ley confiere a los Consejos Distritales destacan las siguientes:

- Determinar el número y la ubicación de las casillas donde se recibirá la votación el día de la jornada electoral.
- Realizar el segundo y último de los sorteos ordenados por la ley para integrar las mesas directivas de casilla y vigilar la debida instalación de las mismas.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos o la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de los diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional.
- Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.
- Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral.

3.3.6 Mesas Directivas de Casillas.

Son los órganos electorales formados por ciudadanos facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos uninominales.

De acuerdo con la ley cada distrito se debe dividir en secciones electorales, cada una de las cuales debe comprender un mínimo de 50 y un máximo de 1500 electores. Por cada 750 electores o fracción de una sección electoral se debe instalar una casilla.

En tanto, autoridad electoral, las mesas directivas de casilla son responsables de respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

Cada mesa directiva de casilla se integra por un presidente, un secretario y dos escrutadores, así como por tres suplentes generales, es decir, siete ciudadanos por casilla, todos los cuales son seleccionados mediante un doble sorteo y reciben un curso de capacitación para el desempeño de tan crucial función.

Adicionalmente, cada partido político o coalición legalmente facultado para contender en las elecciones federales (en el 2003 fueron once partidos y una coalición parcial) puede designar hasta dos representantes titulares y un suplente por cada casilla.

3.3.7 El servicio profesional electoral.

Derivado de la reforma política de 1989 se instauró el Servicio Profesional Electoral (SPE) que definió que los comicios y funcionamiento del instituto deberían estar basados en cuadros conformados por servidores públicos profesionales. “Así, la construcción del SPE, más que una actividad entre otras, representó en los orígenes un parteaguas institucional”.⁷⁹

En el marco de la democratización del régimen político, la construcción de un servicio civil electoral se estableció para dar a la autoridad electoral mayor objetividad, certeza, legalidad, independencia e imparcialidad, así como para garantizar la realización de elecciones más transparentes y democráticas.

En el siguiente capítulo se hace una revisión de cómo se fue conformando este servicio profesional electoral su estructura y organización.

⁷⁹ Instituto Federal Electoral. *¿Qué es el Servicio Profesional Electoral?*
http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_es_SPE/

CAPÍTULO 4

4. La autonomía, desarrollo institucional y credibilidad del Instituto Federal Electoral y su servicio profesional de carrera.

4.1 La autonomía y desarrollo institucional del IFE.

4.1.1 Los organismos autónomos.

Una de las expresiones que suelen acompañar el desarrollo de los procesos democráticos es el surgimiento de organismos autónomos, tal y como ha ocurrido en algunos casos en Latinoamérica, siendo ejemplos de ellos el Contralor General de Chile; el ombudsman del Perú o el Ministerio Público de Brasil.⁸⁰ Estos organismos tienen como elemento común ser instituciones públicas que asumen responsabilidades medulares de orden democrático, entre los que se pueden mencionar como por ejemplos los organismos independientes de control de la corrupción, los institutos electorales autónomos, las entidades de fiscalización superior y los defensores de derechos humanos “ombudsmen”.

En los sistemas de gobierno presidenciales, este tipo de instancias han permitido que más allá de la división de poderes reconocida en ejecutivo, legislativo y judicial se fortalezca y amplíe la estructura de contrapesos, favoreciendo las condiciones de gobernabilidad democrática. En México, con sus claroscuros, estos órganos autónomos han contribuido al avance de una democracia todavía en proceso de consolidación.

⁸⁰ Ackerman, John M *Organismos. Autónomos y democracia, el caso de México.* Edit. Siglo XXI. 1ª Edición, México, 2007. P. 18.

4.1.2 Desarrollo institucional del IFE.

Como una parte complementaria en la explicación de su desarrollo histórico, se debe considerar el diseño institucional o “ingeniería institucional” en el estudio de **los organismos autónomos. Ambos aspectos están estrechamente correlacionados** en la configuración institucional y aunque algunos teóricos afirman que un buen diseño facilitará buenos resultados a través de reglas efectivas, este punto de vista “soslaya tanto la resignificación de estas reglas por los actores, el contexto político en el que estas reglas se generan, y lo que ocurre después del momento fundacional”.⁸¹

En el momento de su creación, el Instituto Federal Electoral se encontró con una ciudadanía escasamente participativa y formada en la idea de que su voto contenía un valor nulo para lograr un cambio. Sin embargo, especialmente en el periodo comprendido entre 1996 y 2003, después de varios procesos electorales su legitimidad aumentó considerablemente.

La labor llevada a cabo por el Consejo General conformado en 1996 sin lugar a dudas consiguió paulatinamente ganar la confianza pública, colocándose como una de las instituciones públicas más acreditadas ante la ciudadanía, como lo muestra el siguiente cuadro que corresponde al año 2003:

⁸¹ Ídem. P. 24

NIVEL DE CONFIANZA EN EL IFE EN EL AÑO 2003⁸²

INSTITUCIÓN	NIVEL DE CONFIANZA
Maestros	7.82
Iglesia	7.72
Instituto Federal Electoral	7.64
Medios de comunicación	7.52
Sindicatos	5.89
Presidente de la República	5.73
Partidos políticos	5.57
Suprema Corte de Justicia	5.43
Congreso	4.92

⁸² *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Democráticas 2003*. <http://www/gobernación.gob.mx>.

El IFE igualmente comenzó a demostrar capacidad de ejercicio de autoridad, imponiendo multas a partidos políticos como consecuencia de irregularidades, especialmente de índole financiera como en el proceso de elección presidencial del año 2000.

Un aspecto más que le ganó reconocimiento ciudadano, fue el hecho de que se responsabilizó de la identificación oficial de los mexicanos con el estatus de ciudadanos, siendo hasta la fecha la credencial de elector el documento de identificación más cercano al carné de identidad utilizado en otros países.

Sin embargo, al tiempo que el Instituto Federal Electoral lograba consolidar la confianza pública, también iba creciendo una estructura cada vez más costosa para el erario y los partidos políticos ganaban influencia sobre sus órganos de dirección en menoscabo de su autonomía.

La manipulación de los procesos electorales desde la estructura del gobierno a favor del partido en el poder, había sido una “tradición política” en México y tenía estructuradas diversas prácticas que garantizaban un resultado siempre favorecedor al Partido Revolucionario Institucional. El IFE tuvo que enfrentarse a esas viejas formas e ir ganando un control efectivo sobre los procesos electorales.

Los resultados de las transformaciones en el IFE se hicieron visibles en las elecciones de 1997, cuando por primera vez en su historia el PRI perdió la mayoría absoluta en el Senado y en la Cámara de Diputados. En ese mismo año el PRI perdió también las primeras elecciones para elegir al Jefe de Gobierno, proceso organizado por el IFE en su ámbito federal.

La capacidad del Instituto de ejercer su mandato se reflejó en la cantidad de protestas post-electorales y descalificaciones que cada vez fueron menos: “Entre 1988 y 1994, los candidatos perdedores desafiaban regularmente la imparcialidad del IFE. De 1997 a 2003 tales protestas llegaron a ser casi inexistentes”.⁸³

Sin embargo, en 1997, el Consejo que presidía al Instituto no había logrado asumir y ejercer por completo los poderes de los que legalmente estaba facultado, ya que en el corto periodo de algunos meses era difícil conseguir remover una estructura profundamente arraigada:

Según el testimonio de un miembro del Consejo del IFE de 1996, “...la elección de 1997 todavía fue una elección en que el Consejo General no tuvo el pleno control de ella, o sea, no teníamos información confiable de quienes iban a ser los funcionarios de mesa directiva de casilla, de cuantas sustituciones de casilla se estaban dando, no sabíamos nada de lo que estaba pasando, pero no teníamos tampoco información de los vehículos que se iban a utilizar, de si ya se habían satisfecho las necesidades de los recursos que se requieren para organizar una elección, en fin no teníamos prácticamente ninguna información ya muy operativa. Y había empezado el Instituto a lograr una ciudadanización más clara de los órganos locales, como te digo en los consejos locales, pero todavía había una estructura que seguía operando en gran parte con la misma lógica...”⁸⁴

Paulatinamente, del mismo modo que se avanzaba en todos esos frentes, la estructura de profesionalización del Instituto se comenzaba a gestar, como una necesidad al interior del IFE y como una garantía para el buen desempeño del mismo en los futuros procesos electorales.

⁸³ Eisendadt, Todd *Courting Democracy in Mexico: Party strategies and Electoral Institutions*, Nueva York, Cambridge University Press. Citado en Ackerman, John M *Organismos Autónomos y democracia, el caso de México*. Edit. Siglo XXI. 1ª Edición 2007, México. P. 93.

⁸⁴ Ackerman, John. Op. Cit. P. 94

4.1.3 La labor de los consejeros en 1996 y el fortalecimiento del Instituto Federal Electoral.

El nuevo ordenamiento legal derivado de la Reforma Electoral de 1996 sentaba las bases para que el IFE pudiera funcionar y ejercer facultades, sin embargo hacía falta además una actitud de parte del nuevo Consejo que hiciera efectiva esa posibilidad, actitud que supieron asumir los Consejeros en aquel momento. Igualmente, las condiciones generales de participación de la ciudadanía y el surgimiento de un pluralismo en el entorno político, generaron las condiciones favorables para que la autonomía del Instituto se hiciera efectiva.

La cada vez más efectiva organización de las elecciones no surgió de manera espontánea, ni tampoco fue solamente una cuestión de orden legal o que dependiera de una modernización de las tecnologías utilizables. Lo anterior se dio como consecuencia de librar una lucha y enfrentar resistencias en el interior y en torno al IFE, y en buena medida se debe a una actitud y comportamiento comprometido por parte de los nuevos consejeros, obviamente y en particular por los que no fueron nominados por el PRI. En este periodo particular, se puede considerar que ese comportamiento proactivo impulsó al IFE, dándole una base desde donde proseguir los esfuerzos por consolidar la democracia en México.

4.2 El desempeño institucional y credibilidad del IFE en los procesos electorales del 2000, 2006 y 2009.

4.2.1 Las elecciones del año 2000. La consolidación de la credibilidad del IFE.

Ya para el año 1997 se vislumbraba “la posibilidad de alcanzar la igualdad política de los mexicanos por la vía de la superación democrática del viejo sistema

de partido de Estado”.⁸⁵ Para la segunda mitad de los años noventa, en base los acontecimientos políticos recientes, se podía prever como una posibilidad (para algunos todavía muy remota) de que el PRI dejará el poder o entrara en una etapa de cambio.

En encuestas de aquella época se podía constatar que la ciudadanía estaba dispuesta a llevar a cabo un cambio. A principio de 1997, el Centro de Opinión de la Universidad de Guadalajara, realizó un sondeo en el que se mostraba que “de los mexicanos en edad y condiciones de votar, sólo el 30.7% pensaba hacerlo a favor del PRI, mientras que la mayoría absoluta estaba dispuesta a sufragar a favor de un partido de oposición”.⁸⁶

La idea de que nuestro país estaba cerca de acceder a ser una democracia real, motivó sin duda el entusiasmo de amplios sectores y avivó la disposición de la oposición para dar la batalla en las urnas, confiando en un Instituto Federal Electoral, como garante del proceso, y en que la tradicional apatía ciudadana podía quedar atrás, a contracorriente de una cultura política de escasa confianza en el valor del voto.

Los resultados del proceso electoral del 2000, aunque ya estimados por algunos analistas como posibilidad real, no dejaron de ser un hecho que parecía insólito: la organización política que había monopolizado el poder 71 años consecutivos, perdió la presidencia mexicana y “...tan espectacular como su derrota fue la forma: por la vía pacífica, la electoral”.⁸⁷

En ese momento se suscitó una suerte de euforia en algunos sectores a quienes el futuro político del país parecía promisorio, se suponía que había concluido o que entraba en fase terminal una forma corrupta y antidemocrática de

⁸⁵ Meyer, Lorenzo. *Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el siglo XXI*. Editorial Océano, México 1998, P. 89

⁸⁶ Ídem. P. 89

⁸⁷ Meyer, Lorenzo. *“El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad”* Editorial Océano, 1ª Edición, México 2007. P. 11

muchas décadas. En efecto, en ese momento existió una oportunidad histórica para llevar a cabo cambios de fondo e iniciar una verdadera recomposición de la vida política del país, sin embargo, esa oportunidad se desperdició, principalmente a consecuencia de la falta de altura política del Ejecutivo Federal que no supo asumir esa responsabilidad histórica.

Por supuesto, el IFE se vio consolidado y su imagen se fortaleció ante la ciudadanía, alcanzando un nivel de confianza muy alto después de las elecciones del 2000. Por primera vez en la historia del país, la ciudadanía sintió que su voto tenía valor y que el cambio podría llegar a través de la decisión popular a través de elecciones efectivas y democráticas.

Sin embargo, el nuevo presidente no tardó mucho en dilapidar el “bono democrático” con el que llegó al poder, en una combinación de impericia, de falta de fuerza ante las resistencias y no es aventurado decirlo, falta de voluntad. “Debió ser en algún momento de 2002 o 2003, cuando los flamantes ocupantes de los Pinos decidieron que su verdadero proyecto transexenal no debía ser el cambio sustantivo, sino que los esfuerzos del gobierno, en unión con algunos poderes de facto, deberían dirigirse a algo más factible y redituable a nivel personal, de grupo e ideológico: impedir la alternancia un sexenio más y preservar el poder del gobierno federal dentro del círculo panista...”⁸⁸

Aún bajo estas condiciones y el descrédito en el que comenzó a caer el presidente o “la pareja presidencial” como se decía en ese momento, el nivel de confianza que la ciudadanía tenía en el IFE era muy alto, circunstancia en la que se arribó a las elecciones intermedias del año 2003.

Las elecciones intermedias suelen ser una evaluación de la ciudadanía hacia el desempeño del gobierno y en el año 2003 la calificación obtenida por el titular del Ejecutivo Federal no fue buena. Su partido perdió la mayoría en la Cámara de

⁸⁸ Ídem. P. 24

Diputados y el proceso de desgaste de la institución presidencial se fue agudizando a consecuencia del manejo frívolo del ejecutivo y sus constantes desatinos.

Uno de los episodios que mayor costo político tuvo para el presidente, fue el intento de desafuero del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, mismo que salió fortalecido y ya como serio contendiente para las elecciones presidenciales del 2006.

Igualmente en la segunda mitad de este sexenio, la inconformidad social avivada por la reforma al sistema de pensiones, la pretensión de la primera dama de aspirar a la presidencia y el conflicto en Oaxaca que se convirtió en un foco rojo durante meses, contribuyeron (entre otros factores) a que el clima político fuera muy desfavorable para el gobierno en turno y a que su adversario principal, López Obrador continuara ganando simpatías. Todo apuntaba ya hacia un proceso electoral conflictivo para el 2006.

4.2.2 Las elecciones del año 2006 y la afectación de la credibilidad del IFE.

El IFE, pieza fundamental en el proceso que se avecinaba y prestigiado en esos momentos, se había configurado de tal manera que el PAN y el PRI tendrían una presencia de franca ventaja e influencia, circunstancia que por otra parte el PRD no impugnó jurídicamente y que ubicaría al candidato de la izquierda en una situación de desventaja.

“En vez de ‘ratones locos’ o ‘caída del sistema’ como hace años, se debía usar algo más sofisticado: primero dar forma a un IFE donde sólo tuviera presencia el duopolio PRI-PAN...Y sobre todo, proceder a la ‘inhabilitación patriótica’ del único candidato viable de la izquierda. De esta manera, se suponía, en el 2006 el resultado sería equivalente al de 1988, pero más ‘limpio’, pues llegada la hora de las urnas, la izquierda no debería tener ninguna posibilidad. Además de la ambición

subyacente se usó como detonante el miedo de las cúpulas políticas, empresariales, eclesiásticas e intelectuales...”⁸⁹

Una vez iniciado el proceso electoral, todas las baterías del gobierno federal, la iglesia, empresarios y medios de comunicación se enfocaron en contra del candidato de la coalición de izquierda, en una campaña de ataques que buscaban impedir a toda costa que López Obrador ganara la elección.

La campaña de miedo se centró en crear una percepción de AMLO como “un peligro para México”, saturando de spots televisivos en los que se decía que el candidato perredista había dejado endeudada excesivamente a la Ciudad de México; que su campaña estaba siendo apoyada por células bolivarianas enviadas por el presidente de Venezuela Hugo Chávez e incluso se le relacionó con los acontecimientos violentos en Atenco.

Todo lo anterior sin ofrecer una sola prueba y con la clara finalidad de despertar viejos temores por el pasado comunista autoritario y crear un ambiente de semi-histeria en algunos sectores en contra de la imagen de López Obrador. En un corto tiempo el clima político estaba agudamente polarizado.

Esta campaña de miedo que contó con la cooperación de las dos grandes cadenas televisivas, la iglesia y empresarios que actuaban en diferentes frentes, requirió igualmente de la complacencia del Instituto Federal Electoral, que en nombre de la libertad de expresión y limitado por los huecos y omisiones de la ley, no ejerció su autoridad para contrarrestar la desmesurada campaña sucia, ni buscó promover un ambiente de mayor equidad y civilidad para la realización del proceso.

⁸⁹ Ídem. P. 92-93

En el año 2006 el IFE contaba con la misma estructura vista desde el punto de vista de su diseño institucional, aunque había crecido en presupuesto y dimensión. Aún así, tuvo en el proceso de elecciones del 2006 una gestión cuestionable y no se comportó con la parcialidad que le exigía el momento al no detener las campañas ilegales que se desataron en contra de los candidatos.

“Su desempeño fue opaco y engañoso el día de la elección al no entregar resultados preliminares confiables. Utilizó un discurso cerrado y regañón durante el conteo distrital del 5 de julio. Empleó estrategias mediáticas dogmáticas y populistas en la etapa de la calificación de la elección. Y violó la ley abiertamente con el rechazo del acceso ciudadano a los paquetes electorales durante el periodo postelectoral”.⁹⁰

El cerrado resultado de la elección vino a complicar gravemente el ambiente, que ya se había polarizado como resultado de las campañas de descalificación, y provocaría un serio conflicto postelectoral. “Y es que según los expertos, la debacle (del IFE) inició luego de que en las elecciones del 6 de julio de 2006, el IFE – encabezado por Luis Carlos Ugalde– definiera al candidato del Partido Acción Nacional (PAN), como presidente de México. La controversia se dio por una diferencia de 243 mil 934 sufragios contra el candidato de la alianza entre los partidos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo y Convergencia, Andrés Manuel López Obrador. Según los resultados de los *Cómputos distritales de las elecciones federales de 2006*, el ahora primer mandatario obtuvo a nivel nacional 15 millones 284 votos, en tanto que el llamado presidente legítimo de México habría ganado el voto de 14 millones 756 mil 350 de personas”.⁹¹

⁹⁰ Ackerman, John. Op. Cit. P. 113

⁹¹ Ramírez, Erika. *IFE: sin credibilidad, oneroso y burocrático* Revista Contralínea Número 138, 5 de julio de 2009.

<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/07/05/ife-sin-credibilidad-oneroso-y-burocratico/>

Como consecuencia la institución se deterioró severamente en su credibilidad. No supo afrontar las elecciones de 2006, que bien pudieron haber sido su prueba de fuego. La aceptación de la población que el IFE logró conquistar en las elecciones de la alternancia en el 2000 a través de una actuación decorosa, con un proceso electoral que no fue impugnado, y sobre todo que significó la derrota del PRI, en el 2006 se carcomió por los muchos errores: sesgos parciales, fallas burocráticas y decisiones desacertadas. El resultado: un proceso electoral cuestionado y una ciudadanía polarizada e irritada.

El organismo encargado de reforzar la confianza se fue transformando en un monstruo burocrático al que se le destinan enormes cantidades de recursos y que ha convertido a la democracia mexicana en una de las más caras del mundo.

Según distintas empresas encuestadoras, el IFE retrocedió en sus niveles de credibilidad en los años posteriores al 2006 y recuperar esa confianza de la ciudadanía se convertiría en una de sus principales preocupaciones, ante la enorme presión social que se desató después de las elecciones.

Ese retroceso se aprecia en el sondeo realizado por Consulta Mitofsky en el año 2007 en el cual el IFE aparece por debajo incluso de los bancos y los medios de comunicación. La pregunta formulada por la empresa encuestadora fue la siguiente: “Si tuviera que calificar a las instituciones de 0 a 10 como en la escuela, donde 10 es mucha confianza y 0 es nada de confianza, ¿Qué calificación le daría usted a...?”

NIVEL DE CONFIANZA EN EL IFE EN EL AÑO 2007⁹²

INSTITUCIÓN	NIVEL DE CONFIANZA
Universidades	8.2
Iglesia	8.2
Ejército	8.1
Medios de comunicación	7.3
Bancos	7.2
Instituto Federal Electoral	6.9
Empresarios	6.8
Presidencia de la República	6.0
Diputados	5.6

⁹² Consulta Mitofsky. Ranking nacional sobre confianza en las Instituciones. 2007
http://www.econsulta.com/index.php?option=com_content&task=view&id=10916&Itemid=181

4.2.3 La reconstrucción de la credibilidad hacia el proceso electoral de 2009.

El **conflicto** postelectoral y la falta de claridad del proceso de elección del 2006, trajo como saldo para el IFE una considerable pérdida de credibilidad, misma que se vio reflejada en los sondeos y en las críticas a su actuación por parte de la opinión pública.

La polémica desatada sobre la actuación del IFE y de los consejeros electorales en funciones, en torno al proceso electoral, fue determinante para urgir una reforma político-electoral, a la cual se enfocaron de inmediato los legisladores.

Otro elemento de desacreditación para el IFE fue el hecho de que su presupuesto cada vez se hacía más alto. Para consolidar la llamada transición democrática, cada año fueron aumentando sus recursos con el fin de hacer el proceso más confiable y que la gente tuviera la certeza de que iban a ser limpias y justas. Agustín Basave Benítez, comentó que sin embargo, “llegó un punto de quiebre en 2006: el presupuesto (del IFE) siguió en aumento y la confiabilidad comenzó a disminuir. Falló en lo más elemental: dar una imagen de equidad e imparcialidad al que está obligado”.⁹³

La presión sobre el IFE y en especial sobre el Consejero Presidente Luis Carlos Ugalde, fue tal que este último tomó la decisión de renunciar a su cargo afirmando que el instituto “no puede ser sujeto de los vaivenes y desacuerdos de los partidos políticos...el IFE merece respeto porque lleva a cabo una función central en beneficio de los ciudadanos. La dignidad del IFE está por encima de los intereses de los partidos”.⁹⁴

⁹³ Ramírez, Erika. *IFE: sin credibilidad, oneroso y burocrático* Revista Contralínea Número 138, 5 de julio de 2009.

<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/07/05/ife-sin-credibilidad-oneroso-y-burocratico/>

⁹⁴ *Renuncia Ugalde al IFE* Ramos, Jorge (reportero) *El Universal* 14 de diciembre de 2007.

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/468002.html>

Una vez presentada la renuncia del Consejero Presidente, para intentar resarcir el daño ocasionado a la imagen del Instituto, se planteó además de la reforma electoral, renovar a los consejeros de manera escalonada antes de la conclusión de su encargo, ello en razón de las sospechas que había despertado su actuación, la cual no fue claramente imparcial y estuvo plagada de errores burocráticos y decisiones desacertadas. Para ello se pensó en un primer momento llevar a cabo una consulta pública, pero dada la polarización social a que se había llegado y a lo complicado que resultaría un proceso de ese tipo en este contexto, el Congreso optó por lanzar en noviembre de 2007, una convocatoria para elegir, primeramente a tres consejeros entre ellos al nuevo Consejero Presidente.

Dicha convocatoria, contemplaba que la ciudadanía podría emitir opiniones en torno a los aspirantes, (para dar la apariencia de que se trataba de una consulta pública, aunque en realidad se convirtió en una pasarela de entrevistas para justificar una decisión tomada desde el Congreso influida por los partidos políticos).

En el documento, se otorgaba a las fracciones de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de la Cámara de Diputados la facultad de hacer la designación, para su posterior aprobación en el pleno. El texto impedía contender a quienes hubieran participado en la reforma electoral y señalaba que los aspirantes debían ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, con más de treinta años el día de la designación, poseer título profesional y conocimientos político electorales, no haber sido condenados, ni residido fuera del país en los últimos dos años.

Igualmente, como parte del perfil, no debían haberse desempeñado con un cargo de presidente de partido político, ni haberse registrado como candidato en los últimos cinco años, además de no ser secretario de Estado, ni titular de la PGR, o procurador capitalino, subsecretario u Oficial Mayor, gobernador, jefe de gobierno, ni secretario de gobierno, a menos que se hubiese separado de su encargo con un año de anticipación.

Por supuesto, estos requisitos que en teoría garantizaban un perfil “más ciudadano” de los candidatos, no fue obstáculo para que los partidos políticos buscaran a quienes en función de afinidades políticas o relaciones más o menos directas, pudieran convenir a sus intereses.

El mecanismo que se propuso fue que después de entrevistas personales, los grupos parlamentarios a través de la JUCOPO determinarían “por el más amplio consenso” el nombre del candidato a Consejero Presidente y de los dos candidatos a ocupar el cargo de consejeros electorales del IFE y que en la sesión del pleno para elegir los cargos se haría una votación con cédula (es decir con papeleta) de las dos terceras partes de los miembros presentes.

El 7 de febrero de 2008.-Leonardo Valdés Zurita fue electo por la Cámara de Diputados como nuevo presidente del IFE, por mayoría calificada de 398 votos a favor y 43 en contra, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013. Junto con él también fueron electos otros dos consejeros electorales, por mayoría calificada de 387 votos a favor y 54 en contra: Benito Nacif Hernández y Marco Antonio Baños Martínez, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016.

La “pasarela” de candidatos a ocupar las plazas de consejeros en el IFE y la elección de los tres nuevos miembros del Consejo evidenció la influencia determinante de los partidos políticos en el Instituto, en detrimento de su supuesta autonomía y como los mecanismos legales no salvaguardan al IFE de ser penetrado por intereses políticos alejándolo de la pretendida ciudadanización.

Se pretendió restablecer la confianza ciudadana en el IFE en base al trabajo y nueva actitud de los funcionarios y cuerpo profesional del organismo; sin embargo, las acciones y decisiones que en su ámbito de responsabilidad y autoridad se comenzaron a tomar, resultaron erráticas y muy desafortunadas. Tal fue el caso del anuncio de los consejeros electorales de un aumento en su salario, justo en medio de una de las peores crisis económicas por las que ha atravesado el país.

Dicho aumento, pretendidamente justificado por el artículo 41 de la Constitución, según el cual los Consejeros del IFE deben percibir salarios homologados a los Ministros de la Corte, con lo que su percepción mensual neta hubiera subido a 290 mil pesos brutos y 220 mil pesos netos, con lo que tendrían un ingreso superior al Presidente de la República.⁹⁵

Ese aumento en sus ingresos finalmente no se concretó debido a la fuerte presión de la opinión pública, pero si motivaron para que se cuestionara su calidad moral y la autenticidad de su vocación de servicio en las tareas electorales.

Del mismo modo, el IFE no ha mostrado efectividad en el ejercicio de su autoridad aplicando el marco jurídico de manera indecisa y sin apego al espíritu de la normatividad. Como ejemplo de ello está el caso de la actuación de las televisoras y la correspondiente respuesta del Instituto: “El sábado 31 de enero y el domingo 1o. de febrero Televisa y TV Azteca iniciaron el desafío que ganaron el viernes pasado. Interrumpieron programas deportivos y de entretenimiento con la presentación irregular de mensajes de los partidos y los órganos electorales. Los agruparon indebidamente, les antepusieron una cortinilla con cuyo texto se hacían las víctimas de una imposición y trasladaban al IFE la supresión de la imagen que el público quería ver y consiguieron con ello que la irritación del público”.⁹⁶

“El IFE reaccionó, o pareció reaccionar como si fuera una autoridad verdadera. Pidió informes a las concesionarias infractoras, anunció que iniciaría en su contra un procedimiento sancionador y su Secretaría Ejecutiva preparó sendos proyectos en que se examinaron las peculiaridades de las conductas atípicas de las televisoras y se previó multarlas, con 7 millones a TV Azteca y con 4 a Televisa. Conocidos los

⁹⁵ *Ante ola de indignación, consejeros del IFE dan marcha atrás en la aprobación de megasalario.* Alonso Urrutia (reportero) La Jornada. 26 de febrero de 2009. Política P. 10
<http://www.jornada.unam.mx/2009/02/26/index.php?section=politica&article=012n1pol>

⁹⁶ Granados Chapa, Miguel Ángel *IFE débil, telecracia dura.* Reforma. 16 de febrero de 2009. P. 12
<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>

proyectos, la noche del jueves 12 parecía inexorable la aplicación de esas penas, pues habían ganado el asentimiento mayoritario”.⁹⁷

Pero en realidad se negoció y se fraguó una decisión que debilitó al IFE y fortaleció al duopolio. Tres consejeros, junto con el secretario ejecutivo del instituto, acudieron a dialogar con dirigentes de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión con la presencia de representantes de Televisa y TV Azteca.

El resultado del encuentro fue un documento firmado por los consejeros del IFE y su secretario ejecutivo con las televisoras señaladas como infractoras, se trataba de un "acuerdo de colaboración", en cuyo cuerpo se abandonó el estricto sentido de obligatoriedad de los textos legales. La Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, o lo que es lo mismo Televisa y TV Azteca, se comprometían a “respaldar, apoyar y acompañar al IFE en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y legales, así como a generar las condiciones propicias para el adecuado acceso de los partidos políticos y del propio instituto a los tiempos de radio y televisión”.

Dichas condiciones ya están definidas en la Constitución y el COFIPE y por lo tanto no hacía falta "propiciarlas". Granados Chapa opinó al respecto: “los concesionarios deslizaron una frase que los exime de cumplir en adelante las normas pues `procurarán` no agrupar los promocionales `en un solo bloque`... Con la firma de ese extravagante, pseudolegal acuerdo se estableció la base para eximir de penas a las infractoras”.⁹⁸

Bajo estas circunstancias, se llevaron a cabo las elecciones federales intermedias el 5 de julio del 2009, con una expectativa de baja participación y de poca confianza de la ciudadanía hacia las instituciones políticas y el IFE. De acuerdo con un estudio realizado por la Cámara de Diputados el mes anterior a las elecciones, 62 por ciento de los votantes manifestaba desconfianza hacia el

⁹⁷ Ídem.

⁹⁸ Ídem.

instituto. Igualmente, la Auditoría Superior de la Federación reprochaba la falta de mecanismos de control en el ejercicio de sus recursos públicos.⁹⁹

Pese al desencanto ciudadano, los niveles de abstención no resultaron tan altos como se esperaba, aunque también, por primera vez, apareció como forma de manifestación de inconformidad la anulación deliberada del voto. Por otra parte, la jornada electoral, transcurrió sin contratiempos y sus resultados no fueron cuestionados, ni tampoco se criticó en esta ocasión la labor del IFE.

El saldo del proceso electoral, en su aspecto técnico-operativo, no tuvo mayores problemas y resultó bastante positivo para el IFE, según lo reflejan las estadísticas relativas a la jornada de votación:

a) El número de casillas no instaladas (41 de 139 mil 181 que habían sido aprobadas) constituyó el número más bajo en una elección intermedia.

b) El Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) reportó, al corte de las 13:00 horas, el porcentaje de casillas más alto desde que se instrumentó en 2000 (para esa hora reportaba información de 98.21% de todas las casillas, frente a 81.8% de hace nueve años y el 97.2% de 2006).

c) El PREP alcanzó, a su cierre, el 99.87% del total de casillas (en 2006 el sistema capturó 98.45%).

d) El 99.98% de las casillas contó con presidentes que eran ciudadanos que habían sido insaculados y capacitados por el propio IFE, lo que demuestra el compromiso cívico de las personas que cumplieron esa encomienda y la exitosa campaña de capacitación realizada.

⁹⁹ Ponen voto a prueba. Diario Reforma, Staff. 5 de julio de 2009. Sección General. P. 3

e) Finalmente, y como consecuencia de la reforma electoral que estableció nuevas causales para el recuento de votos en las sesiones de cómputo distrital, entre ellas cuando la diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar es menor a 1% y a solicitud de este último, o bien indefectiblemente cuando en una casilla el número de votos nulos es superior a esa diferencia (artículo 295 del COFIPE), los consejos distritales del IFE abrieron y recontaron un número inusitado de paquetes electorales: 41 mil 419 en apenas 72 horas (casi cuatro veces más que las 11 mil 839 casillas que ordenó recontar el Tribunal Electoral en 2006).¹⁰⁰

La jornada comicial mostró la capacidad técnica y operativa del IFE y que en México existen condiciones para organizar elecciones de manera exitosa; (lo cual por supuesto es un elemento necesario pero no suficiente para consolidar una democracia). Evidentemente el resultado no fue algo gratuito y es consecuencia de un proceso de construcción institucional; de afinamiento de los procedimientos; de la profesionalización y capacitación de la estructura del IFE. Pero sobre todo de mucho dinero: en el año 2009 se le destinaron 12 mil millones de pesos de presupuesto al IFE, haciendo que la democracia en México sea una de las más costosas del mundo.

4.3 La profesionalización del servicio electoral y el desempeño institucional del IFE.

Los resultados arrojados por la jornada electoral del 5 de julio reflejan una estructura del IFE eficaz. Desde esa estructura profesionalizada el Instituto cuenta con la capacidad para llevar a cabo una movilización ciudadana el día de las elecciones que en este caso contó con 29,207 capacitadores-asistentes y supervisores electorales contratados para que más de medio millón de ciudadanos,

¹⁰⁰ Córdoba Vianello, Lorenzo *El IFE, misión cumplida*. El Universal 15 de julio de 2009. <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/44890.html>

entrenados en sus domicilios, fueran funcionarios de casilla de manera eficiente el día de la elección.¹⁰¹

El 10 por ciento del padrón, fue "insaculados" para sortearlos (en total 7.8 millones), de los cuales fueron capacitados 2.5 millones y resultaron aptos 2.3. Esta capacidad de organizar a nivel nacional una jornada electoral y en el mismo día estar en capacidad de ofrecer a la vista la evolución de los resultados a través del Programa de Resultados Electorales Preliminares, requiere de un alto nivel de especialización y aprovechamiento de recursos tanto tecnológicos como humanos.

El procedimiento es masivo, en el que los más de 139 mil presidentes de las mesas directivas de casilla, al finalizar los cómputos, se dirigen a las Juntas Ejecutivas Distritales del IFE, acompañados de los representantes de los partidos, para entregar los paquetes electorales que por fuera deben llevar las actas PREP (acta con los resultados de la elección). En cada una de las 300 Juntas se instala un Centro de Acopio y Trasmisión de Datos (CEDAT), en donde un equipo integrado por un coordinador, un supervisor, un verificador, un cotejador y 4 o 5 capturistas, reciben, checan y finalmente transmiten los resultados, tal y como van llegando, al Centro Nacional de Recepción de Resultados Electorales Preliminares (CENARREP).

El IFE instala dos CENARREPS, uno activo y un segundo de respaldo. Dichos Centros trabajan con una computadora que tiene capacidad suficiente para procesar inmediatamente la información y luego colocarla en internet, donde cualquier usuario de la red puede entrar y dar seguimiento a la agregación de resultados por distrito, estado, circunscripción y a nivel nacional, sin que existan privilegios, ya que dicha información es pública.

¹⁰¹ Woldenberg, José. *Elogio de lo que no se ve* Diario Reforma, 9 de julio de 2009. P. 6 <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>

En el nivel operativo y técnico el IFE alcanza una evaluación muy alta de efectividad, lo cual refleja que la profesionalización del instituto en las áreas y niveles correspondientes a esos aspectos ha logrado resultados positivos de especialización y experiencia hasta la fecha. Esta efectividad organizativa sin lugar a dudas abona a la credibilidad del IFE, aunque no es suficiente para crear en la ciudadanía la convicción de que su voto tiene valor y peso efectivo en las decisiones políticas del país.

En contraste con la efectividad organizativa-operativa, el IFE ha mostrado debilidad en el ejercicio de su autoridad como órgano regulador de las campañas. En este aspecto, la labor de las áreas responsables se ha visto supeditada a decisiones de orden político provenientes del Consejo General y en otros casos, dichas decisiones han carecido de la información y el seguimiento oportuno que deben proporcionar las áreas mencionadas.

El IFE no ha conseguido un ejercicio de autoridad eficiente para controlar las campañas y mantenerlas dentro de los cauces legales, tanto por una falta de decisión política, como por una labor insuficiente de seguimiento de dichas campañas. En este aspecto, es necesario que las áreas y personal profesionalizados del instituto brinden la información oportuna y veraz sobre el desarrollo de las campañas políticas, para sustentar las acciones del instituto en ejercicio de sus facultades legales para sancionar a aquellos que actúen en desapego a la ley.

Esta facultad reguladora, que el IFE hasta el momento no ha llevado a cabo con la suficiente eficacia, es uno de los aspectos que deben reforzarse en la profesionalización del instituto, tanto a través de la revisión del marco normativo como de la adecuación de los procedimientos internos.

Igualmente, el IFE actúa como “juez de primera instancia”, en los casos en que no actúa de oficio, sino a solicitud de parte ante las denuncias o quejas que se le

presentan. La reforma electoral del 2007 diseñó un "procedimiento espacial sancionador" (PES) que intenta acelerar el desahogo de una queja de ese tipo, así como cuando se violen disposiciones en materia de radio y televisión, se realicen actos anticipados de campaña o de precampaña o los funcionarios públicos trastoquen la equidad en la competencia.

Esta reforma despertó desde el principio dos polémicas: una referente al derecho a la libertad de expresión y sus límites; y la otra en relación a las repercusiones para el IFE.

En relación a la polémica sobre la libertad de expresión; el IFE ha tratado de definir los criterios (con algunos episodios erráticos, como querer censurar expresiones en internet), y ha manifestado que "los partidos pueden, y aún deben, realizar propaganda exaltando o criticando programas sociales de gobierno. Pero por el contrario, los gobiernos, cualquiera que sea su nivel... están impedidos para ligar su publicidad con algún partido o candidato.... Los partidos deben discutir, criticar, apoyar; los funcionarios deben ser imparciales. La única limitación para los partidos y sus candidatos es la de abstenerse de denigrar a otros partidos y a las instituciones o de calumniar a las personas, pero la valoración de cada caso es siempre casuística, contextual y contingente y el procedimiento deberá iniciarse siempre a petición de la parte agraviada".¹⁰²

En cuanto a la segunda polémica, efectivamente, este procedimiento somete al IFE a una presión especial, ya que en un plazo no mayor a cinco días, debe analizar la denuncia y resolver cada caso, lo cual implica dictar el acuerdo de inicio, de desechamiento o de incompetencia; requerir información; determinar, en su caso, medidas cautelares; emplazar al presunto infractor; realizar una audiencia en

¹⁰² Woldenberg, José. *El IFE como juez.* en Reforma, 18 de junio de 2009. <http://www.reforma.com/editoriales/nacional/504/1006838/default.shtm>

la que se presentan pruebas y alegatos; valorar las pruebas y formular una resolución para presentarla al Consejo General y que éste resuelva.

Toda esa tramitación está a cargo de la Secretaría Ejecutiva y la resolución debe ser del Consejo, esto “obliga a la Secretaría a convertirse en un juez veloz de no pocos litigios entre partidos, y al Consejo a sesionar a cada rato. (Algo similar sucede en los consejos distritales). De octubre de 2008 al 12 de junio de 2009, el IFE ha desahogado 445 quejas de un total de 638 presentadas por la vía del PES. De esas 63 las ha resuelto el Consejo General y 382 los Consejos Distritales. El número de quejas y su necesaria tramitación de manera rápida ha propiciado que el Consejo General haya sesionado hasta cinco veces en una semana”.¹⁰³

El reducido tiempo para ofrecer un dictamen, la naturaleza de los litigios, así como la presencia de los partidos políticos en el Consejo General, generan tensión entre el IFE y los partidos. Todo ello requiere de una capacitación especializada para el personal del instituto, la cual aún no es suficiente.

La injerencia de los partidos políticos en el desempeño del IFE es un aspecto que está socavando la autonomía del organismo. En la percepción de la ciudadanía, según los sondeos, los partidos políticos aparecen como instituciones de muy baja credibilidad, lo que es explicable por la manera de conducirse de prácticamente todos ellos, más en función de intereses económicos y cuotas que de un verdadero ideario político. A ello hay que sumarle el muy alto costo que representan para el erario público a través de su financiamiento.

Del mismo modo, los partidos políticos poco toman en cuenta la importancia de la independencia de los organismos autónomos. “Uno de sus errores más graves fue percibirlos como parte del botín y, en consecuencia, al menor atisbo de querer actuar con libertad (los organismos autónomos) les aplican la mutilación o la castración. Al hacerlo, eliminan un contrapeso indispensable, como hemos podido

¹⁰³ Ídem.

ver en la trágica historia del Instituto Federal Electoral, cuya autoridad moral depende de la autonomía y del profesionalismo con los cuales regulen las elecciones”.¹⁰⁴

Por otra parte, los medios de comunicación tal como se ha descrito, (en especial el duopolio televisivo), han tenido influencia sobre las campañas y han representado un desafío a la autoridad del IFE. En más de una ocasión el IFE ha supeditado sus decisiones a los intereses de la “telecracia”, como la llama Granados Chapa, actitud atribuible ya sea a una “ingenua buena fe de la mayoría de los consejeros, o a la capacidad de las televisoras para intimidarlos, avasallarlos y ganarlos por cualquier medio para su causa (que es contraria a los intereses que el IFE debe gestionar)”.¹⁰⁵

En gran medida la estructura profesional del IFE es la contención ante los ataques provenientes de intereses particulares, como en el caso de las campañas de desprestigio lanzadas desde el duopolio televisivo. Esto le da la mayor importancia al trabajo especializado dentro del instituto, el cual debe estar en perfecta sincronía con las líneas de acción que define el Consejo General, lo que ha mostrado grandes dificultades.

La percepción de la ciudadanía con respecto al trabajo del Instituto Federal Electoral en términos generales sigue siendo positiva, sin embargo está creciendo también la percepción de que el instituto se está burocratizando y que cuesta mucho dinero mantener su funcionamiento. Según la empresa encuestadora Mitofsky en el año 2010 los niveles de confianza ciudadana al IFE y las instituciones son los siguientes:

¹⁰⁴ Aguayo Quezada, Sergio. *Tres epístolas*, en Diario Reforma 22 de julio de 2009. P. 7

¹⁰⁵ Granados Chapa, Miguel Ángel. Artículo Citado en Diario Reforma.

NIVEL DE CONFIANZA EN EL IFE EN EL AÑO 2010¹⁰⁶

CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES PROMEDIO DE CALIFICACIÓN A LA CONFIANZA

Ranking	INSTITUCIÓN	% CONFIANZA "ALTA"			PROMEDIO DE CALIFICACIÓN A CONFIANZA			
		ENE/09	ENE/10	VARIACIÓN	ENE/09	ENE/10	VARIACIÓN	
ALTA	1	IGLESIA	42.0	41.2	-0.8	7.8	7.7	-0.1
	2	UNIVERSIDADES	34.9	31.8	-3.1	7.9	7.7	-0.2
	3	EJÉRCITO	41.0	34.4	-6.6	7.9	7.6	-0.3
	4	MEDIOS DE COMUNICACIÓN	26.6	25.2	-1.4	7.6	7.5	-0.1
MEDIA	5	IFE	22.2	19.6	-2.6	7.2	6.9	-0.3
	6	SCJN	19.0	18.6	-0.4	7.0	6.9	-0.1
	7	EMPRESARIOS	12.1	14.8	2.7	6.8	6.8	0.0
	8	PRESIDENTE	18.0	16.3	-1.7	7.1	6.7	-0.4
	9	BANCOS	12.6	14.1	1.5	6.7	6.7	0.0
BAJA	10	SENADORES	6.2	7.6	1.4	6.1	6.0	-0.1
	11	SINDICATOS	5.5	6.9	1.4	5.8	5.9	0.1
	12	POLICÍA	7.8	8.6	0.8	5.9	5.9	0.0
	13	DIPUTADOS	5.9	6.2	0.3	5.8	5.7	-0.1
	14	PARTIDOS POLÍTICOS	5.1	5.6	0.5	5.7	5.7	0.0

Según esta encuesta, el IFE mantiene un buen nivel de confianza, aunque la variación que presenta es negativa y es junto con el presidente de la república la institución con mayor retroceso entre las clasificadas como de confianza media.

¹⁰⁶ Consulta Mitofsky. *Confianza en las Instituciones. Evaluación Nacional*. Enero de 2010. <http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=confianza-instituciones>

Después de los resultados de la reforma de 2007 que fueron negativos en más de un aspecto, el Congreso nuevamente ha incluido en su agenda el tema de la reforma electoral, con lo que se presenta la oportunidad de consolidar la estructura que ya existe en el servicio profesional electoral y que se ha percibido como necesario para el adecuado funcionamiento del instituto.

Del mismo modo, al interior del IFE se deben reevaluar los resultados del proceso de profesionalización y corregir desviaciones, para lo que debe darse un proceso objetivo que incluya la propia valoración de los integrantes de esta estructura y de las autoridades del instituto, retomando también la opinión de la ciudadanía de la que paulatinamente se ha ido apartando.

Es deseable que se sigan desarrollando las estructuras institucionales, de tal forma que su desempeño se refleje en la capacidad que muestren para satisfacer las demandas colectivas. Así lo concibe Josep Colomer, quien señala que “cuanto más complejas son las instituciones políticas, más estables y socialmente eficientes son los resultados”.¹⁰⁷ En ese sentido, el desarrollo de una estructura profesional electoral sólida, solamente puede ofrecer beneficios al IFE y por lo tanto a la democracia mexicana.

¹⁰⁷ Colomer, Josep. *Instituciones Políticas*. Ariel, Barcelona, 2ª Edición 2007. P. 14

CAPÍTULO 5

5. EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

5.1 El Estatuto del Servicio Profesional Electoral

5.1.1 El Estatuto de 1992

El 29 de junio de 1992, el Titular del Ejecutivo Federal, expidió el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el cual regulaba, con base en lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus servidores. Dicho cuerpo normativo se encontraba integrado por 202 artículos y 8 transitorios. En el mismo se establecieron las normas relativas a los cuerpos del Servicio Profesional Electoral, el ingreso, promoción y ascenso del personal.

De igual forma se reglamentaron las normas relativas al programa de desarrollo del personal, así como el sistema de evaluación del mismo, se establecieron las obligaciones y derechos del personal, así como un sistema de sanciones y el procedimiento para su aplicación.

5.1.2 El Estatuto de 1999

Una vez aprobada la reforma política de 1996, con las modificaciones introducidas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fue necesario diseñar un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

En el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación, se dispuso que en tanto el Consejo General del

Instituto expidiera el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, continuaría vigente el anterior Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

En razón de lo anterior durante el año de 1998, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, llevó a cabo reuniones con diversos miembros del Servicio Profesional Electoral, Consejeros Electorales y representantes de partidos políticos, con el objeto de conocer sus propuestas y opiniones sobre las normas de que deberían integrar el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Con fecha 10 de marzo de 1999, la Junta General Ejecutiva aprobó el proyecto de Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, instruyendo al Secretario Ejecutivo a presentar dicho acuerdo ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El 16 de marzo de 1999, en sesión ordinaria, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo siguiente.

Resulta importante e interesante revisar algunas de las intervenciones de los Consejeros Electorales durante el desarrollo de la sesión en que se aprobó dicha norma.

Consejero Electoral, Dr. Mauricio Merino Huerta:

“El arreglo institucional que propone esta reforma estatutaria consiste, en términos llanos, en cancelar los ciclos de acumulación de desconfianzas, revisiones discrecionales y despidos, para poner en su lugar un conjunto de procedimientos transparentes, que por la fuerza de su propio ejercicio, vayan

consolidando la confianza, tanto en el servicio profesional electoral, como en las personas que lo Integran. Se trata de ir dejando atrás la discusión sobre nombres propios para impulsar, en cambio, el cuidado escrupuloso y bien vigilado de todos y cada uno de los procedimientos. Se trata de las dos caras de la misma moneda: de un lado, un miembro del servicio podrá dejar de serlo solamente si se prueba que su desempeño es deficiente, que no acredita los conocimientos necesarios para ocupar el cargo o que actúa en contra de los principios del instituto; pero de otro lado, solamente podrá ascender o promoverse si se prueba que su desempeño es correcto, que tiene los conocimientos para ocupar el cargo y que se apega a los principios del instituto.”¹⁰⁸

Consejero del Poder Legislativo, Luis Patiño Pozas:

“En ese sentido, 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 México; pero si bien es cierto que no se trata de mantener en zozobra a los funcionarios de carrera, si se trata de asegurar que actúen con imparcialidad y, por lo tanto, que cuiden con esmero y dedicación su actuación, que si bien es imparcial no debemos de descuidar, que su actuación es política. Tiene que ser imparcial, tiene que ser muy dedicada, pero es política. En ese sentido sí creo que una vez aprobado este estatuto, la manera sistemática de evaluación y de participación de los partidos en el diseño de la cédula, en la aplicación de la cédula, en ver efectivamente los resultados, debe de ser fundamental y no debemos renunciar a ello” .¹⁰⁹

¹⁰⁸ Acta de la Sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral del 16 de marzo de 1999.
<http://www.ife.org.mx/documentos/CONS-GEN/actas/160399.htm#pod5>

¹⁰⁹ Ídem

Consejero Electoral, Dr. Jaime Cárdenas Gracia:

“Hay, sobre todo, un tema que me preocupa, por lo menos que no se haya abierto a la discusión, que es el derecho de sindicalización de los miembros del servicio. Yo mismo tengo dudas, pero pienso que debe darse en el futuro en este instituto un debate sobre el derecho a la sindicalización de los miembros del servicio profesional electoral.”¹¹⁰

Consejero Electoral, Dr. José Barragán Barragán:

“De una manera muy breve y con el mayor respeto, quiero expresar el sentido de mi voto que será de carácter negativo, en virtud de que en efecto el texto que se nos propone para ser aprobado como estatuto del servicio profesional electoral, contiene varios extremos que violan la constitución, entre otras materias, algunos derechos fundamentales, como aquí se ha indicado, en alguna materia relativa a la distribución de competencia, y viola en otros extremos igualmente el contenido del código federal de instituciones y procedimientos electorales, y por este motivo, repito, mi voto será en contra de la aprobación de este estatuto.”¹¹¹

Consejero Presidente, Mtro. José Woldenberg Karakowsky:

“Es un marco lógico y coherente que servirá de base para la relación laboral y para la ejecución del trabajo de nuestros compañeros en el instituto federal electoral. no es un estatuto, y eso hay que subrayarlo, que haga más fácil el trabajo o que 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 creo que esa es la fórmula que ha guiado este esfuerzo.”¹¹²

¹¹⁰ Ídem

¹¹¹ Ídem

¹¹² Ídem

5.2 Reforma Integral al Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral 2010.

A partir de un nuevo modelo de profesionalización y con la intención de garantizar la equidad e igualdad de oportunidades a los trabajadores del organismo el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) aprobó una reforma integral al Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal.

Esta reforma se publicó el 15 de enero de 2010 en el Diario Oficial de la Federación con adecuaciones que contemplan cinco procesos sustantivos: ingreso, formación, evaluación del desempeño, promociones e incentivos y sanciones, con la finalidad de otorgar mayor certeza a las condiciones laborales del personal y a sus expectativas de desarrollo, además de hacer frente a las nuevas atribuciones adquiridas por el Instituto a partir de la reforma electoral de 2007-2008.

El consejero presidente Leonardo Valdés, una vez aprobado en lo general, declaró que el estatuto pretende redefinir de manera integral la modernización de la relación del IFE con sus trabajadores y consideró que lejos de una sobrerregulación, se garantiza la transparencia en los procesos de evaluación y resolución establecidos para cubrir las vacantes.¹¹³

Era necesario actualizar dicho documento que desde 10 años atrás no se revisaba y que en base a las condiciones de la nueva realidad del IFE se extendió con alrededor de 100 artículos nuevos respecto a la versión anterior, pero como todo cuerpo normativo sin duda podrá seguir perfeccionándose en el futuro.

¹¹³ *Aprueba Consejo General del IFE reformas al Estatuto del Servicio Profesional Electoral*. Comunicado de Prensa Número 378, Coordinación Nacional de Comunicación Social, Instituto Federal Electoral, 16 de diciembre de 2009
<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.92faac40ea85399517bed910d08600a0/?vgnextoid=cc89a8c380595210VgnVCM1000000c68000aRCRD>

La reforma contó con el respaldo de todos los Consejeros Electorales, representantes partidistas y el Poder Legislativo, quienes hicieron comentarios positivos sobre el nuevo Estatuto del Servicio Profesional de Carrera. La consejera electoral Macarita Elizondo Gasperín, integrante de la Comisión del Servicio Profesional, dijo que la reforma permite al IFE contar con un estatuto de “tercera generación”.

El Consejero Electoral Alfredo Figueroa Fernández, presidente de la Comisión del Servicio Profesional Electoral del IFE, detalló el proceso que siguió la elaboración de este nuevo estatuto, el cual mencionó será un referente nacional e internacional, al precisar que el ingreso de personal al Instituto privilegia el concurso mediante la igualdad de oportunidades.¹¹⁴

Igualmente en referencia a los criterios que guiaron el diseño del nuevo estatuto,

El Consejero Figueroa, principal responsable en la elaboración de este documento, expresó que el diseño del nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral se dio en función de la realidad y las nuevas condiciones del IFE, teniendo como antecedente las debilidades del estatuto anterior.¹¹⁵

5.2.1 Formas de ingreso al servicio profesional electoral (concurso, examen, curso, nombramiento, adscripción, titularidad y permanencia).

Una parte fundamental para el adecuado desarrollo de las actividades del Servicio, y que permite asegurar en mayor medida la calidad en el desempeño de los servidores públicos del Instituto, son los procedimientos de ingreso al Servicio.

¹¹⁴ Ídem.

¹¹⁵ *Entrevista con el C. Consejero Electoral Alfredo Figueroa Fernández, Presidente de la Comisión del Servicio Profesional Electoral*; realizada por el autor en las Oficinas Centrales del Instituto Federal Electoral el 17 de junio de 2010.

En efecto, uno de los grandes problemas de la administración pública en nuestro país, ha sido la falta de idoneidad de los servidores públicos al ocupar un determinado cargo público. Durante muchos años, el ingreso a cualquiera de las áreas de la administración pública ha estado determinado, no por la capacidad y el desempeño del aspirante, sino por situaciones eminentemente políticas o de “padrinazgo”.

En un cambio político de cualquier nivel (municipal, estatal o federal) muchos tienen la esperanza de que algún pariente o amigo llegue a ocupar algún cargo público para poder acceder a un trabajo, sin mayor mérito que la propia relación con el funcionario recién designado.

Esas prácticas sin duda han traído graves consecuencias y en mayor o menor medida son fuente del amplio descrédito que sufre la función pública en cuanto a su desempeño.

Por esta razón, un Servicio Civil de Carrera que pretende tener algún tipo de éxito, deberá iniciar por establecer procedimientos claros y objetivos para el ingreso a dicho servicio.

En el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral, se contempló como parte del esfuerzo para hacer más equitativo y claro el proceso de ingreso “quitar reglas especiales para competidores externos al servicio, siendo está una diferencia muy importante con respecto al anterior estatuto”.¹¹⁶

En ese sentido, el artículo 51 de dicho estatuto establece que, “el ingreso tiene como propósito proveer al Instituto de personal calificado para ocupar los

¹¹⁶ Ídem.

cargos y puestos del Servicio, con base en el mérito, la igualdad de oportunidades, la imparcialidad y la objetividad, a través de procedimientos transparentes”.¹¹⁷

Serán vías de ingreso al Servicio:

- I. Concurso;
- II. Examen de incorporación temporal, y
- III. Cursos y prácticas.

El artículo 62 del Estatuto, establece cuales son los requisitos que debe cumplir una persona que esté interesado en formar parte del Servicio Profesional Electoral:

- 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, local o municipal;
- VI. No haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter culposo;

117 *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*. Diario Oficial de la Federación, 15 de enero de 2010.
http://normateca.ife.org.mx/internet/files_otros/OTROS/ife_15ene10.ESTATUTO.pdf

VII. Acreditar el nivel de educación media superior, para quienes deseen pertenecer al Cuerpo de Técnicos;

VIII. Para quienes deseen pertenecer al Cuerpo de la Función Directiva:

a) Por ingreso vía Concurso o vía Cursos y Prácticas, contar con título profesional;

b) Para la vía de ingreso por examen de incorporación temporal, contar con un certificado que acredite haber aprobado todas las materias de un programa de estudios de nivel licenciatura en el área o disciplina que el perfil del cargo o puesto requiera, y

IX. Contar con conocimientos y experiencia profesional para el desempeño adecuado de sus funciones.¹¹⁸

Los procedimientos de incorporación tienen por objeto cubrir las vacantes que se generen en los cargos o puestos exclusivos del Servicio. De acuerdo con lo señalado en el artículo 66 del Estatuto, se considera vacante una plaza cuando:¹¹⁹

- I. Se desocupe por separación del Servicio;
- II. Se desocupe a causa de readscripción o ascenso de un miembro del Servicio;
- III. Se desocupe por haber concluido la vigencia de un nombramiento temporal, y
- IV. Se adicione al Catálogo del Servicio

A continuación serán revisados los procedimientos de incorporación al Servicio.

¹¹⁸ Ídem.

¹¹⁹ Ídem

5.2.1.1 Concurso de incorporación (oposición).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, el concurso de incorporación en su modalidad de oposición será la vía primordial de acceso al servicio.

El Estatuto señala, en su artículo 69, que el Concurso, en su modalidad de oposición, consistirá en un conjunto de procedimientos que aseguren la selección de los mejores aspirantes para ocupar plazas vacantes de cargos o puestos exclusivos del Servicio. Los aspirantes concursarán por la plaza de un cargo o puesto determinado y no por una adscripción específica.

A través del concurso de oposición se pretende seleccionar a los hombres y mujeres con los conocimientos, capacidades y aptitudes necesarias para desempeñar el servicio público electoral.

Desde la aprobación del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral de 1999, se han llevado a cabo diversos concursos de oposición públicos para ocupar las vacantes que se han venido presentando dentro del Servicio, mismos que con el paso del tiempo han venido evolucionando, pero igualmente en muchas ocasiones se daban circunstancias que suscitaban suspicacias, acerca de la influencia de altos funcionarios del Instituto para favorecer a algún aspirante en particular.

De acuerdo a la nueva norma el concurso de incorporación en su modalidad de oposición, deberá ser público y procurará la participación más amplia de aspirantes. Con la finalidad de transparentar el procedimiento del concurso, se establece en el artículo 74 que se llevará a cabo bajo las siguientes disposiciones generales:

- I. Se implementará un sistema de registro para la inscripción de aspirantes;
- II. Se diseñará, aplicará y calificará un examen de ingreso al Servicio que permita evaluar los conocimientos generales y técnico-electorales para cada cargo o puesto;
- III. Se hará cumplir la vigencia de los resultados del examen a que hace referencia la fracción anterior;
- IV. Se podrán aplicar otros instrumentos de evaluación;
- V. Se elaborará una lista por cada una de las fases y etapas del Concurso, que contendrá la información de los aspirantes que accedan a las mismas;
- VI. Se cotejará y verificará la información curricular declarada, con los documentos que el aspirante presente, en los plazos que establezca la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPE);
- VII. Se establecerán el número de entrevistas que se realizarán para cada cargo y puesto, así como los servidores públicos del Instituto que fungirán como entrevistadores;
- VIII. La DESPE coordinará las entrevistas que se aplicarán a los aspirantes que hayan aprobado las etapas previas;
- IX. Se establecerán criterios de desempate para determinar a los ganadores, entre los que se considerará el desarrollo profesional de los funcionarios mediante la rotación funcional en las distintas áreas de la estructura;
- X. Se elaborará una lista que contendrá el promedio final de las calificaciones obtenidas por los aspirantes en las etapas del Concurso, la cual

estará ordenada en estricto orden de prelación y será la base para la designación de los ganadores del Concurso;

XI. El Consejo General aprobará el Acuerdo para la designación e incorporación de ganadores en cargos de Vocal Ejecutivo, con base en la lista a que se refiere la fracción anterior;

XII. La Junta aprobará el Acuerdo para la designación e incorporación de ganadores en cargos o puestos distintos de Vocal Ejecutivo, con base en la lista a que se refiere la fracción X del presente artículo, y

La DESPE podrá apoyarse en órganos y Unidades Técnicas del Instituto, así como de otras Instituciones y entes externos para llevar a cabo las actividades referidas en las fracciones I, II, IV y VI.

En este procedimiento para llevar a cabo el concurso de ingreso se han otorgado mayores funciones y responsabilidades a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, especialmente en momentos tan relevantes del proceso como son la revisión de documentación de acreditación y en la entrevista, así como el registro de aspirantes y la elaboración del examen de evaluación de conocimientos.

En los concursos de ingreso efectuados con anterioridad, habían existido quejas al respecto de la falta de transparencia del proceso y de favoritismos que presuntamente ocurren. El nuevo estatuto está ofreciendo la posibilidad de contar con un procedimiento de mayor transparencia, redefiniendo responsabilidades para la administración de los concursos, con lo que existe la posibilidad de que los resultados no motiven quejas.

5.2.1.2 Examen de incorporación temporal

Esta modalidad, al igual que la de cursos y prácticas, son de carácter excepcional, es decir, su utilización deberá estar debidamente motivada, en circunstancias o necesidades especiales de ocupación de plazas del Servicio.

En el caso del examen de incorporación, este se realizará para aquellos casos en los que existan vacantes de urgente ocupación en los términos señalados en el artículo 57 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Es preciso señalar que para el caso de cargos de Vocales Ejecutivos, el proceso de incorporación por la vía de examen, sólo se considerará a aspirantes internos. El procedimiento de examen de incorporación temporal para cargos y puestos distintos de Vocal Ejecutivo será fijado por la Junta mediante Acuerdo, de conformidad con el artículo anterior, el cual deberá establecer plazos y términos para su desahogo. Los integrantes de la Comisión del Servicio serán informados sobre el procedimiento de examen de incorporación temporal y podrán estar presentes en el desarrollo del mismo, así como aplicar entrevistas.

5.2.1.3 Cursos y prácticas

Esta forma de ingreso al servicio, esta diseñada para aquellos casos, en los que un determinado funcionario, ha desempeñado, durante algún tiempo un puesto o cargo dentro del Servicio, o bien, que el puesto que ocupa siendo de nueva creación o bien de la rama administrativa, sea incorporado al Catalogo de Cargos y Puestos Exclusivos del Servicio.

En este sentido, si una determinada persona ha venido desempeñado dicho cargo, es lógico por un criterio de justicia, brindarle la oportunidad para que se establezca en él a través de una serie de cursos y prácticas.

En estos cursos, lo que se pretende, no es tanto evaluar sus conocimientos para el desempeño del puesto, pues es posible suponer que si se ha venido ejerciendo dicho cargo, es por que ha tenido los conocimientos y aptitudes necesarias para ello, sino más bien, lo que se pretende, es una evaluación genérica de sus conocimientos en algunas ramas de estudio relacionadas con el desempeño de la función electoral.

5.2.1.4 Nombramiento

Una vez que se ha agotado el procedimiento de incorporación, en cualquiera de sus modalidades, la autoridad competente del Instituto procederá a hacer la designación del ganador del Concurso.

De conformidad con el artículo 110 el Secretario Ejecutivo expedirá los nombramientos a los miembros del Servicio con el carácter que les corresponda, previo acuerdo que al efecto apruebe la Junta en los siguientes casos:

I. Recibirán un nombramiento provisional en el puesto o cargo respectivo, los ganadores de cada concurso de incorporación y el personal del Instituto que haya ingresado mediante el procedimiento de cursos y prácticas. Dicho nombramiento será vigente hasta la emisión del Acuerdo de la Junta que les otorgue la titularidad, en los términos del Estatuto;

II. Recibirán un nombramiento temporal, quienes ingresen al Servicio mediante procedimiento de incorporación temporal. Dicho nombramiento tendrá una vigencia de hasta un año en el caso de que se expida durante proceso electoral, y hasta de seis meses en cualquier otro caso;

III. Los miembros del Servicio que cuenten con titularidad y sean designados para ocupar otros cargos o puestos, recibirán un nombramiento por cada designación, que reconozca su titularidad y rango;

IV. Recibirán un nombramiento de titularidad los miembros del Servicio que cumplan con los requisitos previstos en este Estatuto, y

V Recibirán un nombramiento los miembros del Servicio que reingresen.

Para el caso de los cargos de Vocales Ejecutivos, de acuerdo con lo en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, designará a los funcionarios correspondientes a cada cargo y lugar de adscripción.

Con base en dicha designación, la Junta General Ejecutiva procederá a emitir el acuerdo de incorporación y el Secretario Ejecutivo expedirá los nombramientos a los miembros del Servicio con el cargo y la adscripción que les corresponda.

Para el caso de los cargos o puestos distintos a los de Vocales Ejecutivos, la Junta General Ejecutiva emitirá un acuerdo en el cual designará a los ganadores del respectivo concurso, señalando el puesto y lugar de adscripción. Una vez hecho esto, el Secretario Ejecutivo procederá a emitir el nombramiento respectivo a cada uno de los miembros del Servicio.

5.2.1.5 Adscripción y readscripción.

A diferencia del nombramiento, que implica la designación de una persona para ocupar un cargo o puesto determinado, la adscripción es el lugar en el cual se deberá desempeñar dicho cargo o puesto.

En el caso de oficinas centrales, el lugar de adscripción será invariablemente el Distrito Federal. No obstante, en el caso de los cargos en delegaciones y subdelegaciones, esta adscripción podrá ser en alguno de las 32 entidades federativas, y/o en alguno de los 300 municipios que son cabecera distrital.

La adscripción se otorga al funcionario mediante el oficio correspondiente, que es emitido por el Secretario Ejecutivo del Instituto, los elementos que debe contener el oficio de adscripción son los siguientes:

- I. Los datos generales del miembro del Servicio;
- II. El órgano o unidad administrativa, programa o proyecto del Instituto al cual se adscribe;
- III. La denominación del cargo o puesto que se asigna;
- IV. La vigencia del oficio de adscripción;
- V. Constancia de que el miembro del Servicio acepta el cargo o puesto y la adscripción, rinde protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, cumplir con las normas contenidas en el Código, así como prestar lealtad al Instituto y a las leyes que lo rigen, y
- VI. Los demás elementos que determine la Dirección Ejecutiva.

Por lo que hace a la readscripción, esta es el acto mediante el cual un miembro del servicio es incorporado a un órgano o unidad técnica distinta del que ocupa, en un mismo nivel u homólogo. Es preciso señalar que la readscripción podrá implicar movilidad más no ascenso o promoción.

El cambio de adscripción se puede originar por dos causas:

- a) Por necesidades del Servicio; y

b) A petición del servidor público.

En el primero caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 171, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto podrá determinar el cambio de adscripción del personal cuando por necesidades del Servicio así lo requiera.

En el caso de la readscripción del servidor público por necesidades del Servicio, de acuerdo con el texto de las disposiciones contenidas en el Estatuto, esta deberá hacerse por necesidades del Servicio. La interpretación de dicha expresión nos lleva a afirmar que para que la readscripción sea procedente, el Instituto deberá motivar cuales son las necesidades del Servicio que se verán colmadas con la readscripción, de igual forma deberá señalar el motivo por el cual se determinó el cambio de adscripción de dicho funcionario y no de otro.

Por lo que hace a la readscripción a petición del miembro del Servicio, este deberá dirigir su solicitud a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, quien deberá elaborar un dictamen sobre la procedencia de la solicitud.

La norma estatutaria, señala de forma por demás genérica, los elementos que deberá considerar la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral a efecto de elaborar el dictamen correspondiente:

1. La idoneidad del solicitante
2. Los resultados obtenidos en sus evaluaciones
3. La adecuada integración de las Juntas o Direcciones correspondientes

El artículo 98 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral señala lo siguiente: La Junta podrá autorizar la readscripción del personal de carrera por necesidades del Servicio o a petición

del interesado, con base en el dictamen que para tal efecto emita la DESPE sobre la procedencia de las solicitudes, previo conocimiento de la Comisión del Servicio.¹²⁰

La instancia facultada para autorizar u ordenar un cambio de adscripción es la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, y no la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, quien en todo caso, deberá poner a consideración de la Junta los dictámenes sobre procedencia o improcedencia de las solicitudes formuladas.

El Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, establece que la readscripción es el acto mediante el cual un miembro del Servicio es adscrito a un órgano o unidad técnica distinto al que ocupa en un mismo nivel u homólogo a éste; por tanto, la readscripción podrá implicar movilidad, más no ascenso ni promoción.¹²¹

Al respecto la autoridad electoral ha fundado la negativa de readscripción, en que las plazas son de diferente nivel administrativo. Sin embargo, no se señala cual es el fundamento para considerar que dichas plazas son de diferente nivel administrativo.

El mismo Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, norma cuáles son los cargos o puesto exclusivos del Servicio Profesional Electoral, sin que en ellos se establezca una distinción en cuanto a algún tipo de “nivel administrativo”.

¹²⁰ *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*. Diario Oficial de la Federación, 15 de enero de 2010.

http://normateca.ife.org.mx/internet/files_otros/OTROS/ife_15ene10.ESTATUTO.pdf

¹²¹ Ídem

Ahora bien, no obstante lo anterior, según lo dispuesto en el punto 5.1.3 del “Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba el Manual de Percepciones para los Servidores Públicos de Mando del Instituto Federal Electoral”,¹²² se establece una serie de grupos jerárquicos que abarcan las diversas plazas con que cuenta el Instituto, por lo que las pertenecientes a un mismo grupo jerárquico deberán considerarse homólogas, (por ejemplo las jefaturas de departamento y las Vocalías Distritales de área se consideran pertenecientes al mismo nivel jerárquico).

El estatuto, señala que el servicio tiene por objeto coadyuvar al cumplimiento de los fines del Instituto y al ejercicio de las atribuciones de los órganos del mismo, fomentando entre sus miembros la lealtad e identificación con la institución y sus fines.

La norma estatutaria señala que para la para la promoción, readscripción, movilidad, disponibilidad y de los miembros del Servicio se tomarán en cuenta los resultados de las evaluaciones del desempeño, del aprovechamiento en el Programa y de la evaluación global de que sean objeto, de acuerdo con los términos y condiciones especificados en el presente Estatuto.

Por su parte en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, establece el procedimiento concreto para llevar a cabo la readscripción de algún servidor público de carrera.

De lo expresado en las disposiciones señaladas con anterioridad, podemos ver que se consideró importante que los miembros del Servicio Profesional Electoral pudieran aportar su experiencia profesional y conocimientos en el

¹²² Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba el Manual de Percepciones para los Servidores Públicos de Mando del Instituto Federal Electoral. Diario Oficial de la Federación. 28 de febrero de 2009. P. 33

desarrollo de diversas actividades dentro del Instituto y no sólo circunscritos a un puesto determinado.

De igual forma se puede inferir, que son diversos factores los que debe tomar en cuenta a la autoridad electoral, para conceder o negar una solicitud de cambio de adscripción, entre ellos:

- a) La idoneidad del solicitante, partiendo del análisis que se haga de su perfil profesional y académico.
- b) El resultado de las evaluaciones obtenidas por el solicitante.
- c) La correcta integración de los diversos órganos del Instituto.

En este sentido, si consideramos que la integración de los diversos órganos que componen la estructura del Servicio, es una cuestión de orden público, se deberán interpretar las normas de una forma integral y congruente con las disposiciones legales y estatutarias, y sobre todo atendiendo a la finalidad que persigue el Servicio Profesional Electoral, que es la de proveer personal calificado a los diversos órganos del Instituto Federal Electoral.

Por ello, hacer consistir la negativa del cambio de adscripción en el mero hecho de que las plazas son de un diferente nivel administrativo, resulta contrario a la teleología del Servicio Profesional Electoral y del sistema diseñado para la operación del mismo.

5.2.1.6 Titularidad y permanencia en el Servicio

La titularidad implica la permanencia del servidor público, podríamos decir que es un privilegio que se otorga, por haber satisfecho una serie de requisitos y en general por los años de servicio prestados a la Institución. La obtención de la

titularidad se encuentra regulada en el artículo 205 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Los requisitos para obtener la titularidad son los siguientes:

- I. Haber participado en un proceso electoral como miembro del Servicio;
- II. Haber aprobado las fases de formación básica y profesional del Programa de Formación con un promedio mínimo de ocho en una escala de cero a diez;
- III. Haber acreditado las dos últimas evaluaciones del desempeño con una calificación igual o superior a ocho, en una escala de cero al diez;
- IV. Que no haya sido sancionado con suspensión de diez o más días en el año inmediato anterior al eventual otorgamiento de la titularidad, y
- V. Que no tenga más de ocho años como miembro Servicio a partir de su ingreso.

Cabe señalar que un obstáculo para la obtención de la titularidad, es lo extenso del programa de formación y desarrollo, ya que con el diseño actual, toma un aproximado de seis años concluir las fases básica y profesional y así poder aspirar a la titularidad.

Por lo que hace a la permanencia, es necesario señalar que ésta no implica inamovilidad, pues la permanencia del funcionario se encontrará sujeta todavía al cumplimiento de ciertos requisitos como lo son las evaluaciones del desempeño.

5.2.2 Sistemas de evaluación del personal

Uno de los activos fundamentales de todo servicio de carrera y en especial del Servicio Profesional Electoral, lo constituyen los procedimientos de evaluación.

La evaluación del personal permite dar seguimiento al desempeño de las actividades de los servidores de carrera, asegurando que su labor se realice apegada a los principios institucionales y con altos estándares de calidad. De igual forma permite tomar acciones correctivas cuando el servidor público tiene desempeños inadecuados.

El artículo 168, párrafo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que la permanencia de los servidores públicos del Instituto estará sujeta a la acreditación de los exámenes del Programa de Formación y Desarrollo, así como al resultado de la evaluación anual que se realice en los términos que disponga el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

En este sentido tenemos que el Instituto aplica a los miembros del Servicio dos tipos de evaluación: una académica y otra funcional.

En la primera, se pretenden medir el aprovechamiento o conocimientos teóricos adquiridos a través del Programa de Formación y Desarrollo. En la evaluación funcional o de desempeño, lo que se valora es la actuación del funcionario durante un lapso de tiempo, que actualmente es de un año calendario. Mientras la evaluación académica, se realiza a través de un examen escrito, en la evaluación de desempeño, se toman en cuenta diversos factores, como son la eficacia y eficiencia en el desempeño de la actividad, el trabajo en equipo, el apego a los principios institucionales, entre otros.

Se trata de que en la evaluación no sólo se atienda a las competencias especializadas para una responsabilidad, sino también a metas y tareas colectivas que involucran el trabajo integrado con otras áreas.¹²³

¹²³ *Entrevista con el C. Consejero Electoral Alfredo Figueroa Fernández, Presidente de la Comisión del Servicio Profesional Electoral*; realizada por el autor en las Oficinas Centrales del Instituto Federal Electoral el 17 de junio de 2010.

Los procedimientos de evaluación están contenidos en los artículos 48 al 50 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Por lo que hace a la evaluación del desempeño, como ya se señaló, los factores a evaluar son: eficacia, eficiencia, principios de actuación, desarrollo laboral, resultados globales, pudiendo la Junta mediante acuerdo adicionar, algunos otros.

Uno de los factores que más peso tienen en el sistema de evaluación, es el de eficacia/eficiencia, para llevar a cabo la valoración de este rubro, anualmente la Junta General Ejecutiva, aprueba las metas que deberá realizar cada servidor público de acuerdo a su cargo. La escala de valoración es la siguiente:

- Desempeño inaceptable
- Desempeño regular
- Buen desempeño
- Muy buen desempeño
- Desempeño sobresaliente

En cada cédula de evaluación se plasman un número determinado de actividades que el servidor público deberá desempeñar y una serie de parámetros que permitirán al evaluador asignar una determinada calificación.

Es muy importante señalar, que para este proceso de evaluación las metas deberán cumplir con los principios de objetividad y certeza, por lo que el cumplimiento de las metas deberá ser materialmente posible, depender únicamente del servidor público evaluado y no de la actualización de condiciones fuera de su alcance, deberán ser medibles y sobre todo el evaluador deberá poder justificar una determinada calificación.

Las metas que tendrá que cumplir el servidor público, deben ser dadas a conocer a éste de forma personal, esto a efecto de no dejar en estado de indefensión al servidor público, pues no estaría en posibilidades de cumplir con una serie de metas que desconoce.

5.2.2.1 Programa de Formación y Desarrollo

Según lo dispuesto en el artículo 130 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral "...el Programa de Formación está constituido por las actividades de carácter académico y técnico orientadas a promover en los miembros del Servicio, provisionales y titulares, conocimientos básicos, profesionales y especializados; así como habilidades, actitudes, aptitudes y valores tendientes al desarrollo de competencias".¹²⁴

La regulación del programa la encontramos en los artículos 131 al 133 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Las actividades del programa se dividen en tres fases, a saber:

1. Básica.
2. Profesional.
3. Especializada.

Los servidores públicos deberán llevar a cabo las actividades del programa al mismo tiempo que el desempeño de sus labores, esta situación presenta un inconveniente, pues en ocasiones, los miembros del servicio debido a las cargas de

¹²⁴ Ídem

trabajo, se ven en la imposibilidad de asistir a los círculos de estudio, situación que redundaría en un mal desempeño.

Al respecto, es muy importante la revisión de la estructura curricular del Programa de Formación y Desarrollo, a efecto que se pueda hacer una agrupamiento de los diversos cargos, por áreas de conocimiento basadas en las principales actividades de los diversos cargo o puestos y con base en ello determinar los contenidos de los cursos o módulos que deberá acreditar el funcionario.

5.2.2.2 La Maestría en Procesos e Instituciones Electorales

A efecto de hacer más atractivo el cumplimiento de las fases del Programa de Formación y Desarrollo, el Instituto Federal Electoral, solicitó y obtuvo de la Secretaría de Educación Pública el reconocimiento del Programa de la Maestría en Procesos e Instituciones Electorales.

Ahora bien, si consideramos que existen plazas de nivel técnico, para las cuales únicamente se requiere para su ingreso haber cursado estudios de preparatoria, entonces tenemos que hay servidores públicos que se encuentran cursando estudios para los que no tienen el nivel académico requerido o bien, los contenidos de la Maestría en Procesos e Instituciones Electorales, no tienen el rigor académico que se requiere para ser un programa de nivel de maestría.

Otro inconveniente de la citada maestría, es el tiempo que se tarda un funcionario en concluirla que se puede extender varios años, lo cual rompe con las tendencias actuales a nivel internacional de completar los estudios de posgrado en dos años por cada nivel.

5.2.2.3 Evaluación Anual del Desempeño, Evaluación Especial y Evaluación Global

De acuerdo con el artículo 48 del Estatuto “la evaluación del Servicio es el instrumento de planeación que permitirá diagnosticar el funcionamiento del Servicio, con el objetivo de promover su eficacia y estimular su eficiencia”.¹²⁵

La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral diseñará en el primer trimestre de cada año los indicadores y parámetros necesarios para la evaluación del Servicio, así como los mecanismos que permitirán identificar las áreas de oportunidad. Esta misma instancia podrá solicitar el apoyo de órganos y Unidades Técnicas del Instituto, así como de otras instituciones y entes externos para el desarrollo de esta función, previo acuerdo con el Secretario Ejecutivo.

5.2.3 De la separación del Servicio.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral: “La separación del Servicio es el acto mediante el cual el personal de carrera deja de pertenecer al Servicio”.¹²⁶

El servidor público podrá quedar separado del Servicio por las siguientes causas:

- I. Renuncia;
- II. Retiro por edad o tiempo de servicio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley del ISSSTE;

¹²⁵ Ídem

¹²⁶ Ídem

- III. Incapacidad física o mental que le impida el desempeño de sus funciones, de acuerdo con el dictamen que al efecto emita el ISSSTE en materia de riesgos de trabajo e invalidez;
- IV. Reestructura o reorganización administrativa que implique supresión o modificación de áreas del organismo o la estructura ocupacional;
- V. Por ocupar un cargo en la rama administrativa;
- VI. Integración a un plan de retiro, distinto a los previstos en la fracción II;
- VII. Fallecimiento, y
- VIII. Destitución.

La renuncia como causal de separación del servicio, es la manifestación de voluntad que hace el servidor público, donde expresa su deseo de concluir su relación de trabajo con el Instituto.

5.2.4 Derechos y obligaciones de los trabajadores.

Los derechos de los miembros del Servicio Profesional Electoral, se encuentran contenidos en el artículo 440 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, mismos que consisten en:

- I. Obtener su nombramiento, una vez satisfechos los requisitos establecidos en el presente Estatuto;
- II. Ser asignado en alguno de los cargos o puestos de la estructura ocupacional del Instituto y adscrito a un área específica del mismo;

- III. Recibir las remuneraciones determinadas en los tabuladores institucionales, así como las demás prestaciones que establezca el presente Estatuto y la Junta de acuerdo con la disponibilidad presupuestal;
- IV. Recibir los apoyos correspondientes para participar en los programas de Formación y Desarrollo Profesional;
- V. Obtener la titularidad en el rango correspondiente; una vez cubiertos los requisitos señalados en el presente Estatuto;
- VI. Ser promovido en la estructura de rangos del Cuerpo que corresponda del Servicio, cuando se cumplan los requisitos establecidos para tal efecto;
- VII. Ser promovido en la estructura de grados administrativos, cuando se cumplan los requisitos establecidos para tal efecto;
- VIII. Ser ascendido en la estructura ocupacional exclusiva del Servicio o de la rama administrativa, cuando se cumplan los requisitos establecidos para tal efecto y existan las vacantes correspondientes;
- IX. Obtener la autorización correspondiente para estar en situación de disponibilidad, cuando cumpla con los requisitos correspondientes;
- X. Gestionar su reincorporación al Servicio, una vez concluido el periodo de disponibilidad;
- XI. Solicitar la movilidad o cambios de adscripción, conforme a los requisitos establecidos en el presente Estatuto;
- XII. Inconformarse o reclamar ante las autoridades correspondientes del Instituto, en contra de los actos que considere le causen algún agravio en su relación jurídica con el Instituto;
- XIII. Ser restituido en el goce y ejercicio de sus derechos y prestaciones cuando, habiendo sido suspendido temporalmente o separado del Instituto, así lo establezca la resolución emitida por la autoridad competente;
- XIV. Recibir conforme a la normativa aplicable, el pago de pasajes, viáticos y demás gastos complementarios o adicionales, cuando por necesidades del Instituto se requiera su desplazamiento para el desahogo de comisiones especiales a un lugar distinto al de la entidad federativa o localidad donde se encuentre su adscripción;

- XV. Recibir, cuando sea trasladado de una población a otra por un periodo mayor a seis meses o por tiempo indefinido, los gastos que origine el transporte de su cónyuge y de sus familiares en línea directa, ascendiente, descendiente, o colaterales en segundo grado, siempre que estén bajo su dependencia económica, así como de los gastos de transportación del menaje de casa indispensable para la instalación, salvo que el traslado se deba a solicitud del propio personal del Instituto o éste derive de haber sido ganador de un Concurso;
- XVI. Recibir la prima vacacional, de antigüedad y quinquenal conforme a los lineamientos que para tal efecto apruebe la Junta;
- XVII. Recibir una compensación derivada de las labores extraordinarias que realice con motivo de la carga laboral que representa el año electoral, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal del Instituto;
- XVIII. Recibir las indemnizaciones y demás prestaciones que le correspondan, derivadas de accidentes de trabajo; en los términos que establezca la Ley del ISSSTE y los seguros implementados por el Instituto;
- XIX. Conocer oportunamente los resultados de sus evaluaciones del desempeño, y en el caso del Servicio, del aprovechamiento en el Programa de Formación y/o Actuación Permanente;
- XX. Obtener los incentivos cuando se cumplan los requisitos establecidos para tal efecto;
- XXI. Recibir los cursos de capacitación que le permitan realizar de mejor manera las funciones que tiene encomendadas, respecto del personal administrativo, mismos que serán diseñados y ejecutados anualmente por la DEA, de conformidad con los programas y políticas generales del Instituto, y
- XXII. Los demás que establezca el presente Estatuto, la legislación aplicable y los que apruebe la Junta.

Las fracciones IV, V, VI, IX, X y XI, serán de exclusiva aplicación al personal de carrera.¹²⁷

Por lo que hace a las obligaciones del personal del Servicio Profesional Electoral, las mismas se encuentran contenidas en el artículo 444 de la norma estatutaria.

Las de mayor relevancia son las siguientes:

I. Coadyuvar al cumplimiento de los fines del Instituto y del Servicio

Esta disposición resulta muy importante, y la misma debe ser observada y considerada por los miembros del servicio en el desarrollo de sus actividades diarias, para su análisis es preciso tener presente cuales son los fines del Instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.”

¹²⁷ *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.*
http://normateca.ife.org.mx/internet/files_otros/OTROS/ife_15ene10.ESTATUTO.pdf

- II. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.¹²⁸

Esta fracción, establece la obligación a cargo de los funcionarios del Instituto, de apegarse a los principios rectores del actuar institucional, en efecto, si la institución esta obligada a observar en su actuación una serie de principios resulta inconcuso que el servidor público, en quien se materializa el actuar del ente administrativo, también se encuentra obligado a su cumplimiento.

- III. Conducirse en todo tiempo con profesionalismo, imparcialidad, legalidad y objetividad, respecto de las posiciones de las organizaciones y agrupaciones políticas, así como de los partidos políticos, sus candidatos, militantes y dirigentes, procurando que las relaciones de comunicación con ellos se lleven a cabo con cordialidad y respeto.¹²⁹

Esta es también de suyo importante, pues refleja la esencia misma de la Institución, la cual al ser garante de la adecuada organización de los procesos electorales, debe exigir de sus servidores una conducta imparcial frente a los diversos actores políticos.

- 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.”¹³⁰

Esta disposición, esta directamente relacionada con el contenido del artículo 168, párrafo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, convirtiendo en obligación del servidor público, tener un desempeño adecuado que se vea reflejado en la evaluación del desempeño.

¹²⁸ Ídem

¹²⁹ Ídem

¹³⁰ Ídem

XVIII. “Conducirse con rectitud y respeto ante sus superiores jerárquicos, compañeros y subordinados, así como ante los representantes de los partidos políticos, de los que recibirán igual trato.”¹³¹

La previsión es muy importante para el adecuado desarrollo de las actividades dentro de toda Institución, y tiene que ver con el trato digno que toda persona debe recibir. Sin embargo, la sanción por incumplimiento de esta disposición resulta muy complicada dada la naturaleza de las relaciones de trabajo. El primer obstáculo consiste precisamente en determinar, cuando existe una falta de respeto hacia un servidor público, cuando una reprimenda, llamada de atención o extrañamiento, que son atributos necesarios del ejercicio del mando, se traducen en un ataque a la propia dignidad del trabajador.

Una situación que se presenta en reiteradas ocasiones, dentro de la institución y que tiene nocivos efectos, sobre todo en las mujeres trabajadoras, es la figura del acoso sexual, que sin duda se adecua a la hipótesis normativa, pero con implicaciones mucho más profundas que una simple falta de respeto.

Al respecto, la Comisión del Servicio Profesional Electoral del Consejo General del Instituto, integró un documento titulado “Informe preliminar sobre definiciones y acciones de prevención y sanción contra el hostigamiento sexual”.

En dicho informe se destaca que del año 2000 a noviembre de 2006, se presentaron un total de 18 denuncias, tres por año, ningún funcionario del Instituto ha sido sancionado con base en esas denuncias y la mayor parte de las víctimas han sido funcionarios de menor nivel, así como casos de personas que aspiraban a ingresar al Instituto.

XXIII. Observar y hacer cumplir las disposiciones de orden jurídico, técnico y administrativo que emitan los órganos competentes del Instituto¹³²

¹³¹ Ídem

Esta obligación, constriñe a los servidores públicos del Instituto, no sólo a dar cumplimiento a la normatividad que emiten los órganos del Instituto, sino a asegurar su cumplimiento dentro del ámbito de su competencia.

Además de las obligaciones plasmadas en el artículo 444 antes citado, el Consejo General estimó conveniente, establecer una serie de prohibiciones para los miembros del Servicio, las cuales se encuentran contenidas en el artículo 445 del Estatuto.

Las prohibiciones más relevantes son:

II. Emitir opinión pública o efectuar manifestaciones de cualquier naturaleza, en su carácter de funcionario electoral, en favor o en contra de partidos, agrupaciones u organizaciones políticas, así como de sus dirigentes, candidatos o militantes. Quedarán exceptuadas las declaraciones autorizadas que se formulen con motivo de debates sobre el Instituto, la ejecución de sus programas o el desempeño de sus funciones;

III. Realizar actos que acrediten una conducta parcial a favor o en contra de partidos, agrupaciones u organizaciones políticas, así como de sus dirigentes, candidatos o militantes;¹³³

Estas prohibiciones se encuentran íntimamente relacionadas con la obligación contenida en la fracción III del artículo 444, y tienen que ver con el cumplimiento de los principios de independencia e imparcialidad del Instituto Federal Electoral.

¹³² Ídem

¹³³ Ídem

En caso de que algún servidor público incumpla con alguna de las citadas disposiciones, la sanción a imponer deberá ser la destitución por la gravedad misma de la falta, y la imperiosa necesidad de dar certeza a la ciudadanía y a los actores políticos, de la imparcialidad e independencia de la institución.

XV. Dictar o ejecutar órdenes cuya realización u omisión transgredan las disposiciones legales aplicables en materia electoral,¹³⁴

Esta disposición tiene estrecha relación con el cumplimiento del principio de legalidad, a que están obligados los servidores públicos del Instituto.

De igual forma entraña el derecho de los inferiores jerárquicos de negarse a realizar alguna actividad que contravenga las disposiciones legales que rigen las actividades del Instituto.

5.2.5 Sanciones.

Otro aspecto destacable en el nuevo estatuto es el referido a las sanciones. En la nueva normatividad desaparece la facultad de autoridad instructora de los vocales ejecutivos para llevar a cabo los procedimientos de investigación a los servidores que hayan incurrido en alguna irregularidad (o se presuma que así sea), siendo ahora la Dirección del Servicio Profesional la autoridad que habrá de instruir los procedimientos en todo el país. “Ello permitirá homogeneidad y calidad en las investigaciones y además evita un clima de trabajo difícil cuando el jefe jerárquico le instruye al subordinado un procedimiento”.¹³⁵

¹³⁴ Ídem

¹³⁵ *Entrevista con el C. Consejero Electoral Alfredo Figueroa Fernández, Presidente de la Comisión del Servicio Profesional Electoral*; realizada por el autor en las Oficinas Centrales del Instituto Federal Electoral el 17 de junio de 2010.

La nueva disposición prevé lo siguiente en cuanto a las sanciones:

“Artículo 278. Podrán aplicarse las sanciones de amonestación, suspensión, destitución del cargo o puesto y multa, previa sustanciación del procedimiento disciplinario previsto en el Estatuto.

En caso de no acreditarse responsabilidad en contra del personal de carrera por la conducta que originó el inicio del procedimiento disciplinario, se determinará absolverlo de la aplicación de cualquiera de las sanciones mencionadas.

Artículo 279. La amonestación consiste en la advertencia escrita formulada a un miembro del Servicio, por autoridad competente, para que evite reiterar una conducta indebida en que haya incurrido, apercibiéndole que, en caso de reincidencia, se le impondrá una sanción más severa.

Artículo 280. La suspensión es la interrupción temporal en el desempeño de las funciones de los miembros del Servicio, sin goce de sueldo, y será impuesta por autoridad competente. La suspensión no implica destitución del cargo o puesto, y no podrá exceder la de ciento veinte días naturales.

Artículo 281. La destitución es el acto mediante el cual el Instituto concluye la relación laboral con el miembro del Servicio respectivo, por infracciones en el desempeño de sus funciones.

Artículo 282. La multa consistirá en una sanción económica de un monto que puede equivaler hasta tres meses de salario integrado del miembro del Servicio, y se aplicará en aquellos casos en que se genere un daño o perjuicio al Instituto o el infractor obtenga un beneficio económico indebido en relación con el

desempeño de sus funciones. Cantidad que deberá ser expresada en la resolución respectiva, en días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.”¹³⁶

5.3 La aplicación del nuevo estatuto.

En el nuevo estatuto establece, además de las enumeradas arriba, toda una gama de previsiones como por ejemplo en lo referente a la equidad de género, a las previsiones contra la discriminación y al otorgamiento de licencias de paternidad; ubicándolo a la vanguardia de las normatividades de su tipo. Sin embargo, el diseño y publicación del estatuto son solamente parte de un esfuerzo que debe ser permanente para mejorar el funcionamiento del sistema del servicio profesional electoral.

En opinión del Consejero Alfredo Figueroa el estatuto “no tiene ya tantos huecos; lo importante radica en la complejidad de instrumentarlo a través de los lineamientos necesarios, ese es el secreto del funcionamiento estatutario.”¹³⁷

Se requiere por lo tanto de un esfuerzo complementario para diseñar e instrumentar esos lineamientos, de manera que el nuevo estatuto tenga una aplicación efectiva y se pueda seguir actualizando en función de las necesidades reales de los trabajadores y del IFE, en sintonía con el contexto general del país y sus procesos de democratización.

¹³⁶ *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.*
http://normateca.ife.org.mx/internet/files_otros/OTROS/ife_15ene10.ESTATUTO.pdf

¹³⁷ *Entrevista con el C. Consejero Electoral Alfredo Figueroa Fernández, Presidente de la Comisión del Servicio Profesional Electoral;* realizada por el autor en las Oficinas Centrales del Instituto Federal Electoral el 17 de junio de 2010.

5.4 Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del Servicio Profesional Electoral.

Para tener una perspectiva de la situación estratégica que actualmente observa el servicio profesional electoral, se llevó a cabo un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA),¹³⁸ tomando en cuenta los principales factores internos (fortalezas y debilidades) y los factores externos (oportunidades y amenazas) que influyen en su desempeño y desarrollo.

A cada uno de esos factores se le dio un valor ponderado que resulta de su importancia en el contexto del servicio profesional electoral y el nivel de influencia del mismo y con esos valores ponderados se estableció una situación actual del sistema.¹³⁹

En base al resultado derivado del análisis FODA se definió la situación general actual del servicio profesional electoral y las líneas de acción recomendadas para mejorarla.

5.4.1 Factores de valoración.

Los factores relevantes del sistema del Servicio Profesional Electoral que se analizaron son los siguientes:

¹³⁸ Anexo 2. Descripción del método de análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas).

¹³⁹ Ídem.

FACTORES INTERNOS

FORTALEZAS	DEBILIDADES
El Servicio Profesional Electoral cuenta con una estructura administrativa sólida y eficaz	Los recursos presupuestarios son insuficientes
Existe capacidad organizativa y los procedimientos son claros en el funcionamiento de Servicio Profesional Electoral	Insuficiente instrumentación del marco normativo.
Existe capacitación constante y adecuada	Ineficiencia para aplicar los medios ordinarios de defensa del trabajador.
Se cuenta con canales internos de comunicación eficientes en el Instituto.	Falta de confianza en los procedimientos internos de promoción.
Hay facilidad para desarrollar actividades conjuntas entre las diferentes unidades	Falta de confianza en los procedimientos de ingreso al servicio profesional electoral.
Existe un alto nivel de compromiso en el personal del IFE	Desconfianza en los mecanismos de evaluación del personal
El marco normativo está actualizado	Aplicación inadecuada de los procedimientos disciplinarios
El Catálogo de cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral está actualizado a las necesidades reales del Instituto.	Inequidad laboral

FACTORES EXTERNOS

AMENAZAS	OPORTUNIDADES
Existe influencia de los partidos políticos en el funcionamiento del sistema del servicio profesional electoral	La ciudadanía percibe al personal profesional electoral como una confiable
Los medios de comunicación influyen negativamente en la imagen del personal profesional electoral ante la ciudadanía	El IFE y su servicio profesional electoral tienen prestigio y acreditación internacional
Falta de recursos para el programa del servicio profesional electoral	

5.4.2 Matrices FODA.

FORTALEZAS		IMPORTANCIA	PONDERACIÓN	VALOR PONDERADO
1	El Servicio Profesional Electoral cuenta con una estructura administrativa sólida y eficaz.	10	0.8	8
2	Existe capacidad organizativa y los procedimientos son claros en el funcionamiento de Servicio Profesional Electoral.	9	0.8	7.2
3	Existe capacitación constante y adecuada.	9	0.7	6.3
4	Se cuenta con canales internos de comunicación eficientes en el Instituto.	9	0.7	6.3
5	Hay facilidad para desarrollar actividades conjuntas entre las diferentes unidades.	8	0.7	5.6
6	Existe un alto nivel de compromiso en el personal del IFE.	9	0.8	7.2
7	El marco normativo está actualizado.	10	0.8	8
8	El Catálogo de cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral está actualizado a las necesidades reales del Instituto.	8	0.7	5.6
SUMA DE VALORES PONDERADOS				54.20
PROM. FORTALEZAS (SUMA./No. DE FORTALEZAS)				6.78

DEBILIDADES		IMPORTANCIA	PONDERACIÓN	VALOR PONDERADO
1	Los recursos presupuestarios son insuficientes.	10	0.7	7
2	Insuficiente instrumentación del marco normativo.	9	0.7	6.3
3	Ineficiencia para aplicar los medios ordinarios de defensa del trabajador.	8	0.7	5.6
4	Falta de confianza en los procedimientos internos de promoción.	9	0.6	5.4
5	Falta de confianza en los procedimientos de ingreso al servicio profesional electoral.	8	0.6	4.8
6	Desconfianza en los mecanismos de evaluación del personal.	9	0.6	5.4
7	Aplicación inadecuada de los procedimientos disciplinarios.	9	0.5	4.5
8	Inequidad laboral.	9	0.7	6.3
SUMA DE VALORES PONDERADOS				45.30
PROM. DEBILIDADES (SUMA/No. DE DEBILIDADES)				2.83

Resultado fortalezas menos debilidades:

3.94

OPORTUNIDADES		IMPORTANCIA	PONDERACIÓN	VALOR PONDERADO
1	La ciudadanía percibe al personal profesional electoral como una confiable.	10	0.7	7
2	El IFE y su servicio profesional electoral tienen prestigio y acreditación internacional.	8	0.8	6.4
SUMA DE VALORES PONDERADOS				13.40
PROM.OPORTUNIDADES (SUMA/No DE OPORTUNIDADES)				6.70

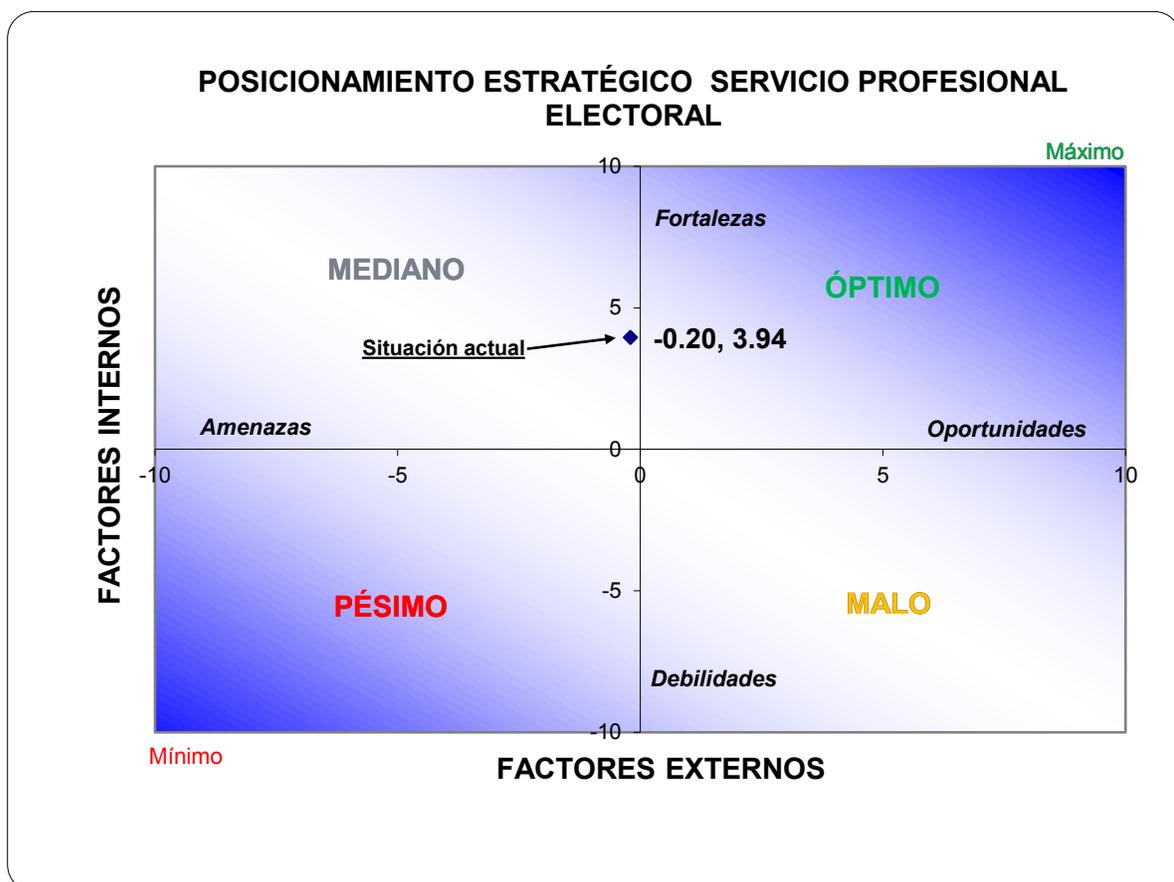
AMENAZAS		IMPORTANCIA	PONDERACIÓN	VALOR PONDERADO
1	Existe influencia de los partidos políticos en el funcionamiento del sistema del servicio profesional electoral.	9	.8	7.2
2	Los medios de comunicación influyen negativamente en la imagen del personal profesional electoral ante la ciudadanía.	9	.9	8.1
3	Falta de recursos para el programa del servicio profesional electoral.	9	.6	5.4
SUMA DE VALORES PONDERADOS				20.70
PROM. AMENAZAS (SUMA/No. DE AMENAZAS)				6.90

Resultado oportunidades menos amenazas: -0.2

5.4.3 Posicionamiento estratégico para el Servicio Profesional Electoral.¹⁴⁰

El posicionamiento estratégico actual del Servicio Profesional Electoral se representa en la figura 1 con un valor de 3.94 para el eje “y” que resulta de la diferencia de los valores promedio de fortalezas y debilidades y un valor de -0.2 obtenido de la diferencia de valores promedio de amenazas y oportunidades.

Esta representación gráfica ubica al Servicio Profesional Electoral en el cuadrante mediano en cuanto a su posición, con ello se puede establecer que el sistema tiene suficientes fortalezas para aminorar las debilidades y aprovechar las oportunidades para mejorar su situación actual.



¹⁴⁰ Anexo 2. Descripción del método de análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas).

5.4.4 Líneas generales de acción derivadas del análisis FODA.

A partir del análisis de fortalezas-debilidades y amenazas-oportunidades es posible proponer las siguientes líneas generales de acción a fin de mejorar el funcionamiento del sistema del Servicio Profesional Electoral:

- Emitir los lineamientos necesarios para instrumentar y hacer efectiva la observancia del Estatuto, en cuanto a los procesos de ingreso, promoción, evaluación y capacitación del personal adscrito al Servicio Profesional Electoral.
- Emitir los lineamientos que sean necesarios en relación a la aplicación de sanciones y procedimientos disciplinarios.
- Actualizar los manuales de procedimientos y organización en las áreas administrativas a fin de optimizar la utilización de los recursos que dispone el sistema del Servicio Profesional Electoral.
- Revisar y actualizar los canales de comunicación interna del Instituto Federal Electoral a fin de que el personal tenga acceso ágil y permanente a la información relativa al servicio.
- Fomentar en el personal el espíritu de pertenencia y orgullo institucional a través de campañas, cursos y charlas que destaquen la importancia de la labor del IFE, sus recursos humanos y el personal profesionalizado.
- Reforzar las campañas públicas sobre la importancia del Instituto Federal Electoral y su personal en los esfuerzos por democratizar al país.

Desde la perspectiva de la planeación estratégica, las líneas de acción generales derivadas del ejercicio de análisis FODA, son una herramienta que puede

resultar útil para mejorar el funcionamiento del sistema. Para poder hacerlas efectivas se deben definir objetivos específicos e indicadores para medir los resultados. Todo ello es labor de especialistas administrativos que pueden diseñar acciones más específicas alineadas a metas de corto, mediano y largo alcance.

Las medidas administrativas que puedan seguir llevándose a cabo para mejorar y fortalecer el sistema de profesionalización del servicio electoral sin duda son muy importantes, pero el contexto político que vive el país con toda su complejidad es la condicionante principal para que el IFE y sus estructuras se consoliden como un puntal definitivo para el avance democrático del país.

Es así que las fuerzas e intereses que continúan resistiéndose a la consolidación de la democracia, deberán ser enfrentados por la energía de una sociedad que ya está inmersa en los cambios y que debe tener un canal legítimo para manifestar su voluntad en instituciones como el IFE, donde debe existir convicción, autoridad y profesionalismo para el desempeño de su misión.

5.5 El servicio electoral de carrera en el contexto de la transición democrática en México.

Con la llegada de la alternancia en la presidencia de México se abrieron grandes expectativas y la consolidación de la democracia parecía que iba a ser un proceso que no tendría ya reversión. Sin embargo, el cambio que se había alcanzado a través de la vía electoral se dio un proceso de deterioro de la naciente democracia y paulatinamente se fue cayendo en una desilusión de esa transición que había parecido tan promisorio.

Factor determinante de esta “desilusión democrática”, ha sido el mal desempeño de los dos gobiernos de la alternancia. En esta apreciación han coincidido empresarios, trabajadores, analistas y la ciudadanía en general. “Independientemente de la orientación ideológica, hay casi un consenso en México

sobre el mal papel que desempeñó el principal responsable político del primer gobierno del nuevo régimen —el presidente—, pues simplemente no estuvo a la altura de su responsabilidad histórica y dañó el proceso de consolidación democrática en su etapa inicial. Nunca antes había tenido México una oportunidad tan estupenda para dar forma a un gran consenso democrático, pero la falta de visión y de grandeza tanto del jefe del Poder Ejecutivo como de su círculo de colaboradores —la mayoría formados en el mundo de la gran empresa privada- y de la clase política en general, la dejó pasar”.¹⁴¹

El otro factor que vino a dejar un fuerte sentimiento de frustración respecto a la democracia fue el cuestionado proceso electoral de 2006, en el que el ganador del partido de derecha superó a su rival de izquierda por menos de 1% de la votación total, en unas elecciones en que el perdedor acusó de que se había cometido fraude. Si bien es cierto que no se pudo comprobar dicho fraude, sí fue evidente la inequidad y falta de transparencia en la elección.

En estos momentos la democracia mexicana se encuentra estancada. La desigualdad social crece y escinde cada vez más al país. La sociedad está desmoralizada, atemorizada y desconfiada. La clase política, ensimismada en rencillas de corto plazo, tropieza con sus propios pies y se muestra más preocupada en su próxima cita electoral que en los problemas esenciales del país. La política es vista por la gran mayoría de los mexicanos, como un espacio ajeno y hasta opuesto a sus intereses.

En ese panorama, han aparecido propuestas de soluciones aparentes para resolver el deterioro de nuestra vida pública. A partir de diagnósticos sesgados por el interés político, la simpleza analítica o la desmemoria histórica, se ha puesto de moda considerar que las decisiones que hacen falta solamente puede tomarlas un

¹⁴¹ Meyer, Lorenzo. *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*. Editorial Océano. México, 2007. 1ª Edición. P. 13.

gobierno homogéneo y monocolor, que no tenga contrapesos eficaces en la diversidad de los partidos que se expresa en el Congreso de la Unión.

Lejos de vislumbrarse un camino hacia la solución de los problemas de nuestro sistema institucional, aparece ahora la amenaza de un retroceso hacia el viejo esquema autoritario, en el que se acentuarían nuevamente las capacidades discrecionales de un presidencialismo del que se había librado el país en un proceso que tomó años para echar los cimientos de una auténtica democracia.

Es necesario que el sistema institucional se rediseñe para salir del “atorón” democrático. Dice Colomer que “...los regímenes democráticos organizados en esquemas institucionales simples promueven la concentración del poder y la alternancia en sucesivos ganadores absolutos y perdedores absolutos. Favorecen de este modo la satisfacción de grupos relativamente pequeños, así como la inestabilidad de las políticas públicas... en cambio, las instituciones pluralistas producen múltiples ganadores, lo cual induce la cooperación y los acuerdos...favorecen de este modo políticas estables y consensuales que pueden satisfacer los intereses de grupos grandes en un alto número de temas”.¹⁴²

Es en este contexto que el Instituto Federal Electoral tiene que recuperar la confianza de la ciudadanía hacia el propio instituto y hacia los procesos democráticos. Para ello debe buscar un desarrollo organizacional que le permita funcionar con eficacia y transparencia, siendo necesario un servicio profesionalizado de carrera que apuntale esa labor.

En los países con mayor desarrollo democrático, el servicio civil de carrera es una de las grandes “anclas” de la estabilidad política y de la eficacia del Estado. Es así que en dichos sistemas, los presidentes o ministros, pueden ir y venir, las coaliciones en los parlamentos se pueden reconfigurar o deshacer, pero una burocracia profesional con miembros reclutados a través de sistemas bien

¹⁴² Colomer, Josep. Ob. cit. P. 17

consolidados, mantiene la continuidad de las políticas públicas. Es la existencia de estos cuerpos de administradores públicos de carrera, lo que en gran medida explica que en esos sistemas la corrupción gubernamental sea la excepción y no la regla, y que exista una mayor transparencia en su gestión pública.

En México, el servicio civil de carrera es un ente enano y los puestos públicos en prácticamente todos los niveles se siguen repartiendo como premios o botines. Es en esas condiciones que la burocracia sigue siendo una fuente de corrupción e ineficiencia. Sin embargo, existen islas administrativas, en las que se ha conseguido hacer crecer y mejorar los servicios civiles de carrera. Es el caso del IFE, que como organismo autónomo cuenta con una estructura en la que el servicio profesional electoral sí ha tenido algún nivel de desarrollo.

Aunque la consolidación de una democracia amplia y efectiva debe abarcar muchos aspectos de índole política, económica, social y cultural, la confianza en los procesos electorales como mecanismo básico de decisión colectiva, apuntala un desarrollo más real y puede impulsar cambios efectivos en otros órdenes.

La democracia político-electoral en México, se está tratando de consolidar en un contexto en el que la desigualdad social se ha hecho más aguda. El crecimiento de estas inequidades entre clases, grupos y regiones, seguirá dificultando el proceso de afianzamiento de la igualdad política.

La sociedad mexicana es más diversa que nunca, el camino para consolidar un sistema político capaz de representarla y gobernarla, radica en reconocer ese hecho y llevarlo al campo de la acción política bajo las premisas de la tolerancia y la pluralidad. Finalmente, esa pluralidad, lejos de ser una amenaza, como algunos núcleos de poder la conciben, constituye la mejor garantía para la estabilidad y el desarrollo de la sociedad y la política.

CONCLUSIONES

El IFE a través de su servicio profesional, su estructura administrativa y su parte ciudadanizada, ha sido un actor muy relevante en la transición a la democracia, proceso que aunque todavía tiene mucho camino por recorrer ha ofrecido avances visibles. En la actualidad México vive en un nivel de democracia indudablemente mayor al que prevaleció durante prácticamente todo el siglo XX y en toda su historia, a diferencia de la época en que el partido hegemónico controlaba los procesos electorales y no dejaba prácticamente ningún resquicio para la democracia real, en esta época buena parte de la ciudadanía percibe que al acudir a las urnas está realmente decidiendo quienes ocuparán los puestos públicos y serán sus representantes.

En un sistema donde siempre se habían visto los procesos electorales como un acto de simulación en el que, se participara o no, ya se sabía quién iba a ser el ganador, se ha dado una transformación en la concepción de la competencia política, trayendo como resultado que la ciudadanía ahora tenga más convicción en el valor de su voto.

Aún cuando existe todavía cierto nivel de desconfianza hacia las autoridades e instancias electorales, en general se puede decir que en México ya se tiene la capacidad de llevar a cabo elecciones con resultados que son aceptados por una buena parte de la población y por los contendientes.

En este sentido, la profesionalización del servicio electoral ha sido un factor muy importante para consolidar las tareas del IFE y a través de su crecimiento se ha fortalecido la estructura del instituto permitiéndole cada vez mayor capacidad organizativa de los procesos electorales.

Existen aspectos en los que el Instituto Federal Electoral indudablemente debe mejorar su desempeño, tales como la vigilancia del cumplimiento de la ley por parte

de los medios de comunicación y de los partidos, en especial durante las campañas políticas. Lo anterior se ha traducido en fricciones durante los procesos y conflictos postelectorales que minan la confianza ciudadana, muchas veces propiciadas por actuación errática y en más de una ocasión carente de autoridad por parte de las instancias responsables.

El fortalecimiento del servicio profesional sin lugar a dudas seguirá contribuyendo para la consecución de las metas y responsabilidades del IFE. Este sistema hasta el momento ha tenido un desarrollo aceptable, (sobre todo si se le compara con otros ámbitos de profesionalización del servicio público); sin embargo, todavía es necesario un desarrollo más amplio para cubrir de manera óptima los diferentes ámbitos de especialización que requiere el instituto.

Así por ejemplo, más allá de la organización de las elecciones, una de las atribuciones del Instituto Federal Electoral es la de coadyuvar en el desarrollo de una cultura democrática, la cual debería contemplar campañas más intensas de educación para la democracia, tanto desde el mismo Instituto como en coordinación con las autoridades educativas del país. Esta labor ha sido muy escasa por parte del IFE, en un contexto social profundamente impregnado por las viejas usanzas autoritarias y con una ciudadanía que no tiene otra idea de participación que el simple hecho de depositar periódicamente su voto en una urna.

En el aspecto normativo, la actualización del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del IFE, ofrece una base sólida para mantener el avance del sistema y a partir de ella es posible definir líneas de acción para seguir fortaleciendo la estructura profesional del IFE. Estas acciones de orden administrativo, asimismo tendrán que estar apuntaladas por una voluntad política para continuar con la profesionalización del servicio electoral.

El desarrollo de un servicio civil de carrera, no solo en el ámbito electoral sino en general en todas las áreas de la actividad pública, será posible en la medida que

la democracia avance y se logren cambios en la forma en que se relaciona el poder público y una ciudadanía cada vez más vigilante y participativa. Las funciones de gobierno tendrán que ser más eficientes en un contexto de mayor exigencia de la población y para lograrlo será necesario formar cuadros de carrera especializados.

Este avance democrático que hasta ahora se ha dado mayormente en el aspecto electoral, debe extenderse a otros ámbitos para poder hablar de un verdadero cambio. Las elecciones son una condición necesaria mas no suficiente para hablar de una democracia consolidada, siendo indispensable atender aspectos como la desigualdad social y de oportunidades, mismos que siguen relegados dentro de las prioridades nacionales.

La democracia plena no puede concebirse si no existen las condiciones mínimas de igualdad de oportunidades y de movilidad social. Igualmente, el ejercicio de la democracia no se constriñe solamente al ejercicio igualitario de los derechos políticos y a la voluntad de participación; sino que debe ser conceptualizado de modo más amplio, como una forma de convivencia elemental en núcleos como la familia, la escuela, los centros de trabajo, los sindicatos, etc.

Las desigualdades históricas que prevalecen, especialmente en el ámbito económico, son un lastre para las aspiraciones democráticas. Es así que mientras no se encuentre un modelo que aminore la enorme inequidad en la distribución de la riqueza; en la existencia de oportunidades; en la mejora de los niveles educativos; en la mejora de las condiciones generales de bienestar de la población y en el respeto a los derechos humanos entre otros aspectos, no será posible avanzar hacia la consolidación de un verdadero cambio democrático en el país.

El país transita actualmente por una etapa crítica, en medio de una profunda crisis económica con serios problemas de seguridad y gobiernos en los tres niveles que no alcanzan a responder eficazmente a las necesidades de la población. La democracia mexicana se ha estancado mientras la desigualdad social aumenta. La

sociedad está entrando a un estado de desilusión con el cambio democrático que se vislumbró y la política es vista por la gran mayoría de los mexicanos como un espacio ajeno a sus intereses.

Ante este panorama, el riesgo de un retroceso hacia el autoritarismo hace parecer que los cambios logrados en las décadas recientes han sido inútiles. El sentimiento de fracaso permea los ámbitos económicos, sociales, políticos y culturales de la vida nacional: abstenerse de invertir; cancelar proyectos; incursionar en los circuitos de la informalidad, la ilegalidad o la criminalidad; abandonar el país; excluirse de los asuntos públicos; una moral social cargada de valores negativos; temor ante la inseguridad y falta de expectativas a futuro para los jóvenes.

Todas estas circunstancias se retroalimentan negativamente con una clase política ensimismada en sus pugnas, que está más atenta en los procesos electorales y en ganar espacios que en la atención de las demandas sociales. Este círculo vicioso genera la desconfianza de los ciudadanos en los gobiernos, sus dirigentes y en las instituciones políticas.

La confianza es un aspecto fundamental para que se cumpla uno de los propósitos básicos de las elecciones democráticas: producir autoridades con plena legitimidad. Para ello se requiere consenso electoral, es decir, que todos reconozcan que quien ganó lo hizo legalmente y por tanto es el gobernante legítimo. Sin legitimidad se afecta desde el origen, el margen de acción y la capacidad de ejercicio de un buen gobierno.

Los comicios que no logran el consenso no pueden calificarse como exitosos y en el caso de México en los años recientes, los conflictos poselectorales se han derivado no de una falta de espíritu democrático por parte de los perdedores; sino de condiciones inequitativas, irregularidades visibles, resultados estrechos y la carencia de mecanismos para transparentar el resultado o la negativa de aplicarlos para dar certeza y legitimidad.

Del mismo modo, a través del voto la ciudadanía puede descalificar a un partido que no ha cumplido con sus expectativas en el gobierno. Las elecciones son el medio con el que se cuenta para presionar e ir configurando gobiernos más eficientes con mayor sensibilidad a las necesidades sociales.

Para que la consolidación democrática sea una realidad, es de suma importancia el papel que le corresponde jugar al Instituto Federal Electoral, fundado en la confianza pública y en el reconocimiento de su autoridad por parte de los actores políticos. Para lograr lo anterior, el instituto debe defender su autonomía a través de la efectiva ciudadanía y del fortalecimiento de sus cuadros profesionalizados.

A pesar de la coyuntura general adversa, el IFE tiene buenas oportunidades para su desarrollo institucional y dentro de ellas una muy importante es el Servicio Profesional Electoral. En la medida que el instituto cuente con más personal especializado y comprometido con su labor, estará en posibilidad de consolidarse como una instancia confiable y transparente, y así cumplir con la enorme responsabilidad que implica ser una de las vías de tránsito hacia la consolidación democrática del país.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John M. Organismos. Autónomos y democracia, el caso de México. Edit. Siglo XXI. 1ª Edición, México, 2007.

Acta de la Sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral del 16 de marzo de 1999.

<http://www.ife.org.mx/documentos/CONS-GEN/actas/160399.htm#pod5>

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba el Manual de Percepciones para los Servidores Públicos de Mando del Instituto Federal Electoral. Diario Oficial de la Federación. 28 de febrero de 2009.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1983.

Allyson Benton, Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil en México. Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Políticas, 2002.

Aziz Nassif, Alberto y Alonso, Jorge. (Compiladores). México una democracia vulnerada. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)/Miguel Ángel Porrúa, México 2009. 1ª Edición.

Bartra Roger. Fango sobre la democracia: textos polémicos sobre la transición mexicana. México 2007. 1ª Edición.

Bartra, Roger. La fractura mexicana. Editorial Debate. México 2009. 1ª Edición.

Becerra, Ricardo, y otros, La reforma electoral de 1996, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Bobbio, Norberto. Derecha e izquierda. Punto de lectura. España 2001.

Cárdenas Gracia, Jaime y otros, Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral. Serie Doctrina Jurídica, No. 40, UNAM-IIJ, México, 2000.

Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Editorial Siglo XXI, México 1986, Sexta Edición.

Casar, María Amparo. Las bases político institucionales del poder presidencial en México. Revista *Política y Gobierno*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. III, Núm. 1, primer semestre de 1996.

Colomer, Josep. Instituciones Políticas. Ariel, Barcelona, 2ª Edición 2007

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Portal de Internet de la Cámara de Diputados. <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Portal de Internet Cámara de Diputados. <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/COFIPE.pdf>

Consulta Mitofsky. Ranking nacional sobre confianza en las Instituciones 2007. http://www.econsulta.com/index.php?option=com_content&task=view&id=10916&Itemid=181

Consulta Mitofsky. Confianza en las Instituciones. Encuesta Nacional en Viviendas 21 de febrero de 2010.
<http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=confianza-instituciones>

Coordinación Nacional de Comunicación Social, Instituto Federal Electoral, Aprueba Consejo General del IFE reformas al Estatuto del Servicio Profesional Electoral. Comunicado de Prensa Número 378, 16 de diciembre de 2009
<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.92faac40ea85399517bed910d08600a0/?vgnnextoid=cc89a8c380595210VgnVCM1000000c68000aRCRD>

Crespo, José Antonio. Elecciones y democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Número 5, Instituto Federal Electoral, México.
http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/elecciones_y_democracia.htm

Crespo, José Antonio. 2006: Hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana. Editorial Debate. México, 2008. 1ª edición.

Crozier, Michel-Friedberg, Erhard, El actor y el sistema. Restricciones de la acción colectiva, Ed. Alianza Editorial Mexicana, México, primera edición, 1989

Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Jueves 22 de agosto de 1996.

Diccionario Real Academia de la Lengua Española. <http://www.rae.es/rae.html>

Eisedadt, Todd. Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions, Nueva York, Cambridge University Press. Citado en Ackerman, John M Organismos Autónomos y democracia, el caso de México. Edit. Siglo XXI. 1ª Edición 2007, México.

Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. Diario Oficial de la Federación, 15 de enero de 2010.
http://normateca.ife.org.mx/internet/files_otros/OTROS/ife_15ene10.ESTATUTO.pdf

Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, Por un gobierno con resultados. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Florescano, Enrique. (Coordinador). La política en México. Editorial Taurus, México 2007. 1ª Edición.

García Ramírez, Sergio. La profesionalización del servicio público. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm. 31 julio-septiembre, 1996.

García Ruiz, José Luis. Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México. División de Administración Pública. Documento de Trabajo Núm. 50, CIDE. 1997.

Garrido, Luis Javier. El partido de la revolución institucionalizada. Secretaría de Educación Pública/Siglo XXI Editores. México 1986. 1ª Edición.

González Casanova, Pablo. La democracia en México. Editorial Era. México, 1986. 17ª Edición.

Guerrero, Omar. El funcionario, el Diplomático y el Juez. México, Universidad de Guanajuato/Instituto Nacional de Administración Pública, Plaza y Valdés Editores, 1985.

Guerrero Pablo, Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera. Documento de Trabajo Núm. 61, México, CIDE, 1998.
<http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/DT%2061.pdf>

Haro Belchez, Guillermo. Servicio público de carrera: tradición y perspectivas, INAP/Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
Informe sobre la fiscalización de los servicios civiles de carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006. Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados. México 2006.

Instituto Federal Electoral Historia del IFE. Portal de Internet del IFE
<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

Instituto Federal Electoral. ¿Qué es el Servicio Profesional Electoral? Portal de Internet del IFE http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_es_SPE/

Langston, Joy. Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México. Revista Política y Gobierno, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. II, Núm. 2, 1995.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003. Última reforma publicada en el DOF el 09 de enero de 2006.

<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>

Linz, Juan. Transitions To Democracy. Washington Quarterly, 13, núm. 3, 1990.

Méndez, José Luis; Uri Raich Portman (coordinadores) Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales. México, D.F. Instituto Nacional de Administración Pública / Instituto Federal Electoral, 2000.

Méndez, José Luis, "Evaluación del desempeño en instituciones electorales: el caso del Servicio Profesional Electoral", en José Luis Méndez y Uri Raich Portman (coordinadores), Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales. México, D.F. Instituto Nacional de Administración Pública / Instituto Federal Electoral, 2000.

Méndez, José Luis, "Retos inmediatos del Servicio Profesional de Carrera en México", en Servicio Profesional de Carrera, vol. 1, núm. 1. México, D.F. Red Mexicana de Servicio Profesional, A.C./Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., 2004.

Méndez B., Luis H., La inquietante fragilidad de una democracia electoral imperfecta. La elección presidencial del 2006, en Reforma del Estado, gobernabilidad y los juegos del poder. Revista Política y cultura. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Primavera 2008, número 29. México, 31 de julio de 2008.

Merino, Mauricio, De la lealtad individual a la responsabilidad política, en Revista de Administración Pública, núm. 91. INAP. México, 1996.

Meyer, Lorenzo. El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad. Editorial Océano, 1ª Edición, México 2007.

Meyer, Lorenzo. Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el siglo XXI. Editorial Océano, México 1998.

Meyer, Lorenzo. Una Historia Contemporánea de México. Tomo 3: Las Instituciones. Editorial Océano. México, 2009. 1ª Edición.

Modernización de la Administración Pública. Cuadernos IEPES, México, 1982.

Murray J. Horn. The political economy of public administration. Institutional choice in the public sector. Cambridge University Press, 1995.

<http://books.google.com.mx/books?id=BYX7PvzT5UC&dq=Murray+J.+Horn.+The+political+economy+of+public+administration.+Institutional+choice+in+>

Nohlen, Dieter, et. al., comps. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: FCE, México, 2007

Origen y repercusiones de la primera Ley Federal del Trabajo: Publicación Conmemorativa del Cincuentenario de la Primera Ley Federal del Trabajo: 1931-1981. Secretaría del Trabajo y Previsión Social México, 1981.

Pardo, María del Carmen. El servicio profesional de carrera en México. Artículo presentado para X el Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

Pardo, María Del Carmen, El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización, Gestión y Política Pública, vol. IV, núm. 2, segundo semestre de 1995.

Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, en Revista Política Social, Tomo I, Núm. 4. 4 de octubre 1935.

Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Diario Oficial de la Federación, 19 de junio de 1984.

Roderic Ai Camp, Los líderes políticos de México. Su educación y reclutamiento. Fondo de Cultura Económica. México, 1985, 1ª Reimpresión.

Roderic Ai Camp, La política en México. Siglo XXI Editores. México, 1997. 2ª Edición.

Sánchez, Andrea y otros. La renovación política y el sistema electoral mexicano, Porrúa, México, 1987.

Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 10 de abril 2003.

Secretaría de Gobernación, Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, México, D.O. 12 de abril de 1934.

Secretaría de Gobernación. Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Democráticas 2003. <http://www.gobernación.gob.mx>.

Secretaría de la Presidencia, Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, México, 1977.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, 1989.

Sexto Informe de Gobierno. Presidencia de la República, 1 de septiembre de 2006.

<http://sexto.informe.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=113&idioma=esp&pagina=1>

Shepsle, Kenneth y Bonchek, Mark S., Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento, CIDE-Taurus-Santillana, México, 2005).

Sierra Olivares, Carlos. Servicio civil de carrera en México. Documento presentado en la VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano, Instituto Centroamericano de Administración Pública y Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, 5-9 agosto 1996, Guatemala, p. 188. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Centro de Documentación.

http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/30_31/art8_30_31.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2006, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. LA AUTONOMÍA DE QUE GOZA NO LA EXCLUYE DE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES QUE CONFORMAN EL ESTADO DE DERECHO. No. Registro: 199,398, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Febrero de 1997.

Tercer Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México, 2009. <http://www.informe.gob.mx/informe/>

Uvalle, Ricardo y Bravo, Marcela (comps.), Visión Multidimensional del servicio público profesionalizado México, UNAM/Plaza y Valdés, 1999

Valdés Romo, Héctor. El servicio civil de carrera: "Dignificación, profesionalización y ética del servidor público", Acontecer sindical, año 3, núm. 29, marzo de 1997, pp. 1-5.

Weber, Max. ¿Qué es la burocracia? Ediciones Coyoacán, México 2001.

Zamitz Gamboa, Héctor, coordinador, México 2006: la contienda ideológica-programática y los límites del poder institucional, Ed. UNAM-SITESA, primera edición, 2009

REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

Aguayo Quezada, Sergio. Tres epístolas, artículo en Diario Reforma, 22 de julio de 2009.

Córdoba Vianello, Lorenzo El IFE, misión cumplida, artículo en El Universal 15 de julio de 2009. <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/44890.html>

Caporal, José Antonio. Derrocha el IFE millones de pesos en bonos, comidas, hoteles y autos de lujo, en Revista Vértigo. Número 443. 13 de septiembre de 2009. P. 6-10.

Caporal, José Antonio. Legado del IFE: censura, arbitrariedad y acciones ilegales, en Revista Vértigo Número 434 12 de julio de 2009. P. 7-13.

Granados Chapa, Miguel Ángel IFE débil, telecracia dura, en Reforma. 16 de febrero de 2009.
<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>

Ramírez, Erika. IFE: sin credibilidad, oneroso y burocrático Revista Contralínea Número 138, 5 de julio de 2009.
<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/07/05/ife-sin-credibilidad-oneroso-y-burocratico/>

Ramos, Jorge (reportero) Renuncia Ugalde al IFE. El Universal 14 de diciembre de 2007. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/468002.html>

Staff de Reforma Ponen voto a prueba. Diario Reforma, 5 de julio de 2009.

Urrutia, Alonso (reportero) Ante ola de indignación, consejeros del IFE dan marcha atrás en la aprobación de megasalario. La Jornada. 26 de febrero de 2009. Política P. 10
<http://www.jornada.unam.mx/2009/02/26/index.php?section=politica&article=012n1pol>

Woldenberg, José. El IFE como juez, artículo en Diario Reforma, 18 de junio de 2009. <http://www.reforma.com/editoriales/nacional/504/1006838/default.shtm>

Woldenberg, José. Elogio de lo que no se ve. Diario Reforma, 9 de julio de 2009. P.6
<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>

ANEXO 1

Observaciones hechas por la Auditoría Superior de la Federación a los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006.¹⁴³

Observaciones hechas por la Auditoría Superior de la Federación al Servicio Exterior Mexicano		
Cuenta pública	Dependencia o entidad	Observaciones
2000	Secretaría de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de selección poco satisfactorio. No se pudo determinar si los seleccionados reunían las mejores cualidades para el puesto. • Otorgó nombramientos definitivos sin respetar el plazo establecido por la Ley del Servicio Exterior Mexicano. • No contó con un programa que definiera qué plazas quedarían vacantes para someterse a concurso. • Exámenes de ascenso privilegiaron la antigüedad en el puesto por encima de conocimientos y capacidad. • No contó con un programa de rotación que considerara las particularidades de las representaciones de México en el exterior. • Al recomendar traslados de personal, no se señalaron bajo qué criterios se realizaron. • La capacitación impartida por el Instituto Matías Romero resultó limitada. Los cursos fueron de corta duración y no se enfocaron a la actualización profesional. • Los nombramientos no se basan en las evaluaciones del Instituto Matías Romero. • La salida de personal únicamente opera al momento de la jubilación. • La ASF no encontró resoluciones que excluyeran a personas incompetentes o que violaran la normatividad. • 107 personas fueron contratadas como empleados temporales. De ellas, 26 fueron embajadores, casi el 30 por ciento del total de cónsules. • El personal auxiliar fue numeroso (1 mil 650) comparado con el personal consular y administrativo (1 mil 316). • No existen instrumentos de vigilancia que permitan a la sociedad alertar sobre posibles defectos en el funcionamiento del sistema.

¹⁴³ *Informe sobre la fiscalización de los servicios civiles de carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006.* Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados. México 2006.

Observaciones hechas por la Auditoría Superior de la Federación al Servicio Profesional Electoral		
Cuenta pública	Dependencia o entidad	Observaciones
2000	Instituto Federal Electoral	<ul style="list-style-type: none"> • El personal de carrera representa la minoría, el 26.5 por ciento del total. • La promoción horizontal no está pensada como un instrumento de desarrollo profesional. • El marco normativo no reglamenta el procedimiento de inconformidad con los procedimientos de ingreso, por lo que no es posible apelar los resultados. • Las convocatorias son deficientes y no atraen a todos los aspirantes potenciales. • Se carece de criterios que disminuyan la discrecionalidad en la etapa de entrevistas. • No tiene convenios con instituciones que permitan mejorar la especialización técnica y académica.

Observaciones hechas por la Auditoría Superior de la Federación al Servicio Fiscal de Carrera		
Cuenta pública	Dependencia o entidad	Observaciones
2001 y 2005	Servicio de Administración Tributaria	<ul style="list-style-type: none"> • Carece de un catálogo de puestos que diferencie los cargos de libre designación y los que pertenecen al servicio. • No existe un número fehaciente de plazas reservadas al Servicio Fiscal. • El catálogo de puestos no es público, lo que limita la transparencia y la vigilancia social. • No hay reglas claras que den certidumbre a los candidatos en los concursos. • No hay reglas claras para establecer planes de carrera ni para autorizar o rechazar movimientos horizontales o verticales. • No se establecen procedimientos de ingreso de personas externas al SAT. • Los procedimientos de ingreso no son públicos. • Carece de una metodología que guíe las evaluaciones de desempeño. • No se publican los resultados de las evaluaciones. • No ha desarrollado mecanismos de capacitación coherentes con el sistema de carrera en su conjunto.

**Observaciones hechas por la Auditoría Superior de la Federación al
Sistema de Integración Profesional del INEGI**

Cuenta pública	Dependencia o entidad	Observaciones
2001	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática	<ul style="list-style-type: none"> • Descoordinación entre los subsistemas que integran el Sistema. • La difusión de las convocatorias de ingreso y promoción es limitada, lo que ocasiona una participación escasa de servidores públicos. • No se difunden los derechos y obligaciones del personal. • Se desconoce si las evaluaciones han resultado en la separación de personal incompetente. • Desconocimientos de los objetivos de la capacitación.

**Observaciones hechas por la Auditoría Superior de la Federación al
Servicio Civil de Carrera del Instituto Federal de Defensoría Pública**

Cuenta pública	Dependencia o entidad	Observaciones
2001	Consejo de la Judicatura Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Define perfiles tan especializados para el cargo de defensor público o asesor jurídico, que puede dificultar la búsqueda de candidatos aptos. • Hay un limitado número de plazas para supervisor, evaluador y delegado que dificulta el desarrollo profesional de los miembros de menor jerarquía. • La capacitación no es obligatoria y no está ligada a la permanencia en el servicio civil. • Las evaluaciones muestran que el desempeño de los servidores públicos es regular, lo que demuestran que requieren de mayor capacitación y control. • Carece de un estatuto que regule el servicio civil de carrera • Se requiere difundir las obligaciones y responsabilidad de los servidores y las sanciones por incumplimiento. • Falta establecer disposiciones que regulen la separación del servicio civil.

Observaciones hechas por la Auditoría Superior de la Federación al Servicio Profesional Agrario		
Cuenta pública	Dependencia o entidad	Observaciones
2003	Procuraduría Agraria	<ul style="list-style-type: none"> • No se considera al personal adscrito a las oficinas centrales en el servicio profesional. • Faltan mecanismos de queja que permitan apelar los resultados, en caso de existir inconformidades. • Las evaluaciones de desempeño no permiten detectar necesidades de capacitación entre el personal, por lo que no se ha desarrollado un adecuado proceso de formación. • No todos los programas de capacitación y desarrollo operan. • Las delegaciones deberían coordinarse con las oficinas centrales para que los planes de capacitación sean similares en todas las adscripciones. • Se debe actualizar la normativa y elaborar el reglamento de la Comisión del Servicio Profesional Agrario.

Observaciones hechas por la Auditoría Superior de la Federación al Servicio Civil de Carrera Policial		
Cuenta pública	Dependencia o entidad	Observaciones
2004	Policía Federal Preventiva	<ul style="list-style-type: none"> • No existe un catálogo de puestos. • No hay evidencia de que las funciones de cada puesto respondan a las necesidades de la PFP. • El proceso de selección incumple con la normativa, ya que existieron candidatos que no acreditaron los requisitos ni las evaluaciones psicológicas, poligráficas y socioeconómicas. • El sistema de promoción vertical no está desarrollado, lo que impide que los servidores tengan una carrera dentro de la PFP. • No existe evidencia de un sistema de evaluación del desempeño. • Se requiere ampliar la cobertura de la capacitación. • Las evaluaciones de los programas de capacitación reflejan que hay deficiencias materiales y de personal.

**Observaciones hechas por la Auditoría Superior de la Federación al
Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal**

Cuenta pública	Dependencia o entidad	Observaciones
2005	Secretaría de la Función Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Los lineamientos para los puestos de libre designación son permisivos y genéricos. • Establece la figura de "puestos clave", categoría no prevista en la ley que complica la operación del sistema. • Se centralizan los instrumentos de ingreso, lo que genera deficiencias. • El proceso de ingreso es oneroso, complejo y no responde a las necesidades de cada dependencia. • Se requieren estudiar por qué motivos los concursos fueron declarados desiertos y el uso indiscriminado de puestos por libre designación. • No hay claridad en los criterios y reglas de valoración para el ingreso; ello le quita credibilidad al sistema. • Los procedimientos de ingreso no son transparentes ni permiten la vigilancia social externa. • Se carece de un sistema de puntaje. • Faltan convenios y mecanismos de promoción para el desarrollo profesional de servidores públicos. • Las evaluaciones de desempeño no reflejan las condiciones reales de los recursos humanos de la administración pública federal. • No existen lineamientos suficientes para la separación y retiro de los servidores públicos del servicio profesional.

**Observaciones hechas por la Auditoría Superior de la Federación al
Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal**

Cuenta pública	Dependencia o entidad	Observaciones
2002	Procuraduría General de la República	<ul style="list-style-type: none"> • No tiene un catálogo de puestos ni controles para que los puestos reservados para el servicio sean ocupados por personal de carrera. • Con regularidad se usan cláusulas de excepción para evadir el sistema y sus regulaciones. • El proceso de selección incumple con la normatividad, pues el ingreso se decide en sesiones del Consejo de Profesionalización, lo que deja en incertidumbre a quien participa en el sistema. • No existen criterios ni procedimientos claros de ingreso y promoción. • No hay evidencia de que el personal incorporado al sistema de carrera haya cumplido con los requisitos que establece la normativa. • Predomina una vía alternativa de ingreso, que permite que los servidores públicos eviten acreditar los requisitos profesionales de ingreso. • Faltan reglas y procedimientos que definan la metodología de evaluación específica, lo que aumenta la discrecionalidad. • No hay evidencia de programas de capacitación permanente. La formación del personal responde a las necesidades de las unidades administrativas y no a su profesionalización. • Los cursos de formación no tienen alcance nacional. • Incumple con la normatividad relacionada con la separación del servicio.

**Observaciones hechas por la Auditoría Superior de la Federación al
Sistema de Carrera Judicial**

Cuenta pública	Dependencia o entidad	Observaciones
2006	Consejo de la Judicatura Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Los exámenes para las categorías de secretarios de tribunal de circuito, de juzgado de distrito y de actuarios judiciales se realizan de manera interna, lo que impide captar un número mayor de aspirantes. • No se publican las calificaciones, por lo que se podría incurrir en la discrecionalidad. • Faltan mecanismos que permitan impugnar los resultados de los exámenes de aptitud. • No existe una adecuada coordinación entre las áreas administrativas responsables de la operación del sistema. • El Instituto de la Judicatura Federal no tiene un reglamento que defina su funcionamiento ni sus atribuciones.

ANEXO 2

Metodología del análisis FODA

A. Descripción del método de análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas).

El análisis FODA es una técnica ideada por Kenneth Andrews y Roland Christensen hace más de 20 años y se utiliza para comprender la situación actual de un sistema, organización, empresa, servicio específico, desempeño profesional o académico, para poder tomar una mejor posición ante una situación actual. El objetivo de esta herramienta es diagnosticar para, en función de ello, poder decidir y definir acciones específicas.

FODA viene de las cuatro primeras letras de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas y cuyo nombre en inglés es SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats).

En el análisis FODA se diagnostica la posición en la que se encuentra el actor o la institución bajo estudio, en confrontación con su entorno, identificando para ello factores internos como **fortalezas y debilidades**, los cuales pueden ser controlables y que son susceptibles de ser modificados por el propio sistema. Por otro lado, los factores externos, se consideran representados por las **oportunidades y amenazas**, los cuales se consideran difíciles de influenciar.

Las Fortalezas son todos aquellos elementos internos y positivos que favorecen el funcionamiento del sistema.

Las Oportunidades son aquellas situaciones externas, positivas, que se generan en el entorno y que una vez identificadas pueden ser aprovechadas.

Las Debilidades son problemas internos, que una vez identificados y desarrollando una adecuada estrategia, pueden y deben eliminarse.

Las Amenazas son situaciones negativas, externas al programa o proyecto, que pueden atentar contra éste, por lo que llegado al caso, puede ser necesario diseñar una estrategia adecuada para poder sortearla.

B. Valoración y ponderación de factores internos y externos.

Una vez identificados los elementos internos y externos, existen distintos parámetros para hacer la valoración en matrices de los mismos. En el análisis que se realizó para el Servicio Profesional Electoral se le asignó a cada elemento un valor en función de su importancia y otro valor de ponderación por su presencia real o probable.

Por ejemplo, se consideró como fortaleza: “El marco normativo está actualizado”, al cual se le asignó un valor máximo de importancia (10) en virtud de que la base legal es fundamental para el funcionamiento del sistema. Sin embargo, aunque la importancia del factor es la máxima, todavía no se estima que se esté aplicando al cien por ciento, por lo que la ponderación no fue la máxima (0.8) ya que la reforma al estatuto es muy reciente y se está instrumentando todavía en algunos aspectos.

La escala de valoración usada es la siguiente:

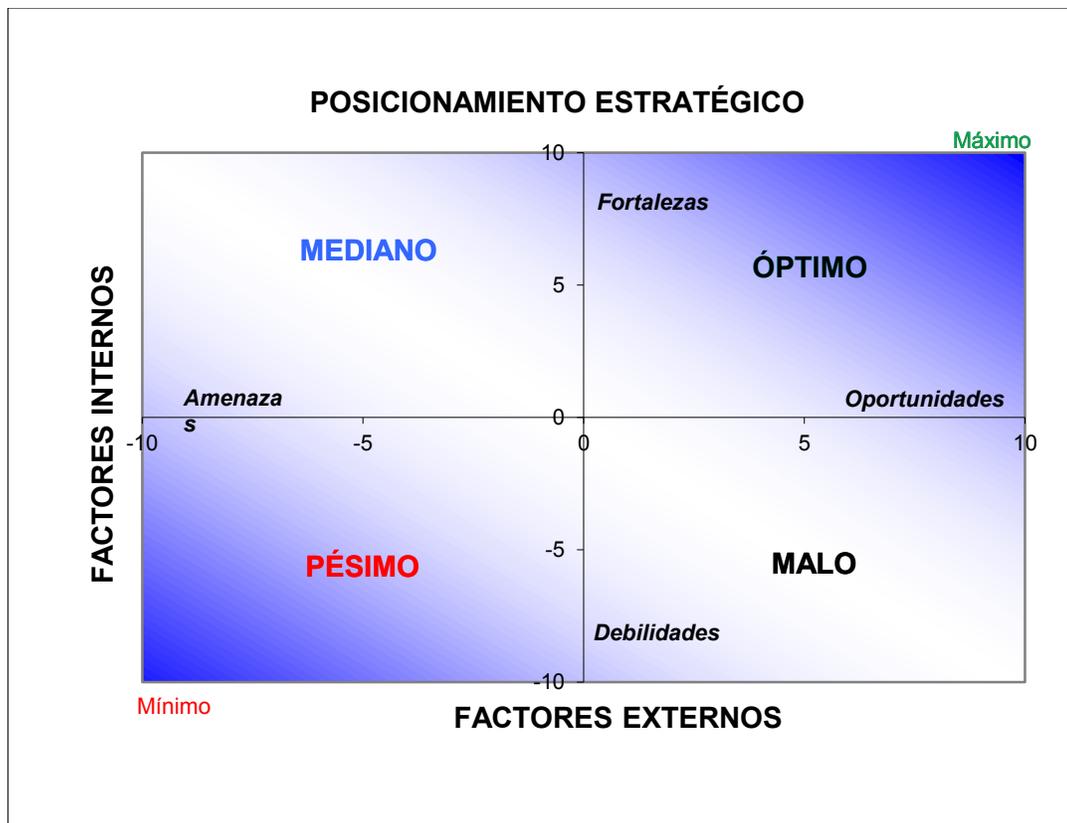
<u>IMPORTANCIA</u>
0 - NO IMPORTANTE
1 - CASI NO IMPORTANTE
2 - ESCASAMENTE IMPORTANTE
3 - MUY POCO IMPORTANTE
4 - POCO IMPORTANTE
5 - LIGERAMENTE IMPORTANTE
6 - ALGO IMPORTANTE
7 - IMPORTANTE
8 - MUY IMPORTANTE
9 - DEMASIADO IMPORTANTE
10 - TOTALMENTE IMPORTANTE

<u>PONDERACIÓN</u>
0.0 FACTOR QUE NO ESTÁ PRESENTE
0.1 FACTOR CASI NO PRESENTE
0.2 FACTOR ESCASAMENTE PRESENTE
0.3 FACTOR MUY POCO PRESENTE
0.4 FACTOR POCO PRESENTE
0.5 FACTOR LIGERAMENTE
0.6 FACTOR ALGO PRESENTE
0.7 FACTOR PRESENTE
0.8 FACTOR MUY PRESENTE
0.9 FACTOR DEMASIADO PRESENTE
1.0 FACTOR TOTALMENTE PRESENTE

C. Posicionamiento estratégico.

Usando como referencia los ejes cartesianos se ubica una posición derivada de la diferencia de los valores promedio de las fortalezas y debilidades (eje “y”) y de la diferencia de los valores promedio de oportunidades y amenazas (eje “x”). El punto resultante de los valores (x, y) representa la posición estratégica actual del actor, en la cual se pueden observar a que aspecto corresponden los valores más altos y a cuales los más bajos.

En cada uno de los cuadrantes se ubica una posición que representa una situación de ventaja o desventaja derivada de la correlación de fortalezas-debilidades y amenazas-oportunidades. En función de ello los cuadrantes se definen como **óptimo** (con valores positivos en ambos ejes); **mediano** (con valor positivo en el eje “x” y valor negativo en eje “y”); **malo** (con valor negativo en “x” y positivo en “y”) y **pésimo** (con valores negativos en ambos ejes de referencia).



D. Líneas de acción.

Una vez establecida la situación actual en función de los componentes internos y externos, se pueden definir de las estrategias o líneas de acción para consolidar las fortalezas, disminuir las debilidades, aprovechar las oportunidades y sortear las amenazas a fin de mejorar el sistema analizado.

E. Consideraciones del análisis.

Para que un análisis de este tipo tenga resultados óptimos es recomendable que el trabajo se lleve a cabo de modo multidisciplinario por expertos que aproveche distintos tipos de información, enfoque y puntos de vista.