



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



Licenciatura En Ciencias Políticas Y Administración Pública

TÍTULO DE TESIS:

**LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES
EN MÉXICO. EL CASO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

Tesis que para obtener el grado de licenciado en Ciencias Políticas y Administración
Pública presenta:

Emmanuel Estrada Vicencio

Director de tesis: Dr. Ramiro Medrano González

Noviembre de 2013

Al buen Dios:

Por las experiencias vividas, las personas conocidas y los momentos transcurridos.

A mí amada familia:

Por ser tan grandes ejemplos de vida, mi inspiración, mi guía.

A mi bonita:

Por ser mi compañera de anhelos y metas, mi equipo, mi sueño.

“...cuando un sueño muere es porque se ha hecho real...”

Índice

Introducción.....	3
Capítulo 1. El Sistema de Profesionalización: Conceptos en la literatura especializada.	7
1.1. Panorama General.....	7
1.2. Esquema de profesionalización.....	12
1.3. Normas jurídicas y Regulación del Servicio Profesional.....	16
1.4. El Servicio Profesional.....	19
1.5. Casos de profesionalización de la administración pública en México.....	22
Capítulo 2. Organización del IFE: Central, Local y Distrital.....	26
2.1. El Instituto Federal Electoral.....	26
2.2. Estructura Administrativa del IFE.....	29
2.3. Órganos Centrales.....	32
2.4. Órganos Locales.....	35
2.5. Órganos Distritales.....	38
Capítulo 3. El IFE y experiencias respecto a la profesionalización.....	41
3.1. Institutos Electorales y autonomía.....	41
3.1.1. Estados Unidos.....	44
3.1.2. Canadá.....	46
3.1.3. Alemania.....	47
3.2. Los Institutos Electorales en Latinoamérica: breve revisión.....	48
3.2.1. Colombia.....	50
3.2.2. Chile.....	51
3.3. El Servicio Profesional y la Autonomía Institucional Electoral.....	53
Capítulo 4. El Análisis FODA: el IFE y el Servicio Profesional Electoral.....	57
4.1. El FODA.....	58
4.2. La organización estratégica del IFE.....	60
4.3. El FODA y el Servicio Profesional Electoral.....	64
Capítulo 5. La implementación del Servicio Profesional Electoral como modelo de profesionalización en México.....	71
5.1. El entorno de las instituciones públicas en México.....	71
5.2. El Servicio Profesional Electoral como modelo orientador de profesionalización en México	76
5.3. El sistema de profesionalización del IFE.....	80
5.4. El impacto del modelo de profesionalización del IFE.....	83
Conclusiones.....	86
Bibliografía.....	88

Introducción

Esta investigación tiene como objeto de estudio el Servicio Profesional Electoral en México, en particular en el Instituto Federal Electoral (2008-2012); indagamos su contenido para saber sus posibilidades como modelo orientador para otras instituciones públicas. Hay un reconocimiento en la literatura especializada y en opinión pública que la profesionalización del servicio público es un tema relevante en la agenda de la modernización de las instituciones.

Sin embargo es pertinente preguntarse por los problemas públicos que pretende resolver la profesionalización en la función pública. Incluso cada que surge una controversia con respecto a la calidad del servicio de parte de los organismos gubernamentales se recurre al tópico de la preparación/habilidades profesionales de los servidores públicos. Por si fuera poco, es un punto de debate cotidiano en la sociedad, quien encuentra en el servidor público un enemigo más que un aliado.

El tema es muy amplio y requeriría ser analizado desde varias perspectivas, con la inversión de cientos de páginas; sin embargo, en esta investigación se acota el problema con un estudio sobre la implementación de un modelo de servicio profesional, cuyas acciones han demostrado ser competentes para desarrollarse de forma ascendente, tal es el caso del Servicio Profesional Electoral. En esta investigación sostenemos que la profesionalización electoral pretende reducir zonas de incertidumbre en la calidad del servicio público, pues con la profesionalización se busca mayor eficiencia y eficacia en el desempeño de los individuos y de la organización electoral, es decir, se pretende dar certidumbre sobre las decisiones y acciones dentro y fuera de la propia institución electoral. Ese es el problema público que pretende resolver el servicio electoral en el IFE.

En países desarrollados el servicio de profesionalización no representa un litigio insoldable: “las grandes naciones del mundo lo son, en buena medida, porque detentan administraciones públicas de alta calidad. Pero estas administraciones tienen calificaciones superiores porque están integradas por servidores públicos formados expresamente para

administrar”¹. Este es el inconveniente que está presente en la vida pública administrativa de México, pues nuestro país carece de una cultura fundamentada al respecto. Apenas en el siglo pasado se experimentaron reclamaciones con alcances sociales.

La necesidad de la ciudadanía para que la función pública sea más eficiente, competitiva y democrática, fue lo que obligó al gobierno a tener que modernizar los mecanismos de la gestión pública. Hoy día, es requisito contar con un servicio de carrera profesionalizado para la correcta gestión y dirección de los asuntos públicos, el cual, a su vez, se convierte en un indicador de su capacidad para dar respuesta a las demandas y exigencias sociales.

Las instituciones públicas mexicanas, sin embargo, son complejas pues no se ha podido reducir la corrupción en las administraciones públicas y, por el contrario, presenta avances incipientes, por ello, la inversión en la formación del personal de la esfera pública no resulta vana.

A partir de que la Comisión Federal Electoral instauró una estructura más amplia y comenzó a conformar una base de servidores especializados en la organización de los procesos electorales, que posteriormente se incorporarían al Instituto Federal Electoral (IFE), y tras los cuestionados comicios de 1988, se emprendió una nueva reforma a la Constitución para expedir 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, asimismo, autonomía, se generó una nueva forma de servicio público.

El Instituto Federal Electoral ha buscado mejorar los procesos electorales a través de la profesionalización, adquiriendo mayor eficiencia y credibilidad, ello ha determinado que en su estructura cuente con un servicio profesionalizado, con un perfil especializado y perfilado para responder a las exigencias ciudadanas y de la democracia.

En este sentido, el análisis sobre el Servicio Profesional Electoral (SPE) como parte importante para el desempeño eficaz del IFE cobra importancia quizá como opción para ser implementado en otras dependencias. Con esto se presenta la investigación cuyo objetivo es

¹ Guerrero, Omar. *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003. p. 13,

analizar los componentes del proceso de implementación del modelo de profesionalización en el IFE y las orientaciones que puede tener para otras instituciones públicas en México.

La pregunta central que guía el trabajo es: ¿cuáles son los mecanismos para promover la eficiencia, eficacia y legitimidad en la implementación del sistema de profesionalización en el IFE? El supuesto general es que el sistema de profesionalización electoral podría aportar a las instituciones públicas mejoras, que le permitirían mayor objetividad, certeza, imparcialidad, legalidad, transparencia y eficiencia, lo que a su vez, redundará en un mejor desempeño y percepción por parte del ciudadano. Se trata pues de un trabajo académico cuyo nivel de investigación es la descripción, no la explicación.

Como técnica de investigación utilizada en este trabajo académico es fundamentalmente de tipo documental pues se ha recurrido a la información del servicio profesional electoral que provienen de las Observaciones del Informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006, de las Auditorías de Desempeño de la Secretaría de la Función Pública sobre el Sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, Informe del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) del 2008 al 2010 y el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2008 al 2012.

Para argumentar a favor de esta tesis se expone las informaciones y el análisis en seis apartados respecto a la viabilidad del modelo del SPE como modelo orientador para otras organizaciones públicas. Así en una primera etapa, se estudia el tema de la profesionalización para comprender la profesionalización en el IFE.

Posteriormente, se muestra la organización del Instituto Federal Electoral con el fin de establecer las formas administrativas que lo sustentan, cotejarlo con otros institutos electorales y mostrar el porqué responde a las necesidades nacionales.

Un instrumento relevante en el Servicio Profesional Electoral y del Instituto es el análisis FODA, como una estrategia para el mejoramiento continuo de las áreas que lo componen, a través del diagnóstico de las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades,

considerando los principales factores que favorecen o inhiben el avance, por ello, no puede faltar un capítulo destinado a la exposición de este mecanismo.

Ahora bien, para tener una visión amplia del problema se revisan algunos casos de profesionalización en la administración pública, como lo es el Servicio Exterior Mexicano. Esto nos permitirá disponer de mayor información para el análisis de las ventajas del modelo del SPE en aquel supuesto de que se utilice como modelo orientador (no como copia) para otras dependencias públicas mexicanas.

A lo largo del trabajo se expone el desarrollo del IFE y el SPE, al igual que su comparación con otros servicios profesionales y sus entidades gubernamentales con el fin de revelar el avance en materia de confianza y credibilidad.

La consolidación del servicio electoral es un factor muy importante para el desempeño y desarrollo del organismo electoral, por lo que a partir de un balance general sobre sus esfuerzos emprendidos y la formación de su personal, se puede considerar como un modelo orientador para la implementación, acorde con cada una de las funciones particulares de los organismos públicos.

1. El Sistema de Profesionalización: conceptos en la literatura especializada

Para esta investigación, es menester comenzar por el análisis del tema básico, en este caso el Sistema de Profesionalización, entender su naturaleza y cómo se determina, con ello, brindar las herramientas para construir esta tesis. El primer capítulo tiene como objetivo identificar los lineamientos generales y la normativa que sostienen al Sistema de Profesionalización.

1.1. Panorama General

Es importante analizar el sistema de profesionalización en el Servicio Profesional de Carrera, a nivel nacional y global, desde el enfoque de la capacitación para los servidores públicos y su desarrollo dentro de las instituciones públicas, para instrumentar estrategias de mejora. Es de resaltar que la profesionalización debe ser entendida como la capacitación y formación continua para modelar un perfil profesional que se guía con el mérito a fin de coadyuvar en la actuación administrativa y certificar la institucionalidad del gobierno, pero la dificultad reside, precisamente, en la aplicación de los mecanismos: “La profesionalización del servicio público puede entenderse como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia”.²

Nuestro país tiene distintas formas de idiosincrasia en la práctica de la institucionalidad, quizá reflejo de la propia cultura social, que dista de otros países, y dificulta la relación adecuada entre la teoría y la praxis. “En México han existido varios intentos por profesionalizar las actividades del sector público, sin embargo cabe preguntarnos, por un lado si estos intentos han tenido realmente el apoyo político por parte de los gobernantes en turno o han sido solo una bandera más dentro de la retórica presidencial.”³

² Uvalle Berrones, Ricardo, “La profesionalización del servicio público en México”, en Uvalle Berrones, Ricardo et. al., *Visión Multidimensional. del servicio Público profesionalizado*, México, UNAM/ Plaza y Valdés, 2002, p.51.

³ Gil García, José Ramón. “Servicio civil de carrera en México, ¿profesionalización o servicio civil?”, en *Revista Administración Pública y Sociedad*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), N° 12, Dic. 1999, p.1.

Actualmente, las instituciones intentan modernizar los procesos administrativos con la intención de mejorar la atención y los procesos burocráticos, las instituciones pretenden revisar sus capacidades con mayor responsabilidad. La profesionalización tiene un sentido trascendental en el espacio público porque trata sobre una alternativa institucional para la modernización administrativa. Rafael Martínez Puón sugiere que el servicio de carrera puede propiciar competencia y mejores resultados para responder a las demandas de la ciudadanía, por lo que de manera sustancial mejora la gestión pública y provoca que los demás actores no gubernamentales prestadores de servicios públicos también fortalezcan sus organizaciones y procedimientos, así como la profesionalización de sus empleados.⁴

La modernización administrativa ayuda a potencializar los resultados que la sociedad demanda. No es un secreto, que la burocracia en el país es lenta y deficiente, y que organismos gubernamentales tienen serias insuficiencias en los procesos que son de requerimiento social. Los “servicios de carrera modernos han sido un instrumento sumamente efectivo para lidiar con la corrupción, al asociarse con la evaluación y supervisión permanentes tanto por los jefes como por el mismo grupo profesional, reducir la incertidumbre laboral, incentivar la rendición de cuentas y, algo muy importante, conllevar la dignificación de la función pública.”⁵ Por supuesto, se ha ido mejorando. Podemos señalar que antes la burocracia estaba menos controlada por parte de la ciudadanía, manteniendo una mayor actividad independiente para realizar su labor y sin cumplir las normas u objetivos constituidos por la institución en la que laborara. Sin embargo, todos los países han atravesado dificultades en los procesos de profesionalización, estableciendo estrategias para potencializar los requerimientos sociales.

La profesionalización permite la construcción de un gobierno competente y por extensión con mejor práctica democrática, ya que permite que el poder no se centre en las personas que lo sustentan, sino que brinda seguridad y participación a los ciudadanos. Las ventajas que presenta el sistema que forma a los servidores públicos es adaptarlos con espíritu de

⁴ Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y perspectivas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, pp. 99-100.

⁵ Méndez, José Luis. “La experiencia del Servicio Profesional Electoral: algunas lecciones para la creación del Servicio Civil de Carrera en México”, en *Revista de Administración Pública*, INAP, 2003, p. 97.

servicio, lo que los obliga a crear de manera permanente instituciones y cursos especiales para la formación y capacitación del personal.⁶

La preparación de los servidores y del desarrollo de las capacidades técnicas, tanto como de la coordinación para garantizar la gobernabilidad y la funcionalidad de las acciones públicas es, precisamente, la capacitación. Pero este planteo ha ido naciendo paulatinamente y conforme se ha tomado conciencia de su importancia. “La profesionalización del servicio público en México también se vincula con la necesidad de impulsar y consolidar la democracia, pero diseñando los sistemas de estabilidad institucional que eviten la reproducción de turbulencias en los tiempos, condiciones y cursos de acción de los asuntos gubernamentales y administrativos.”⁷

La demanda para una Administración Pública Federal profesional, más receptiva a las necesidades sociales, orientada al ciudadano y con una gestión de resultados, más competitiva, eficiente y de calidad, es el objetivo que se persigue, ya que el Servicio Profesional de Carrera en la gestión pública puede facilitar la conducción organizacional, la reestructuración de los procesos y la continuidad de las políticas y de los programas gubernamentales.

La administración pública beneficia a la población, ya que una buena gestión fortalece la relación entre ciudadano y gobierno, brindando acceso a la información pública, para la rendición de cuentas, con ello, mejorar el desempeño gubernamental. El principio de transparencia se respalda en el ejercicio de las instituciones que lo sustentan. Por lo que cabría preguntarse hasta qué punto la buena administración pública es responsable del marco del respeto legal y transparencia, convirtiéndose en uno de los factores de cambio y de transformación.

El Servicio Profesional de Carrera es un colaborador de la administración, profesionalización y la eficacia gubernamental. La capacitación permite al personal ser más competente y calificado en su labor cotidiana, ya que tiene como objetivo desarrollar a la burocracia con base en el mérito al darle los conocimientos apropiados para el uso racional

⁶ Martínez, R., *op. cit.*, p. 64.

⁷ Uvalle, R., “La profesionalización del servicio público en México”, en *op. cit.*, p.58.

de los recursos públicos, generando mayor responsabilidad social y compromiso, con base en los fines sociales.

El tema parecería acabar con el planteamiento sobre el deber que requieren cumplir los servidores públicos dentro de sus funciones, sin embargo, el problema se acrecienta con la politización del tema sobre el Servicio Profesional, lo que nos lleva a considerar un modelo lógico, coherente y viable para su aplicación en las instituciones.

La definición oficial se basa en que “el Sistema de Servicio Profesional de Carrera es una política pública clave para la profesionalización de los servidores públicos, fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión pública, lo que se traducirá en una mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía”.⁸ A pesar de este loable deseo, no se ha conseguido erradicar los esquemas administrativos –e inclusive políticos– tradicionales que fomentan las malas praxis, haciendo evidente que el sistema de profesionalización es un tema muy amplio y complejo, vinculado con una cultura legal que también necesita modernizarse.

Una de las mayores aportaciones para sistematizar y normalizar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera fue la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal centralizada, del 10 de abril del año 2003.

Esta Ley fue asistida por cuatro circunstancias, que a su vez, son las que se pretenden transformar y mejorar:

- La democratización del país a través de la alternancia partidista.
- La globalización como factor determinante para generar un *sistema de mérito*.
- La dirección centrada en la persona permite estabilizar y desarrollarse con los *principios de mérito* y orientación a resultados.
- Y la coincidencia de propósitos de los poderes ejecutivo y legislativo por tener una Administración Pública moderna.⁹

El *principio del mérito* significa que todo ciudadano tiene oportunidad razonable en función de sus habilidades o competencias para ocupar los puestos y que el nombramiento se basa en éste, en tanto el *sistema de mérito* entraña lineamientos y procesos por los cuales es implementado el *principio de mérito*. El *sistema de mérito* constituye el procedimiento de

⁸ Servicio Profesional de Carrera, <http://www.spc.gob.mx/>, consultada el 7 de febrero de 2013.

⁹ *Ibidem*.

selección, evaluación competitiva, pruebas de conocimiento y experiencia del servidor público.¹⁰

Ricardo Uvalle señala que gran parte del desarrollo de los países depende de la eficacia de las burocracias. Desde su perspectiva, un país aumenta la calidad de vida de los ciudadanos si existen expectativas de desarrollo a corto y mediano plazo. En este sentido, la burocracia se percibe como las ramificaciones de un plan estratégico de desarrollo empresarial o de negocios. Pero, es evidente que los tiempos modernos no pueden prescindirse de un impacto social, a través de un valor agregado que son los servicios públicos: “La utilidad de la burocracia no se ubica solamente en la implementación de las políticas de gasto, fiscales, del ahorro, o en el manejo de los recursos sino que se encuentra vinculada a los fines del Estado, en el desarrollo de la sociedad, convirtiéndose en el mejor indicador de la eficacia gubernamental”.¹¹

El Servicio Profesional de Carrera es un sistema implantado en otros países, donde es conocido también como Servicio Civil de Carrera, Canadá en 1908, Australia en 1902, Reino Unido 1955, Francia 1941, Estados Unidos en 1883.¹² En estos países podemos descubrir un mejor sistema burocrático, que se refleja en el impacto social.

Un sistema basado en el mérito es un gran avance. Cada empleado burocrático tiene la responsabilidad por su propio desarrollo y la institución tiene los elementos para diagnosticar el trabajo que los burócratas realizan.

La flexibilidad y el dinamismo han sido la determinación para fortalecer el sistema administrativo, aunque aún haya fracturas entre los directivos con la dirección media y exista la incapacidad para integrar todas las normas y bases para el buen funcionamiento de las organizaciones, es evidente, que los cambios están surtiendo efecto.

La parte de la gestión de los recursos humanos debe impulsar el cambio hacia una administración moderna, eficiente y de calidad, ¿cuáles son los componentes y criterios del sistema que podrían asegurar mejores resultados para la organización pública? es el tema en

¹⁰ Guerrero, O., *op. cit.*, p. 7.

¹¹ Uvalle, R., *op. cit.*, pp. 55-59.

¹² Servicio Profesional de Carrera, <http://www.spc.gob.mx/antecedentes1.htm>,

cuestión. Clasificar los puntos que conforman el Sistema de Profesionalización y posteriormente, revisar el modelo que podría seguirse, es el primer paso.

A partir de la creación de la Ley del Servicio Profesional se han presentado un sinnúmero de problemas, demostrándose que el sistema requiere mejorarse, entre las debilidades más destacables se encuentran: el incremento de los costos, la falta de planeación y de políticas y la implementación de recursos humanos íntegros. El desarrollo profesional para los servidores públicos con planes de permanencia está sujeto a decisiones políticas que afectan –como en los casos antes descritos–, es decir, el escaso presupuesto y el incremento de costos es uno de los conflictos por superar y que disminuyen los resultados institucionales. Esto, a su vez, acarrea la falta de credibilidad en el sistema.

Otra parte sustancial de los problemas de las instituciones gubernamentales es, sin duda, la falta de involucramiento del personal, tanto para capacitarse como desempeñarse, lo que conlleva la inestabilidad en la coordinación de los distintos departamentos y el enlace entre éstos.

La incompatibilidad entre las normas y la operación que se expresa en restricciones de tipo legal, procedimental y cultural son evidencia cotidiana. No se puede ocultar la falta de obligatoriedad para la capacitación de los servidores públicos. A nivel constitucional como referente que regula las relaciones laborales, la capacitación está considerada como una garantía social y el proceso administrativo está catalogado como una prestación social sujeta a acuerdos para la impartición de acciones educativas.

En este último sentido, la capacitación está sujeta a la voluntad política de las autoridades, a los cambios de administración, al presupuesto, al consenso y los acuerdos logrados, en la capacidad de negociación, la infraestructura de la dependencia y la aceptación de los servidores públicos.

1.2. Esquema de profesionalización

La profesionalización tiene un objetivo normativo, conduce a que la burocracia sea una organización esquematizada de los asuntos del Estado. La burocracia establece las relaciones precisas sobre el *saber* especializado en la gestión pública. Según Max Weber,

dentro del Estado moderno, la burocracia es un instrumento esencial para organizar el dominio político y la dirección en la administración pública, que de forma inherente se ha determinado para gobernar la sociedad.¹³ Esta organización compleja está constituida por una estructura política especializada basada en el establecimiento de procedimientos legales y en la impersonalidad de las relaciones. La dirección en la administración pública está relacionada con la superioridad del saber técnico especializado, por lo tanto, la burocracia si se especializa y permite ejecutar las funciones del servidor público, ser el reflejo de la voluntad legítima del gobierno y de la aplicación de la norma legal.

Siguiendo a Weber, la dominación del Estado es una relación de poder legal, en la cual el dominador tiene el derecho de ejercer el poder y el ciudadano tiene la obligación de obedecer las órdenes. En la medida de la legitimidad de este vínculo el equilibrio se encuentra en un cierto marco legal, tradicional y aceptado. Para este autor, existen tres formas de legitimar la organización administrativa (o dominación):

- 1) Carácter racional, el cual se basa en la creencia de la legalidad, de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones, para ejercer la autoridad legal.
- 2) Carácter tradicional, cimentado en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad tradicional.
- 3) Carácter carismático, basado, en lo que él llama, la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y en las ordenaciones por ella creadas o reveladas en la autoridad carismática.¹⁴

El Estado contemporáneo ha dado importancia a la burocracia como un instrumento de racionalidad para mejorar la eficiencia en las instituciones gubernamentales. Latinoamérica, al contrario de países europeos ha manifestado severas contrariedades. El planteo de Weber, en este sentido puede parecer ajeno, ya que estamos envueltos en complejas redes y disímiles esquemas de legitimidad política. El modelo ideal de burocracia, por lo menos en nuestro país, no ha logrado cristalizarse como se ha deseado.

¹³ Weber, Max, *Economía y Sociedad, México*, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. VIII.

¹⁴ *Ibid.*, p. 172.

Las eternas crisis políticas y económicas, han influido negativamente en la burocracia, al grado de ser perceptible por la sociedad con un carácter peyorativo, tal y como sucede con el cuerpo policiaco. Se ha descalificado al Estado a través de la función de los servicios públicos como el abuso de poder, el clientelismo y la defensa desmedida de los intereses de la clase política.

Por supuesto, los conflictos se han traducido en un sinnúmero de escollos para los políticos, que ya sea por voluntad propia o por presiones han recobrado el papel protagónico de la burocracia a través de las reformas administrativas.

Por esto mismo, Manuel Villoria estipula una serie de orientaciones sobre la actuación deseada de un funcionario, con la intención de mejorar los sistemas y fortalecer la institucionalidad, las cuales se resumen de la siguiente manera:

- La burocracia vista como una profesión, por lo tanto, debe exigirse los conocimientos y las pruebas necesarias para ocupar el cargo.
- La pertenencia a la organización administrativa que conlleva a la práctica del *ethos* burocrático y al reconocimiento social.
- El nombramiento realizado por una autoridad, el cual tiene el propósito de evaluar el desempeño técnico de su ingreso, desarrollo y la probabilidad de mantener su carrera profesional dentro de la institución.
- El aspecto esencial del desempeño del funcionario, asociado al cumplimiento del objetivo por el cargo, y, con base en el desempeño, que el funcionario tenga la posibilidad de ascender.
- El trabajo hecho a partir de la separación de los medios administrativos y, una parte importante, sin la apropiación personal del cargo.
- El sometimiento a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.¹⁵

En resumen se trata de establecer el carácter impersonal del cargo, la interrelación del órgano, y el aspecto personal de la administración pública.

Con lo expuesto, se puede establecer la importancia de la carrera profesional en los servidores públicos, en la forma en cómo pueden resolver los conflictos que emanan de una mala praxis en la gestión pública.

¹⁵ Villoria Mendieta Manuel, “Sociedad Moderna y Burocracia, El paradigma burocrático y su crisis”, en *Documentación sobre gerencia pública*, España, 2009, pp. 718-724.

La carrera administrativa profesional, sin embargo, debe basarse en tres elementos: el estatuto, carrera y cuerpo de funcionarios.¹⁶ Cabe recalcar, otro más que es el de la formación continua, además de los contenidos formativos especializados. Así, se puede conseguir el ideal de la carrera profesional y de la atención en las instituciones gubernamentales.

Resumiendo, el Servicio Profesional de Carrera se define como: “un sistema de administración de recursos humanos para el sector público, cuyo objetivo principal es garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, mediante la valoración de capacidades, habilidades y conocimientos con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad”.¹⁷

Entonces, la carrera administrativa significa un curso de profesionalización dentro del sector público, regido por requisitos especiales de ingreso, permanencia, estabilidad, y promoción, con base en el sistema de méritos, que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral y continua, cuya sucedánea es un a capacitación permanente, toda vez que la permanencia otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad.¹⁸ Omar Guerrero, señala que la carrera pública es producto de la división de poderes, específicamente del poder ejecutivo que centra su actividad en su propia denominación, es decir, la función pública.¹⁹

Es oportuno resaltar las diferencias entre el servicio civil de carrera y el servicio profesional de carrera, aunque ambos se basan en el ingreso por mérito, la igualdad de oportunidades y la estabilidad en el empleo, se diferencian de la siguiente manera:

- Servicio Profesional de Carrera es la versión moderna del servicio civil, incorpora instrumentos de carácter gerencial en la gestión de recursos humanos entre las que

¹⁶ Haro Belchez Guillermo, “Reflexiones sobre la carrera profesional del servidor público” en *Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, Año II, número 8, Abril-Junio, México, 1990, p. 79.

¹⁷ Servicio Profesional de Carrera, <http://www.spc.gob.mx/infogralurhp1.htm>, consultada el 07 de febrero.

¹⁸ Guerrero, Omar. *La Formación Profesional de los Administradores Públicos en México*. México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1995, p. XXI.

¹⁹ Guerrero Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez, México*, México, Universidad de Guanajuato-Instituto de Administración Pública de Guanajuato, INAP, Plaza y Valdés, 1999, p. 31.

destacan las nuevas tecnologías, la evaluación del desempeño y la certificación de capacidades.

- Servicio Profesional de Carrera trata sobre los problemas típicos de los servicios civiles o tradicionales, como lo son la rigidez en las estructuras burocráticas y la inamovilidad de los servidores públicos.

1.3. Normas jurídicas y Regulación del Servicio Profesional

El Servicio Profesional de Carrera tiene diferentes regulaciones, en este apartado se revisa la ley, el reglamento y la norma para conocer la regulación que existe en este sistema de profesionalización.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, fue publicada el 10 de abril de 2003 en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor el 7 de octubre de 2003. El funcionamiento de la Ley, sin embargo, se inició hasta el 5 de abril de 2004, cuando entró en vigor su Reglamento.

El objeto de esta legislación, se determina en su primer artículo: “La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.”²⁰

Los principios rectores del sistema de profesionalización son la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia de mérito. La Ley, por lo tanto, se divide de la siguiente manera:

- Título Primero: Naturaleza y objeto de la ley
- Título Segundo: Derechos y obligaciones de los Servidores Públicos del Sistema
- Título Tercero: Estructura del Sistema de Servicio Profesional de Carrera
- Título Cuarto: Recurso de revocación y la competencia de los tribunales para conocer de los conflictos de carácter laboral que se susciten y;
- En su última parte, existen 7 artículos transitorios.

²⁰ Artículo 1º, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF)*, documento en línea en Secretaría de la Función pública: Normateca, <http://www.normateca.gob.mx/>, consultada el 20 de febrero de 2013.

En cuanto al Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, tiene como objetivo:

Artículo 1.- El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.²¹

Los servidores públicos de carrera se clasifican en eventuales y titulares. Además el Reglamento determina los comités de profesionalización.

Además de la Ley y el Reglamento hay otros aspectos de regulación, como la Norma para establecer las reglas que permitan a las dependencias y entidades postular candidatos a obtener el Premio Nacional de Administración Pública, cuyo fin es estimular, mediante reconocimiento público y monetario, a los trabajadores destacados por su trabajo, asistiendo el sistema de mejora continua a través del mérito.²²

Aunado a lo anterior, existen los Lineamientos que tienen como objetivo establecer los mecanismos, parámetros, criterios y requisitos mínimos para identificar, elaborar, describir, evaluar y, en su caso, certificar las capacidades de los servidores públicos.²³

Es evidente que las responsabilidades de la profesionalización del servidor público no empiezan ni terminan con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, aunque no se puede negar su importancia, sino que va más allá, pues se tiene que tomar en cuenta el trabajo cotidiano del personal, por ende, no se puede dejar de mencionar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo propósito es:

ARTÍCULO 1o.- Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;

²¹ *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, documento en línea en Secretaría de la Función pública: Normateca, <http://www.normateca.gob.mx/>, consultada el 20 de febrero de 2013.

²² *Norma de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, documento en línea en Secretaría de la Función pública: Normateca, <http://www.normateca.gob.mx/>, consultada el 20 de febrero de 2013.

²³ *Lineamientos, en la Administración Pública Federal*, documento en línea en Secretaría de la Función pública: Normateca, <http://www.normateca.gob.mx/>, consultada el 20 de febrero de 2013.

III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;

IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,

VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.²⁴

Esta Ley establece los lineamientos generales para el desempeño, como de las sanciones, de los servidores públicos, así que es una parte esencial para la carrera profesional.

Tomada como la oportunidad de consolidación institucional que ofrece el cumplimiento de una obligación legal, el servicio profesional electoral se ha diseñado sobre la base de siete procedimientos relacionados con el ingreso, la capacitación, la evaluación, la promoción, los incentivos, la vigilancia y las sanciones. Se trata de procedimientos de orden técnico, sustentados en la constitución y en ordenamientos puntuales del código electoral, que a su vez, deben encontrar su aplicación específica tanto en el estatuto del SPE como en la puesta en marcha de nuevos instrumentos administrativos.

Derivado de lo anterior, es importante reconocer que la legislación vigente en materia de servicio profesional electoral en México atiende requerimientos como la inmediatez, la imparcialidad, la objetividad y la certeza en los procesos de reclutamiento y permanencia en los cargos públicos, requerimientos imprescindibles para el buen funcionamiento del sistema democrático actual. Por tanto, debe atender las necesidades que el sistema electoral demanda permaneciendo actualizada, de ese modo, al mantener la legitimidad de las regulaciones electorales se reduce la incertidumbre e inestabilidad política de los procesos electorales. El ejercicio regulador del IFE a través de la creación de nuevas normas tuvo sustento fundamental en dos factores. En el ámbito político, en la necesidad y demanda de actores políticos y ciudadanos para que la autoridad electoral ejerciera un papel de árbitro activo y resolviera asuntos no atendidos ni por la ley ni por ninguna otra autoridad. Por su parte, en el ámbito jurídico, el papel activo del IFE como regulador fue sustentado en la evolución que las resoluciones del Tribunal Electoral tuvieron en los últimos años para proteger los valores fundamentales de las elecciones.

²⁴ *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP)*, documento en línea en la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>, consultado el 22 de febrero.

1.4. El Servicio Profesional

En el albor del nuevo siglo el tema de la profesionalización y la capacitación de los servidores públicos han cobrado mayor valor, como un asunto prioritario de carácter público. No es para menos, los últimos gobiernos del siglo veinte han tenido que enfrentar severas crisis por la incompetencia de muchas instituciones y las quejas ciudadanas formuladas por los medios de comunicación, transformando la agenda de acciones por la necesidad urgente de que la función pública sea más competitiva, eficaz y, por supuesto, más democrática y transparente.

Para el gobierno contemporáneo, el servicio público profesionalizado es requisito de una buena dirección de la gestión pública y es el reflejo de su capacidad ante la sociedad. El servicio público ya no es sólo una parte protocolaria de la institucionalidad del Estado, es y deber ser un organismo con propia determinación para dar el servicio adecuado a los ciudadanos; un enlace eficiente entre las necesidades de la población y las obligaciones del gobierno.

La ciudadanía, cada vez, más conectada con las acciones gubernamentales demanda una mayor capacidad del Estado para resolver las necesidades, al igual que una flexibilidad para responder ante las situaciones, por lo que la adaptación es un requisito indispensable. Por ello, la solución se ha centrado en el diseño y la aplicación de respuestas eficaces a problemas específicos, además de pretender abarcar la mayor parte de los conflictos.

Por supuesto, el camino no ha sido nada sencillo ni lo es para su futuro, el gobierno tiene ante sí retos y desafíos considerables. No se puede negar, en este plano de análisis, que intervienen otros factores externos para la resolución positiva. Entre estos, está la corrupción, la ola de violencia, los procesos electorales envueltos en escándalos, de los intereses particulares de los políticos y, muchos otros problemillas que influyen de manera negativa en el servicio de profesionalización. Sólo hay que considerar que una burocracia excesiva no sólo resulta costosa, sino que también genera ineficiencias en el aparato gubernamental y es fuente de corrupción.²⁵

²⁵ Pichardo Pagaza, Ignacio, *Modernización administrativa Propuesta para una reforma inaplazable*, México, UNAM, 2004, p.173.

Sin embargo, ante los conflictos que pueda atravesar el gobierno, la sociedad le juzga por su capacidad de respuesta, y en gran medida, ésta depende de la preparación del personal público. La profesionalización, entonces, cobra un sentido amplio, ya que se vuelve el centro que acredita y justifica el servicio, porque el servicio público depende del vínculo gobierno-ciudadano para ser fructífero.²⁶

La prestación adecuada de los servicios públicos a través del personal calificado es la tarea más importante, ya que en gran medida resuelve un conflicto que ha estado presente en la historia de la institucionalidad, y sin caer en radicalismos, desde la independencia del Estado, que es la justicia. De este modo, la sociedad ha demandado un asunto público difícil de resolver. No hay duda, de que este no es un problema exclusivo de México, pero es evidente que otros países han podido responder con mayor madurez.

Existen también otros puntos esenciales en la profesionalización como es la administración correcta de la vida económica, la conducción eficaz de los asuntos políticos y el manejo honesto de la política económica, asimismo, la diplomacia en las relaciones exteriores y el impacto positivo en el bienestar social, entre otros, aspectos que el gobierno tiene la responsabilidad de resolver. Entre los temas centrales de *La política de la burocracia* es precisamente la consideración de ésta como un actor político y su relación con otros actores,²⁷ lo que ofrece una respuesta.

Como antes se mencionó, se requiere de una preparación, al igual que condiciones para el desarrollo de las habilidades por parte los servidores públicos, así la burocracia tendrá un quehacer que sea de calidad. Basta recordar que dirigir y coordinar los asuntos públicos implica una aptitud y vocación para recoger demandas, escuchar problemas y seleccionar opciones de solución: “cuando el servicio público es apto, responsable y oportuno, la relación gobierno-ciudadanos es alentadora, ratificándose los compromisos a favor del bien público.”²⁸

²⁶ Uvalle, R., *Visión multidimensional...*, p. 7.

²⁷ Guy, Peters B. *La Política de la Burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, p.12.

²⁸ Uvalle, R., *Visión multidimensional...*, p. 8.

En el caso contrario de que no haya una capacidad gubernamental, es decir, que la carencia de aptitud para proporcionar un servicio público moderno y eficiente sea insuficiente, provocaría una mala percepción y, lo que es peor, una permanente pérdida en la calidad de la institucionalidad democrática.

El servicio público, por ende, no puede ser considerado sólo un asunto de tramitología, sino que va más allá de las fronteras de una oficina, está estrechamente ligado con la vida nacional y regional, propone un gobierno transparente y procura la eficiencia en la vida pública, siendo un esquema óptimo. “Hoy la nueva dimensión de la gestión pública de los asuntos públicos requiere de cuerpos de profesionales y técnicos altamente preparados, con conocimientos de frontera tecnológica y especializaciones en una infinita variedad de temas y materias que permitan enfrentar las demandas de manera y forma interdisciplinaria”.²⁹

El régimen político mexicano no ha respondido al esquema de méritos ni reglas, debido a ello, ha subsistido un conjunto de prácticas, costumbres y normas que influyen en muchos casos, politizando los conflictos, y de este modo retrasando los avances. La profesionalización del servicio público no puede realizarse según viejos paradigmas administrativos, correspondientes a otras formas de gobernación y gestión del Estado.³⁰

Ello explica porque el Estado ha tenido que imponer un sistema a la administración pública. Las nuevas dinámicas demandan a la función pública que, además de ser eficiente sea democrática. Hacer posible este objetivo, conlleva costos públicos y otros debates con respecto a los gastos, sin embargo, presenta la oportunidad para que la sociedad y sus organizaciones encuentren nuevas formas de resolver los problemas y demandas.³¹

Por consecuencia, el nuevo desafío de la función pública, es poder vincular las exigencias ciudadanas con las obligaciones del Estado, para respetar la democracia. En este sentido, el Servicio Profesional Electoral es el que puede resolver adecuadamente el problema de implementar un modelo de profesionalización.

²⁹ León y Ramírez Juan Carlos, “La importancia del servicio público en el fortalecimiento y futuro de la democracia” en Uvalle Berrones, Ricardo et. al., *Visión Multidimensional...*, p.102

³⁰ Aguilar, Luis, *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia*, México, Universidad Iberoamericana, 2003, p.12.

³¹ Guerrero Amparán, Pablo. Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado en Uvalle Berrones Ricardo, *Visión multidimensional...* p. 13.

El servicio profesional del IFE, o el Servicio Profesional Electoral (SPE), se cimentó en servidores públicos capacitados y profesionales: “Así, la construcción del SPE, más que una actividad entre otras, representó en los orígenes un parteaguas institucional”.³² Este nuevo marco, instauró un régimen político más democrático y permitió la construcción de un servicio profesional fundado en la autoridad electoral objetiva, con certeza, legalidad, independencia e imparcialidad. Con ello, garantizó la realización de elecciones más transparentes y democráticas.

Para el próximo capítulo se analizará detalladamente las bases del Instituto Federal Electoral, para comprender mejor el servicio profesional electoral, su estructura y organización, como modelo de profesionalización.

1.5. Casos de profesionalización de la administración pública en México

Para comprender la importancia de un *modelo* de profesionalización en México, es requisito mostrar y cotejar el Servicio Profesional Electoral con otros servicios profesionales, para así ver por qué el SPE es una opción hacia el mejoramiento. Revisaremos el Servicio Exterior Mexicano, y el Servicio Fiscal de Carrera como modos de profesionalización de instituciones públicas, por ejemplo.

A partir de las experiencias, igualmente, que existen en otros países, México ha tenido la posibilidad de estudiar y formular algunas bases, que han podido funcionar en aquéllos.

Uno de los primeros aciertos, fue el marco normativo sobre el cuál descansan los procedimientos, mecanismos, requisitos y directrices que definen al Servicio Profesional, asimismo, delimitar los posibles aspectos problemáticos que se pudieran suscitar alrededor de la legislación laboral; después, por supuesto, fue que la profesionalización de los servidores públicos trascendiera las líneas de la institucionalidad, y permitir la transformación con impacto social.

El Servicio Exterior Mexicano

³² Instituto Federal Electoral. “¿Qué es el Servicio Profesional Electoral?”, en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_es_SPE/, consultada el 02 de marzo de 2013.

El Servicio Exterior Mexicano (SEM), conforme a lo estipulado en la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su artículo 1º, se define como “el cuerpo permanente de funcionarios del Estado encargado de representarlo en el extranjero, responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.³³

El Servicio Exterior depende enteramente del Ejecutivo Federal, mientras que su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos de la política exterior que señale el Presidente de la República: “Es el sistema profesional de carrera más antiguo en el país; nació en 1829 cuando el presidente Vicente Guerrero expidió la primera Ley del Servicio Exterior. Sin embargo, a lo largo de su historia, ha contado con 30 leyes y reglamentos, incluyendo la ley vigente (2002)”.³⁴

Al igual que el Instituto Electoral, el Servicio Exterior ha tenido varias etapas de desarrollo. “La profesionalización del Servicio Exterior así como el establecimiento de su carrera administrativa son sin duda de las acciones en materia, con mayor desarrollo y consolidación en la Administración Pública del país.”³⁵ El Servicio Profesional inició en 1992 con los concursos públicos de ingreso y la Secretaría de Relaciones Exteriores lo consolidó en 1994 con la Ley del Servicio Exterior, que definía una clasificación del personal en tres rubros: de carrera, asimilable y temporal.

El sistema de carrera del SEM se destacó por la selección del ingreso a sus filas por concurso abierto al público, el cual estaba sometido a requisitos previos para poder solicitarlo. Sin embargo, el tiempo brindó la oportunidad de presentar la modernización: “el objetivo de la modernización del Servicio Exterior ha presentado un esfuerzo por fortalecer, en términos cualitativos y cuantitativos, la diplomacia de nuestro país”.³⁶

³³ Ley del Servicio Exterior Mexicano, DOF 09/04/2012, documento en línea en la página de la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsem.htm>, consultada el 04 de mayo de 2013.

³⁴ Auditoría Superior de la Federación (ASF), *Informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006*, México, Cámara de Diputados y ASF, p. 26.

³⁵ Martínez, R., *op. cit.*, p. 140.

³⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior mexicana en la transición*, México, FCE, SER, 2005, p. 237.

La modernización vino acompañada de la educación básica que intentó revalorizar el servicio civil de carrera con la implantación de una carrera magisterial, la cual privilegiaba la profesionalización a través de la promoción de la formación académica del docente, permitiendo su desarrollo y un mejor desempeño, mientras que también apuntaba a mejorar sus condiciones laborales.³⁷ Este antecedente fue crucial para favorecer el ámbito de la profesionalización, con ello acelerar los cambios en los distintos órdenes en donde se tenían rezagos debido a la falta de capacitación, con el propósito de elevar la calidad educativa con carácter nacional y capacidad institucional.

Actualmente, el ingreso al SEM se realiza por oposición, mediante concursos públicos cuyas convocatorias se publican en el Diario Oficial de la Federación.

Servicio Fiscal de Carrera

La profesionalización de los servidores públicos es uno de los temas prioritarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), dependencia líder en el manejo de sus recursos, instrumentando la planeación estratégica y evaluación de los recursos humanos para atender los objetivos institucionales.

Con la capacitación a los servidores públicos, la SHCP ha generado un cambio en la cultura organizacional, en la modificación de actitudes relacionadas con la responsabilidad y la orientación al usuario; uno de los factores positivos es su organización y funcionamiento con base en servicios automatizados y tecnológicos de punta, además de contar con un Programa Anual de Capacitación, cuyo diseño y operación se realiza en el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, delineado por la normatividad para implantar el funcionamiento de la capacitación por capacidades. La evaluación de la capacitación es un componente esencial, ya que mide el desempeño e incentiva a conseguir las metas individuales e institucionales.

El Servicio Fiscal de Carrera entró en escena hasta 1997, cuando la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reorganizó en el Servicio de Administración Tributaria (SAT), y estableció la necesidad de implantar “un servicio profesional de los servidores públicos que, de acuerdo con la Ley del Servicio de

³⁷ Martínez, R., *op. cit.*, 2003, p. 147.

Administración Tributaria, definió dos propósitos: 1) lograr niveles de operación óptimos a través de la formación de cuadros técnicos y profesionales, y 2) fomentar la superación constante del personal y la creación de un cuerpo de servidores públicos fiscales de carrera”.³⁸

Por otra parte, “la instrumentación del Servicio Fiscal de Carrera persigue un doble propósito: por un lado, que el Servicio de Administración Tributaria logre óptimos niveles de operación al contar con los cuadros técnicos directivos idóneos y, por el otro, organizar un sistema de servicio civil que estimule la superación del personal”.³⁹

³⁸ ASF, *op. cit.*, p. 31.

³⁹ Martínez Puón, R., *op. cit.*, p. 164.

2. Organización del IFE: Central, Local y Distrital

Después de revisar y analizar el Sistema Profesional es pertinente identificar el modelo de profesionalización en el Instituto Federal Electoral (IFE), objeto de esta investigación, el cual tiene una compleja administración, aunque no se puede dar todo el espacio que debiera, la exposición que a continuación se sigue, detalla los puntos más importantes y esenciales para entender la naturaleza y administración que rige a este organismo. De este modo, abrirá el camino para los siguientes capítulos.

2.1. El Instituto Federal Electoral

La historia del Instituto Federal Electoral (IFE) se remonta a la organización de las primeras elecciones en México durante el siglo XIX, hasta que en 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del mismo año, instituye a la Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales como organismos encargados de organizar y calificar los procesos para elegir al Presidente de la República y los miembros del Congreso de la Unión.⁴⁰

Otro punto importante para el fortalecimiento del Instituto, fue la promulgación de la Ley Federal Electoral, en 1946, por el presidente de la república Manuel Ávila Camacho. A partir de entonces, las reformas y adiciones a la Legislación se fueron sucediendo.

A partir de 1973, que desaparece la Comisión Federal de Vigilancia Electoral se aprueba la creación de la Comisión Federal Electoral, en la que participan los representantes de todos los partidos políticos con registro legal.

Un paso decisivo se dio en 1989, cuando se comenzó una “obra institucional de gran alcance en México, que culminó con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE)”.⁴¹ El IFE se constituyó desde 1990 como un Órgano electoral del Gobierno Federal, a modo que

⁴⁰ Instituto Federal Electoral (IFE), <http://www.ife.org.mx/>, consultada el 02 de marzo de 2013.

⁴¹ Becerra, Ricardo et. al. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México, Ediciones Cal y Arena, 2000, p. 57.

del resultado de las reformas se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y se ordena la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), formalmente, el 11 de octubre de 1990.

A fin de contar con una institución imparcial, transparente y con legalidad en las elecciones federales, el IFE, se concretó como un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones y funcionamiento, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales

En su integración se conforma por un nuevo padrón electoral y un nuevo procedimiento para designar funcionarios de casilla, mientras que el Consejo General, máximo órgano de dirección, estaba compuesto por los siguientes funcionarios:

- El Presidente del Consejo General, que era el Secretario de Gobernación.
- Seis Consejeros Magistrados, personalidades sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo de derecho, propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.
- El Director y el Secretario General del Instituto.
- Dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada Cámara).
- Un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con los resultados que obtuvieran en la última elección.⁴²

Entre las primeras atribuciones del IFE (1993) estaban los siguientes puntos:

- ✓ Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores
- ✓ Expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos
- ✓ Establecer topes a los gastos de campaña
- ✓ La facultad de designar al Secretario General y a los Directores Ejecutivos por voto de las dos terceras partes de sus miembros y a propuesta del Consejero Presidente.

El Instituto fue, paulatinamente, formándose hasta concretarse en lo que hoy conocemos de éste. La reforma aprobada desde 1994 instituyó la figura de los “Consejeros Ciudadanos”, cuya participación ha enriquecido el sistema electoral mexicano. Por otro lado, los partidos políticos han conservado un representante con voz, pero sin voto.

⁴² Instituto Federal Electoral (IFE), <http://www.ife.org.mx/>, consultada el 06 de marzo de 2013.

El Consejo General también se ha ido transformando, ya que ha aumentado la participación y ampliación de las atribuciones de los órganos de dirección del IFE a nivel estatal y distrital.

Comenzando en el año de 1996 a la fecha, el Instituto Federal Electoral es un órgano autónomo; con la reforma del artículo 41 constitucional, se transformó en un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se:

- reforzó la autonomía e independencia del IFE;
- reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos;
- estableció que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios;
- eliminaron las figuras de Director y de Secretario General del IFE y se crearon la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva;
- crearon las comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales;⁴³

Según lo anterior, desde 1990 hasta la fecha los cambios vividos en la competencia electoral han generado en su momento fenómenos y problemas inéditos que para ser resueltos han requerido que las autoridades electorales hayan ido cambiando con el tiempo su visión del derecho y del ejercicio de la autoridad.

El Instituto Federal Electoral fue el primer órgano constitucional existente con carácter de autónomo e independiente respecto de los tres poderes clásicos de la República: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. El surgimiento de un órgano autónomo para organizar las elecciones del Congreso General y del presidente de la República descansó, fundamentalmente, en la necesidad de hacer de los comicios un mecanismo creíble para renovar los poderes a través del voto. Para ello era necesario que las elecciones fueran realizadas por un órgano que estuviera fuera del poder ejecutivo, rompiendo así con un viejo diseño institucional en el que la autoridad electoral había estado depositada por décadas precisamente en dicho poder.

⁴³ *Ibidem.*

2.2. Estructura administrativa del IFE

La reforma de 1996 elevó a nivel constitucional la estructura del Instituto Federal Electoral, estableciendo una estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia; también se constituyó el Consejo General como máximo órgano de dirección, integrado por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales. Con esto se pretendió evitar que un partido político con mayoría simple en el Congreso de la Unión, pudiera tener influencia, y centrar las decisiones en la imparcialidad de la institución. Un gran paso, en la democratización nacional, y en el modelo de la profesionalización.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos actualmente establece que el Instituto Federal Electoral (IFE), es un organismo público autónomo a través del cual se realiza la función estatal de organizar las elecciones federales, y establece que el IFE cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios. De esta forma el IFE organiza las elecciones para la renovación de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. Y por mandato constitucional todas las actividades de este organismo público se rigen por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.⁴⁴

Según Ricardo Becerra, el Instituto Federal Electoral tiene como característica fundamental su autonomía, con el establecimiento de una serie de principios de actuación constitucional, como lo son: legalidad, independencia, objetividad, imparcialidad y certeza,⁴⁵ reforzando el planteamiento constitucional.

En lo que se refiere a las disposiciones que regulan el funcionamiento del Servicio Profesional Electoral, éstas se adecuan a la nueva estructura y atribuciones del Instituto. La autonomía cobra importancia fundamental, ya que pocos organismos públicos gozan del beneficio constitucional, como es el caso del Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Así, la autonomía, implica una cierta separación de carácter eminentemente administrativo entre la institución y el gobierno federal.

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

⁴⁴ Artículo 41 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en Cámara de Diputados, sección leyes, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, consultada el 02 de marzo de 2013.

⁴⁵ Cf. Becerra, Ricardo, et. al., *La reforma electoral de 1996*, México, FCE, 1997, p. 32.

y técnicos, y órganos de vigilancia. Los órganos centrales, órganos en las delegaciones (entidad federativa) y de los órganos en los distritos electorales uninominales se dividen de la siguiente manera:

A. Órganos Centrales: Consejo General, Presidencia del Consejo General, Junta General Ejecutiva, Secretaría Ejecutiva y la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

B. Órganos Delegacionales: Junta Local Ejecutiva, Vocal Ejecutivo y Consejo Local.

C. Órganos subdelegacionales: Junta Distrital Ejecutiva, Vocal Ejecutivo y Consejo Distrital.

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.

En cuanto al Servicio Profesional Electoral se refiere a que el Consejo General tiene el papel de expedir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, del Personal del Instituto Federal Electoral y de integrar las comisiones necesarias para el desempeño presididas por un Consejero Electoral. 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.

Aparte del Consejo General, hay otros dos órganos de dirección, a nivel delegacional y subdelegacional, que son los Consejos Locales y Distritales, estos órganos son temporales, ya que sólo 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. En resumen, es el Consejo General el que designa a los consejeros de los consejos locales y éstos a los consejeros de los consejos distritales, de tal forma que todos los consejeros de cualquier nivel, representan a la ciudadanía.

Los consejos locales y distritales se definen como una estructura ciudadana que participa en la organización, vigilancia, resultados y transparencia de los procesos electorales.⁴⁶ Al abordar las figuras de los consejeros electorales locales y distritales, no hay duda, que se debe de señalar los procesos de democratización del país.

El IFE se ha convertido en el responsable, en gran medida, de la estabilidad política, mediante una pertinaz intervención ciudadana, que ha tenido como su basamento indiscutible en la legitimización de sus órganos, separando las funciones colegiadas de la toma de decisiones, por un lado, y por el otro las funciones ejecutivas técnico-administrativas.

Por lo que los consejos general, local y distrital son órganos colegiado autónomos, cuya integración obedece al espíritu de corresponsabilizar a todos en la cuestión electoral: autoridades del Instituto, representantes de partidos y, sobre todo, a los ciudadanos.

Los consejos locales y distritales desempeñan un papel trascendental en la preparación y verificación de las actividades de los órganos desconcentrados de la autoridad electoral federal, como lo son el seguimiento, la evaluación y la comprobación de la Lista Nominal de Electores, la verificación en gabinete y en campo de los trabajos de capacitación y de asistencia electoral. Así el carácter ciudadano tiene por objeto garantizar la imparcialidad en la organización de las elecciones, lo que implica que los funcionarios encargados de los órganos electorales mantienen un perfil profesional e integran una parte de un sistema que considera los méritos profesionales tanto en el reclutamiento, como en la evaluación permanente de los propios funcionarios.⁴⁷

Actualmente, el IFE tiene como principales atribuciones, además de organizar las elecciones, la capacitación electoral y la educación cívica, la geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y partidos políticos; el padrón electoral y la

⁴⁶ Boletín Elección Programa de Acompañamiento Ciudadano PAC 2009, No. 5, Abril de 2009, págs. 9-10.

⁴⁷ Valdés Romo, Héctor. "El servicio civil de carrera: 'Dignificación, profesionalización y ética del servidor público'", en *Acontecer sindical*, año 3, núm. 29, marzo de 1997, pp. 1-5.

lista de electores, la impresión de materiales electorales, la preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señala la ley, la declaración de validez y la entrega de constancias de las elecciones de diputados y senadores, el cómputo de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Los órganos delegacionales y sub delegacionales del IFE son en gran parte los elementos constitutivos y otorgadores de certeza y legitimidad para la institución, esto se debe a que al ser la cara más cercana al electorado, se pueden detonar actividades de manera local que incidan favorablemente en sus derechos político electorales y en la consolidación de una cultura cívica y democrática.

2.3. Órganos Centrales

El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral por lo tanto es el que tiene mayor rango y jerarquía, a él le concierne la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal. Se integra por miembros con derecho a voz y voto, cuyos integrantes son nueve, entre ellos están el consejero presidente y ocho consejeros electorales;⁴⁸ y con miembros con voz pero sin voto, quienes son: los consejeros del Poder Legislativo, que surgen de cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso que por sí, adquieren el derecho de designar un consejero por igual.⁴⁹

En periodos no electorales el Consejo General se reúne en sesión ordinaria una vez cada tres meses; mientras que en los procesos electorales, que inician en octubre del año previo a una elección y concluyen dos meses después del día de la jornada, las sesiones ordinarias deben celebrarse por lo menos una vez al mes. Sin embargo, se pueden celebrar sesiones

⁴⁸ Artículo 41 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

⁴⁹ Instituto federal Electoral (IFE), http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/VIII_Consejo_Gral_CL_y_CD/, consultada el 22 de marzo de 2013.

extraordinarias y especiales, si las circunstancias lo ameritan, previa convocatoria de su presidente.⁵⁰

Cabe recalcar que las decisiones dentro de este organismo se toman por mayoría simple de votos. Las comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Organización Electoral, Prerrogativas y Partidos Políticos, Servicio Profesional Electoral, Registro Federal de Electores, y de Quejas y Denuncias funcionan permanentemente y se integran exclusivamente por consejeros electorales.

El Consejo General se encuentra facultado para integrar las comisiones temporales que considere necesarias para un mejor desempeño de sus atribuciones, las que siempre están presididas por un Consejero Electoral. Adicionalmente, el Consejo de acuerdo con la disponibilidad presupuestal del Instituto, puede crear comités técnicos especiales para actividades o programas específicos en que se requiera del auxilio o asesoría técnico-científica de especialistas en las materias en que así se estime conveniente.⁵¹

Los órganos centrales del IFE, son las áreas que operan a nivel central, la sede se encuentra en el Distrito Federal, y se encuentran en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), Título segundo, Artículo 108:

Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:

- a) El Consejo General;
- b) La Presidencia del Consejo General;
- c) La Junta General Ejecutiva;
- d) La Secretaría Ejecutiva; y
- e) La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.⁵²

⁵⁰ Artículo 114 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)*, Documento en línea en la página del IFE, http://normateca.ife.org.mx/internet/files_otros/COFIPE/, consultada el 22 de marzo de 2013,.

⁵¹ *Ibid.*, artículo 116.

⁵² Artículo 108, COFIPE.

Las atribuciones de los órganos centrales se resumen de la siguiente manera:

CUADRO 1: ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL IFE

Órgano central	Atribuciones
El Consejo General ⁵³	<p>Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto;</p> <p>Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su presidente, del secretario ejecutivo o de sus comisiones, las actividades de los mismos,</p> <p>Designar al secretario ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su presidente;</p> <p>Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los consejos locales y distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes;</p> <p>Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos;</p>
Presidencia y del Secretario del Consejo General ⁵⁴	<p>Garantizar la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del Instituto Federal Electoral;</p> <p>Establecer los vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales y municipales;</p> <p>Convocar y conducir las sesiones del Consejo;</p> <p>Vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio Consejo;</p> <p>Designar de entre los integrantes de la Junta</p> <p>Recibir del contralor general los informes de las revisiones y auditorías que se realicen para verificar la correcta y legal aplicación de los recursos y bienes del Instituto, así como hacerlos del conocimiento del Consejo General;</p>
Junta General Ejecutiva ⁵⁵	<p>Proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto;</p> <p>Fijar los procedimientos administrativos, conforme a las políticas y programas generales del Instituto;</p> <p>Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores y el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas y las prerrogativas de ambos;</p> <p>Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral;</p> <p>Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto;</p> <p>Desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, locales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por este Código;</p> <p>Resolver los medios de impugnación que le competan, en contra de los actos o resoluciones del secretario ejecutivo y de las juntas locales del Instituto, en los términos establecidos en la ley de la materia;</p>
Secretario ejecutivo del Instituto ⁵⁶	<p>Representar legalmente al Instituto;</p> <p>Actuar como secretario del Consejo General del Instituto con voz pero sin voto;</p> <p>Cumplir los acuerdos del Consejo General;</p> <p>Someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia;</p> <p>Orientar y coordinar las acciones de las direcciones ejecutivas y de las juntas locales y</p>

⁵³ Artículo 118, COFIPE.

⁵⁴ Artículo 119, COFIPE.

⁵⁵ Artículo 122, COFIPE.

⁵⁶ Artículo 125, COFIPE.

	<p>distritales ejecutivas del Instituto, informando permanentemente al presidente del Consejo;</p> <p>Suscribir, en unión del consejero presidente, los convenios que el Instituto celebre con las autoridades electorales competentes de las entidades federativas para asumir la organización de procesos electorales locales;</p> <p>Nombrar a los integrantes de las juntas locales y distritales ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables;</p>
Las direcciones ejecutivas ⁵⁷	<p>Formar el Catálogo General de Electores;</p> <p>Formar el Padrón Electoral;</p> <p>Revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral;</p> <p>Establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos, o sobre pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía;</p> <p>Formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales;</p> <p>Asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, estatales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por este Código;</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información expuesta en COFIPE, <http://www.ife.org.mx>

De lo anterior se establece la estructura básica de la cual el Instituto Federal Electoral delega parte de sus responsabilidades y tareas a los órganos desconcentrados, locales y distritales, para desempeño de sus funciones, así como a los órganos colegiados denominados “consejos locales y distritales” que se erigen en ellas.

Los órganos centrales del IFE se erigen como generadores de las políticas públicas que atañen a todo el instituto, ellos determinan las líneas de acción generales a fin de establecer la pauta del modelo democrático que se encuentra en la misión global del instituto, son órganos cuyas decisiones tienen una repercusión tanto en el espectro político como administrativo y de ahí que se encuentren en constante escrutinio por parte de los medios de comunicación.

2.4. Órganos Locales

Los órganos locales se entienden como la dirección constituida 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 constitución se reúnen los miembros con derecho a voz y voto, cuyo número fijo es siete y otros que sólo tienen voz pero no voto.

⁵⁷ Artículo 128, COFIPE.

Los siete integrantes con derecho a voz y voto son:

1. Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local.
2. Además de seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo General para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos, para el desempeño de sus funciones tendrán derecho a disfrutar de las facilidades necesarias en sus trabajos o empleos habituales, así como de recibir la asistencia que para cada proceso electoral se determine y quedarán sujetos en lo conducente al régimen de responsabilidades administrativas previsto en el libro séptimo del COFIPE.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

1. 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.
2. Los Vocales de Organización Electoral; del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local correspondiente.
3. El Vocal Secretario de la Junta Local, quien funge como Secretario del Consejo.

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.
- 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.⁵⁸

El proceso de designación se hará conforme a lo dispuesto en la COFIPE, que se resume en

- Ser mexicano por nacimiento
- Estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles

⁵⁸ Artículo 135-136, COFIPE.

- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores
- Contar con credencial de elector
- Tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente
- Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones
- No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación
- No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial⁵⁹

Cada consejero electoral propietario tiene un suplente, quien también debe cumplir los requisitos antes señalados. Los consejos locales son piezas clave de la democracia participativa y representativa.⁶⁰

Los consejos locales inician sus sesiones a más tardar el 31 de octubre del año anterior al de la elección ordinaria, para ser válidas, se necesita la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que indefectiblemente deberá estar su presidente, en caso contrario, la sesión se hace en las 24 horas siguientes con los consejeros y representantes que asistan, entre los que deberá estar el presidente o el secretario.

Por tanto, los órganos locales del deberán coordinar e instrumentar los programas de capacitación electoral, educación cívica y cultura política que se aplican a los diversos grupos poblacionales y ampliar la cobertura e impacto de los programas institucionales, con el propósito de contribuir al desarrollo de una ciudadanía mejor informada, más participativa, responsable y dispuesta al ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones político electorales; será la instancia destinada a promover y mantener comunicación y coordinación con autoridades, instituciones públicas y privadas, así como, organizaciones sociales para el mejoramiento del desarrollo de los programas de capacitación electoral y educación cívica, es, en suma, un organismo coordinador de las actividades distritales que a continuación se enuncian.

⁵⁹ Artículo 139, COFIPE.

⁶⁰ Uvalle, R., *Visión multidimensional...*, p. 13.

2.5. Órganos Distritales

Los órganos distritales son los constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales; 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, sólo se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

Los órganos distritales se conforma por siete miembros con derecho a voz y voto, y diez miembros con voz pero sin voto.

- A. Los siete integrantes con derecho a voz y voto son:
1. Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Distrital.
 2. Seis consejeros electorales designados por mayoría absoluta del Consejo Local para dos procesos electorales ordinarios que pueden ser reelectos, los cuales son designados con lo dispuesto en el inciso c, párrafo uno, del artículo 141 del Código. Además cada consejero tiene un suplente.
- B. Los integrantes con voz pero sin voto son:
1. Los representantes de los partidos políticos nacionales; uno por cada partido o coalición que cuente con reconocimiento legal, son determinados conforme a la regla señalada en el párrafo nueve del artículo 110 del código electoral.
 2. Los vocales de Organización Electoral del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital correspondiente.
 3. El Vocal Secretario de la Junta Distrital, quien funge como Secretario del Consejo.

Cabe añadir que los consejeros electorales distritales deben satisfacer los mismos requisitos establecidos por el artículo 139 del código para los consejeros locales, antes señalados. Para el desempeño de sus funciones, tendrán derecho a disfrutar de las facilidades necesarias en sus trabajos o empleos habituales, así como también de recibir la asistencia que cada proceso electoral determine.⁶¹

Entre las principales atribuciones de los Consejos Distritales se encuentran las siguientes:

⁶¹ Artículo 150, COFIPE.

- 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 y senadores por el principio 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.

No obstante, el marco legal de las atribuciones, muchas situaciones derivadas del trabajo cotidiano de los consejos no están contempladas en la ley, pero son resueltas mediante un acuerdo deliberado y votado por los consejeros durante las sesiones.

En cuanto a las juntas distritales ejecutivas, que son los órganos ejecutivos colegiados y permanentes, sesionan por lo menos una vez al mes, les corresponde aplicar los programas y políticas del Instituto, en el ámbito territorial de cada uno de los distritos electorales.

Las juntas están integradas por: el Vocal Ejecutivo, quien la preside; un Vocal Secretario, que auxilia al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas de la Junta, y los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica.⁶² Como los órganos locales, los distritales son pieza clave, para la democracia participativa y representativa.

Los consejos distritales inician sus sesiones a más tardar el 31 de diciembre del año anterior al de la elección ordinaria y sesionan por lo menos una vez al mes, son válidas con la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el presidente, en caso contrario, sucede lo mismo que con las juntas locales. En el caso de que el Presidente no pueda asistir puede él designar a su sustituto, mientras que el secretario será cubierto por un integrante del Servicio Profesional Electoral, designado por el propio consejo.

⁶² Artículo 147, COFIPE.

En suma, se puede afirmar que los órganos sub delegacionales u órganos distritales del IFE, al ser la instancia más cercana a la ciudadanía, se encarga de ejecutar campañas tendientes a exhortar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el COFIPE, particularmente las relativas a inscribirse en el Registro Federal de Electores y las del voto, además de desplegar un sinnúmero de actividades en materia de capacitación electoral y educación cívica con el propósito de detonar en quienes votan y en la sociedad en general, un sentido cívico y social de responsabilidad compartida con los gobernantes contribuyendo de este modo con el fin de coadyuvar al desarrollo de la vida democrática nacional. Las juntas distritales se encargan además de realizar el importante procedimiento de insaculación previsto para la integración de mesas directivas de casilla y capacitar, evaluar y seleccionar de entre los ciudadanos idóneos aquellos que formarán parte de las mesas directivas de casilla, actividad neurálgica como fundamento y origen del IFE.

3. El IFE y experiencias respecto a la profesionalización

En este capítulo se centra la investigación en el análisis del Instituto Federal Electoral y de órganos electorales de otros países, con la intención de indagar las formas en cómo el sistema electoral de cada país interviene en el servicio profesional de carrera, y mostrar por qué es importante la relación administrativa con la conformación institucional y constitucional, si la hay. En la medida que no se puede abarcar la totalidad internacional se eligieron algunos representativos, tanto de países desarrollados como de Latinoamérica.

3.1. Institutos Electorales y Autonomía

Rafael Martínez señala que el proceso más importante de las últimas décadas, tanto para los países desarrollados como en vías de desarrollo, es lo que se ha llamado “Reforma del Estado”, el cual se basa en una transformación profunda de todas las instituciones, concerniente a los aspectos económico, político, el gubernamental y administrativo, esto para responder a las necesidades que se registran en las relaciones entre el Estado y la sociedad, por lo tanto, la Reforma del Estado es la Reforma de las Instituciones.⁶³

Algunos países desarrollados, sobre todo europeos, fueron los primeros en tomar decisiones cruciales para mejorar su nivel de progreso y participación, entre los más destacados están: Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Francia, Suecia, Canadá y Japón. En Latinoamérica fue durante las últimas dos décadas del siglo XX, cuando los países comenzaron sus procesos.⁶⁴ Estos datos son reveladores, ya que nos permiten entender otro proceso, el de la legitimidad del Estado por sus ciudadanos, a través del voto, pero también nos permite revisar los modelos de profesionalización de los institutos electorales a nivel internacional.

Por ejemplo “en los Estados Unidos, la opinión de los ciudadanos sobre la legitimidad del Estado tiende a ser estable.”⁶⁵ Pero no en todos los países se tiene la misma perspectiva. En

⁶³ Martínez, R., *La profesionalización...*, p. 21.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 22.

⁶⁵ Bozeman, Barry. *Todas las organizaciones son públicas Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, México, CFE, 1998, p. 114.

algunos casos el malestar social es generalizado. En tales casos, los Estados se ven afectados y, por lo tanto, la confianza por parte de los ciudadanos se ve disminuida.

Los institutos electorales tienen una importancia fundamental en la democracia. Sin lugar a dudas, es una pertenencia inalienable en el Estado democrático.

El principio de transparencia permite al gobierno, a través de sus instituciones, crear los cimientos de la confianza. En este caso el IFE, a partir del Servicio Profesional Electoral, instaura el sistema que garantiza que el personal se conduzca en términos institucionales, es decir, con imparcialidad y legalidad.

El Instituto Federal Electoral se comprende como un organismo público que se sienta en el servicio profesional, en el sistema electoral, en las entidades electorales y en la actividad de la burocracia, la estrecha relación que tienen, pueden ser el factor del resultado final; si se quiere que los organismos electorales se conduzcan con transparencia, y a su vez el personal ejerza su trabajo con transparencia para la rendición de cuentas, se obtendrá la confianza de la ciudadanía.

Una característica principal del IFE es la autonomía asentada en la Constitución, lo que le ha permitido recobrar la confianza en la democracia, ya que ha consentido un refuerzo, en ocasiones innovando, en la legitimación de la elección de un gobierno. La autonomía, derivada del griego, formado por *autos* (por sí mismo), *nomos* (regla, norma) y por *ía* (de cualidad), define al IFE como la institución que tiene la capacidad de regularse a sí misma, por lo que evita que los partidos e intereses ajenos intervengan en los procesos democráticos.

Pablo Lucas menciona al respecto que: “se entiende por órganos constitucionales autónomos aquellos que –inmediatos y fundamentales– se establecen en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.”⁶⁶ Así que el organismo público autónomo “delega la operación de elementos medulares del orden

⁶⁶ Lucas Verdú, Pablo “La autonomía de los órganos electorales. Una reflexión comparada” en Cárdenas Gracia, Jaime. *Estudios jurídicos en torno al instituto federal electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2000, p. 22.

democrático liberal”.⁶⁷ Por lo cual, realiza una actividad que el Estado se ve impedido a realizar de modo seguro y transparente, es decir, establece un orden constitucional.

Los organismos autónomos “suelen tener funciones propias, reconocidas y garantizadas en la Constitución, y son capaces de emitir actos definitivos, salvo el control jurisdiccional que sobre ellos pueda ejercerse”.⁶⁸ Esta capacidad legada por el Estado permite a los institutos tener sus propias normas y estatutos pero “una de las razones que dificulta la elaboración de una teoría homogénea consiste en el hecho de que cada país, constitucionalmente, y a veces a través de la legislación, ha extendido o limitado su número, sus características y sus niveles de independencia”.⁶⁹ En Austria, Portugal y España se contempla la autonomía en sus normas fundamentales, en cambio en América Latina la gran diversidad de órganos constitucionales autónomos nos muestra que existe una tendencia creciente a establecerlos, que sus niveles son diversos.

Ahora bien, la autonomía política

[...] se refiere a la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función en forma independiente, sin sujeción a otro órgano y que la normatividad le otorgue el carácter de máxima autoridad en la materia. En los países en donde la autonomía política está desarrollada, también encontramos la unificación de la materia registral electoral y la registral civil (Costa Rica o Colombia). Se establece que la autonomía política es plena cuando el órgano no está supeditado a poder alguno y por tanto es la máxima autoridad electoral.⁷⁰

La autonomía política, en el caso de México, fue un acto muy significativo. El país manifestó un autoritarismo partidista, que algunos comparaban con una especie de dictadura contemporánea, durante más de setenta años, desde 1928 al 2000, en el cual el Partido de la Revolución Institucional (PRI), mantuvo un poder hegemónico. Por ende, el mejoramiento del Instituto generó confianza en la sociedad, en los partidos y, por lo tanto, en el Gobierno federal. La percepción generalizada de la población, no obstante, puede ser cuestionada.

⁶⁷ Ackerman, John M. *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*. México, Siglo XXI-UNAM, 2007, p. 18.

⁶⁸ Lucas, P., *op. cit.*, p. 23.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 28 y 29.

México no es el único país con problemas electorales y democráticos, éstos son una situación que se ha repetido y se acostumbra en algunas partes. Cuando la sociedad pierde la confianza en el órgano encargado de las elecciones, se deteriora el respeto a las instituciones y, por consecuencia, también el estado de derecho: “una forma mediante la cual se puede recuperar esa pérdida de confianza es encomendado por la función a un organismo autónomo, cuya imparcialidad no esté en tela de juicio”.⁷¹

Así las instituciones autónomas son las agentes legitimadoras del Estado, puesto que su principal función es brindar la confianza a la sociedad en la democracia y sus resultados. Desde esta figura queda bien establecido que los organismos autónomos tienen la capacidad de generar la confianza y democracia, con apego al estado de derecho. Sin embargo, no siempre puede darse en las mismas condiciones y cada instituto electoral forma a su personal, brindando un servicio profesional particular a su sociedad. El sistema político es “el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política”,⁷² pero son los miembros del instituto electoral quienes son los que dan vida y movimiento al organismo. El instituto y su personal conforman la profesionalización institucional.

3.1.1. Estados Unidos

El sistema electoral norteamericano goza de una autonomía irrestricta respecto a la forma de regular las elecciones federales en su territorio. El presidente de Estados Unidos es designado mediante el voto indirecto de los ciudadanos, quienes eligen delegados al Colegio Electoral, el cual es, a su vez, el órgano encargado de designar por el voto mayoritario de sus miembros al presidente. Este Colegio Electoral está conformado por electores de cada estado, con un número igual al total de representantes de cada uno al Congreso de la Unión, lo que da en total la suma entre diputados y senadores. En la actualidad se eligen 538 miembros al Colegio Electoral. Así, los ciudadanos de cada uno de

⁷¹ Moreno Ramírez, Ileana. *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 35.

⁷² Valdés Zurita, Leonardo. “Sistemas electorales y de partidos”. Cuaderno no. 7. Documento en línea, en http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partid.htm, consultada el 06 de abril de 2013.

los estados eligen a una planilla de electores que estén comprometidos con alguno de los distintos candidatos a la presidencia.⁷³

El sistema electoral de los Estados Unidos de América se define por la mayoría de votos en circunscripciones uninominales, este mecanismo ha impedido la formación de terceros partidos, para bien o para mal, el Estado ha conseguido mantener una estabilidad en sus procesos electorales. Su sistema basado en el voto de la mayoría, difiere de otros, como el de la representación proporcional, evitando que pequeñas agrupaciones obtengan los suficientes votos para tener una presencia nacional.

Por otra parte, el modelo estadounidense para el servicio civil de carrera, permite el mantenimiento y mejoramiento continuo de la institucionalidad, el cual está sustentado en tres fundamentos que son:

1. Selección

Basado en los requisitos para la función pública como: el examen, la experiencia y credenciales; siendo privilegiados los méritos como forma de ingreso al servicio público.

2. Permanencia.

Este principio protege a los servidores públicos de carrera ante cualquier despido, ya que ofrece la titularidad de la plaza a partir de tres a seis meses, de acuerdo al perfil del puesto.

3. Asenso.

La normatividad para el ascenso está cimentada en un catálogo de puestos donde se define la experiencia, méritos y demás requisitos para poder ascender de puesto.⁷⁴

El sistema electoral de Estados Unidos (mayoría de votos en circunscripciones uninominales) ha actuado como un mecanismo inhibitorio de la formación de terceros partidos. El sistema de partidos estadounidense es poco ideologizado y cuenta con una mínima estructura nacional. A diferencia de otros sistemas, en donde existen partidos identificados claramente con las distintas ideologías imperantes, desde la aparición de los partidos en Estados Unidos no han existido signos que identifiquen a estas agrupaciones

⁷³ Aguirre, Pedro. “Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos: ESTADOS UNIDOS”. Artículo en línea en IFE, <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/eua.htm>, consultada el 06 de abril de 2013.

⁷⁴ Perlman, Bruce y Pineda, Juan de Dios. “Una Revisión Institucional sobre cuatro experiencias de Servicio Civil y/o Profesional de Carrera”, en *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. II, Numero 4. México. Segundo semestre 2005, pp. 90-91.

con una cierta clase social o forma de concebir la política. Al contrario, los partidos políticos se asemejan más a una coalición de intereses diversos, unidos durante los procesos electorales para asegurar el acceso a los órganos de elección popular.

3.1.2. Canadá

Canadá es otro caso diferente, en cuanto sistema electoral se refiere, es una nación donde es exaltado el sentimiento regionalista, es decir, éste ha funcionado en contra de los partidos nacionales de carácter “federalista” para beneficiar a las formaciones localistas. Su sistema se divide por cada distrito electoral, que a su vez se subdivide en secciones electorales o *polling divisions*, cada uno de estos es una zona delimitada, en la que se asigna una lista de electores y se establecen uno o varios centros electorales para el día de la votación.

Las secciones electorales están estructuradas de tal manera que las variaciones son menores, cada una está integrada por un mínimo de 250 electores, salvo que la autoridad correspondiente considere necesaria una revisión de los límites territoriales a causa de una variación en el número de pobladores, ésta se realiza.

En Canadá el oficial electoral en jefe o *chief electoral officer* es el responsable de dirigir y supervisar la administración de las elecciones, tiene la ventaja de dedicarse exclusivamente a las labores de su cargo, la designación de éste se hace en la Cámara de los Comunes y sólo puede ser removido por el gobernador general bajo instrucciones de la Cámara, de tal manera que “el oficial electoral en jefe, así como todas aquellas personas empleadas para auxiliarlo en sus funciones, forman parte del servicio público de Canadá”.⁷⁵

Cada distrito electoral tiene un oficial electoral distrital o *returning officer*, elegido por el gobernador de la provincia, quien está a cargo de la organización de las elecciones de su zona. Entre las actividades más destacables están: la publicación de una orden oficial para la elección, el registro de nominación de candidatos, la confección de las listas de electores y la elaboración de una constancia de mayoría de votos para el candidato triunfador en su distrito, la cual entrega al oficial electoral en jefe. De este modo, el servicio público está más controlado y más restrictivo a favor del regionalismo.

⁷⁵ Aguirre, Pedro “Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos: CANADÁ”, documento en línea en IFE, <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/canada.htm>, consultada el 06 de abril de 2013.

Como se sabe, derivado de los párrafos anteriores, este sistema tiende a la sobrerrepresentación de los partidos grandes y de formaciones localistas, dueños de una buena presencia y organización a nivel regional, y castiga notablemente a los partidos nacionales medianos y pequeños, es decir, bajo la regla uninominal la proporción parlamentaria que los partidos obtienen como resultado de las elecciones suele variar a favor o en contra frente a la proporción de votos que se reciben en las urnas a nivel nacional.

3.1.3. Alemania

Alemania se caracteriza por su federalismo, con un sistema constitucional y un alto grado de autonomía en los estados federados, debido a que antes de constituirse la Federación se fundaron los gobiernos estatales.

En Alemania, el federalismo es el reflejo de la gran diversidad cultural, asimismo del profundo sentimiento regionalista. Así que el sistema electoral tiene como propósito de beneficiar al localismo, por lo que cada estado tiene por lo menos tres representantes. Las entidades federales “que cuentan con más de dos millones de habitantes tienen derecho a cuatro delegados, las de más de seis millones tienen derecho a cinco y las de más de siete millones a seis delegados.”⁷⁶

Es el Parlamento Federal Alemán o Bundestag el órgano federal que debe representar la voluntad del pueblo, el cual se compone por lo menos de 598 diputados elegidos para cuatro años a través de la elección proporcional parcialmente personalizada. Para su integración, el país está dividido en 334 distritos uninominales que suman aproximadamente la mitad de los representantes elegidos para esta Cámara. La otra mitad se define por una fórmula proporcional con base en listas estatales presentadas por los partidos en los distritos plurinominales, uno por cada estado federado o Lander.⁷⁷

El Parlamento Federal tiene dos funciones distintas: legislativas y electorales. El Bundestag es elegido en una elección libre, igual, directa y secreta, el cual se elige mediante el sistema

⁷⁶ Aguirre, Pedro. “Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos: ALEMANIA.” Artículo en línea en el IFE, <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/alemania.htm#federalismo>, consultado el 12 de abril de 2013

⁷⁷ *Ibidem*.

proporcional mixto. Este sistema se caracteriza por dos votos diferenciados. De esta forma “Alemania utiliza el sistema electoral mixto que combina un mecanismo proporcional con la existencia de distritos uninominales, en el que cada elector alemán tiene derecho a dos votos: con uno escoge al representante de su distrito uninominal y con el otro decide por una de las listas de los partidos”.⁷⁸

Los alemanes tienen total libertad para votar o no hacerlo y con la misma plena libertad pueden escoger distintos partidos para cada uno de sus dos votos. Sin embargo, existe un castigo para el partido o los partidos sobrerrepresentados como resultado de la elección uninominal. Por lo tanto, los partidos beneficiados en los distritos recibirán una cantidad menor de escaños por las listas estatales y a los partidos sobrerrepresentados en la elección uninominal se les compensará en la repartición proporcional. El propósito de esta distribución es ajustar o equilibrar el número de escaños por partido al porcentaje de votos obtenidos a nivel nacional.

En suma, el sufragio en Alemania es universal, directo, libre, igual y secreto. Todo elector tiene dos votos. Con el primero vota a un candidato de su circunscripción electoral. Con el segundo voto el elector vota a las llamadas listas regionales presentadas por los partidos, ellos tienen por lo tanto una posición clave en el sistema electoral, este dificulta la formación de gobiernos unipartidistas, ya que la norma es la alianza de partidos. Para que los electores sepan con qué socios tiene previsto gobernar el partido de su elección, los partidos explicitan su posición de cara a la posible formación de gobiernos de coalición antes del inicio de la campaña electoral. De este modo el sistema electoral alemán resulta equitativo y a la vez complejo.

3.2. Los Institutos Electorales en Latinoamérica: breve revisión

Los países desarrollados o de primer mundo, si bien tienden a tener elecciones más complejas, también brindan la confianza a sus ciudadanos. En México como en el resto de Latinoamérica, las relaciones democráticas han sido más caóticas, cuando no desastrosas. El caso del IFE, es un organismo autónomo que ha aportado mayor confianza a los procesos electorales.

⁷⁸ *Ibidem.*

La confianza que los ciudadanos otorgan a sus Gobiernos al elegirlos no es absoluta. Los gobernantes deben ganarse diariamente, con su actuación profesional, eficiente y eficaz en cada puesto público, el apoyo de los ciudadanos. La legitimidad en las democracias actuales ha dejado de ser unívoca para convertirse en un concepto de doble sustento en el que el triunfo en las urnas debe complementarse con resultados gubernamentales. Los ejemplos de ello pueden encontrarse en Europa, pero también en América y en Asia.⁷⁹

El trabajo por la democracia de la nación es un asunto que compete al organismo, aunque también al personal que lo sostiene y de los propios ciudadanos, pero es evidente que la actividad vital es la organización misma de las elecciones. En América Latina, se han presentado distintos diseños y esquemas de organización, la falta de confianza en muchos de los resultados ha dado pie a que existan organismos autónomos.

Se pueden identificar distintos tipos de Institutos Electorales, de acuerdo a la autonomía constitucional, así pueden ser dependientes o independientes del Estado: “Por lo tanto, el organismo electoral de un país cobrará autonomía de los poderes ordinarios del Estado, cuanta mayor sea la desconfianza política hacia él. Viceversa, cuanta mayor confianza se tenga en los poderes ordinarios, no existirán órganos electorales autónomos”.⁸⁰

Esto último se puede constatar en la historia de los procesos electorales en los distintos países. Las transiciones del poder ejecutivo en las naciones desarrolladas tienden a ser más pacíficas, aunque no es un hecho cien por ciento garantizado, sí es un fenómeno generalizado. La tesis de Fernando Tuesta es corroborado en Latinoamérica, donde han surgido organismos electorales autónomos para fortalecer la confianza de la sociedad en los procesos electorales y poder legitimar a los gobernantes electos.

Hay dos países latinoamericanos que por su estructura electoral se puede comparar al mexicano. Chile y Colombia tienen, prácticamente el mismo diseño institucional, caracterizadas por la separación del aspecto administrativo y jurídico en el organismo electoral.⁸¹

En lo que se refiere a la autonomía constitucional, que al IFE constituye en el sistema político mexicano, Colombia se distingue por tener un organismo liberal, en sentido amplio, ya que mantiene un mayor grado de autonomía política, jurídica y administrativa,

⁷⁹ Méndez, J. L., *La experiencia del servicio...*, pp. 107-108.

⁸⁰ Tuesta Soldevilla Fernando. “El Diseño Garantista de los Organismos Electorales”, en Reynoso Núñez, José et. al. *La Democracia en su contexto. Estudios*. México, UNAM, 2009, p. 141.

⁸¹ Lucas V, P., *op. cit.*, p. 28.

por lo que tiene independencia de los otros órdenes gubernamentales, en cuyo caso le brinda libertad de actuación. El caso chileno, varía en este aspecto, pues si bien goza de la autonomía de la autoridad electoral, ésta se encuentra limitada por el Estado, puesto que no tiene una autonomía política que le brinde mayor capacidad de gestión.

El IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE), gracias a la autonomía constitucional, ostentan también una libertad amplia en cuanto a la política, es decir, tienen autonomía política, que es la que permite transparentar los comicios; aunque la autonomía es parcial, ya que las decisiones del instituto electoral no pueden afectar la norma jurídica, y se limita a las leyes.

3.2.1. Colombia

En Colombia es el Consejo Nacional Electoral el encargado de los procesos electorales, éste se compone de al menos siete miembros elegidos para un periodo de cuatro años por el Consejo de Estado, por medio de ternas constituidas por los partidos y movimientos políticos con personalidad jurídica.

El Consejo tiene la facultad de elegir y remover al Registrador Nacional del Estado Civil y conoce y decide los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre los escrutinios generales.

El país colombiano cuenta con distintos mecanismos de participación de los ciudadanos en ejercicio de su soberanía:

- *Voto*
El voto es un derecho y un deber ciudadano de los mayores de 18 años de edad.
- *Plebiscito*
El plebiscito indica ya sea pronunciamientos populares no precedidos por actos estatales o, sobre todo, hechos o sucesos que debido a la excepción no están contemplados constitucionalmente.
- *Referendo*
El referendo se aplica en las ocasiones en que se requiera someter a la opinión ciudadana decisiones tomadas por el Congreso.
- *Consulta popular*

La consulta popular es una institución a través de la cual la ciudadanía expresa su opinión sobre un asunto concreto, a petición de una autoridad determinada.

➤ *Iniciativa legislativa*

La iniciativa legislativa permite presentar proyectos de ley o de reforma constitucional cuando un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existente así lo manifieste.⁸²

Colombia tiene varias formas más de elección, y ésta no es unidireccional ya que tanto puede usarse por la población como por el gobierno. Por ejemplo, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previa aprobación del Senado, puede consultar al pueblo sobre decisiones de trascendencia nacional; también, los gobernadores y alcaldes pueden realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de la competencia del municipio.

En cuanto a la elección del Presidente de la República, éste se elige de forma directa; para la elección de los senadores, las candidaturas se presentan en forma de listas cerradas y bloqueadas, es decir, una serie de nombres ordenados que no puede modificarse.

Como se mencionó párrafos antes, Colombia cuenta con varios mecanismos de participación, mismos que atienden necesidades específicas en tiempos específicos, con ellos, el consejo nacional electoral se dota de elementos que ayudan al proceso democrático, dotando de mayor legitimidad el proceso electoral y a la vida democrática en general, todo esto mediante mecanismos como el plebiscito y el referendo.

3.2.2. Chile

En el país chileno es el Tribunal Calificador de Elecciones el responsable del escrutinio general y de la calificación de las elecciones a la presidencia de la república, y de los diputados y senadores. Asimismo, es quien califica el resultado de los plebiscitos, y resuelve las controversias que se generen.

⁸² Aguirre, Pedro. “Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos: COLOMBIA”. Artículo en línea en el IFE, <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/colombia.htm#sistelec>, consultado el 15 de abril de 2013.

El Tribunal Calificador de Elecciones está constituido por tres ministros o ex ministros de la Corte Suprema, ellos son electos por votaciones sucesivas, secretas y por mayoría absoluta. Los miembros de este tribunal permanecen en funciones durante cuatro años.

Por otra parte, los tribunales electorales regionales se encargan de conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones de carácter gremial y municipal y de resolver las reclamaciones al respecto. Los tribunales regionales están constituidos por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, elegido por ésta, y por dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones. Los miembros de estos tribunales duran cuatro años en funciones.

Cabe resaltar que no pueden ser candidatos a diputados ni a senadores los ministros de Estado, los intendentes, gobernadores, alcaldes, miembros de los consejos regionales ni a concejales; los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los tribunales electorales regionales; es decir, que los funcionarios que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal y los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren contratos con el Estado, tampoco.

El sistema electoral chileno se regula por la ley orgánica, la cual establece las modalidades de los procesos electorales y plebiscitarios, y “garantiza la plena igualdad entre los miembros de los partidos políticos y los ciudadanos independientes, tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los comicios. La Constitución prevé expresamente los casos de convocatoria para las elecciones de funcionarios públicos y para plebiscitos, garantiza el pluralismo político y sanciona a los partidos políticos”.⁸³

Adicional a lo anterior, es importante señalar el sistema de partidos en Chile, el cual ha sido tradicionalmente heterogéneo, con partidos representativos de las tres coordenadas del espectro político: la derecha, el centro y la izquierda, llegando incluso cada una a estar al frente del gobierno durante diferentes etapas. Esta pluralidad ha sido, sin lugar a dudas, un factor que, por un lado, ha favorecido la instauración y propagación de rasgos democráticos y, por otro, ha sido prueba fehaciente del ambiente democrático que ha imperado en el sistema político electoral chileno. No obstante, la historia moderna de la democracia en

⁸³ Aguirre, Pedro. “Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos: CHILE”. Artículo en línea en el IFE, <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/chile.htm#sistelec>, consultado el 15 de abril de 2013.

Chile tiene una grieta generada por la intromisión de las fuerzas armadas en el gobierno y la instauración de una dictadura militar con tintes autoritarios que disolvió los partidos políticos.

3.3. El Servicio Profesional y la Autonomía Institucional Electoral

El servicio profesional es el instrumento por el cual las instituciones integran a su personal a la profesionalización, con ello, lograr un desempeño de excelencia de sus funciones y un continuo mejoramiento, a partir de los méritos.

En México se ha instaurado un sistema de profesionalización que inicia con la selección de personal para determinar el ingreso; el aspirante a servidor público tiene que pasar por un concurso de oposición abierta, mismo que evalúa las aptitudes y capacidades de los interesados.

Sin embargo, el proceso no termina con la selección por méritos, ya que este diseño está pensado para que, durante el desempeño, se evalúe las actividades laborales del empleado burocrático y motivarlo a su constante formación.

Ahora bien, el servicio de profesionalización está íntimamente ligado con el tema de la autonomía constitucional del Instituto Electoral y a los procesos electorales: “La profesionalización implica valorar, aprender y utilizar el conocimiento pragmático en beneficio de la democracia procedimental, es decir, el sentido, operación y capacidades que permiten a las instituciones gobernar y administrar el conjunto de la vida en sociedad.”⁸⁴

Por ende, el servicio profesional se ha vuelto imprescindible para la Administración Pública, ya que es la base para que el gobierno pueda cumplir sus objetivos y concretar la rendición de cuentas a los ciudadanos y la transparencia gubernamental. El sistema profesional permite que los funcionarios electorales sean altamente calificados, apegados a los principios de la objetividad y la imparcialidad, capaces de organizar procesos electorales con eficacia operativa y técnica.

⁸⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México: retos y perspectivas*. México, UNAM- Plaza y Valdés, 2000, p. 49.

La autonomía constitucional, política e institucional del IFE, le permite tener sus propias normas –algunas vistas en el capítulo anterior–, como el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, cuyo principio se define en su primer artículo:

Artículo 1. El Estatuto tiene por objeto:

I. Regular el ingreso, la formación y desarrollo profesional e incentivos, la evaluación, la promoción y el procedimiento disciplinario, así como los procedimientos para la operación, planeación y organización del Servicio Profesional Electoral, además de los relativos al personal administrativo y auxiliar del Instituto Federal Electoral;

II. Establecer derechos, obligaciones, prohibiciones, y demás condiciones de trabajo, así como el procedimiento disciplinario y los medios ordinarios de defensa, y

III. Reglamentar lo referente a las demás materias que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determine que deban ser reguladas por este ordenamiento.⁸⁵

Como se puede apreciar, el Estatuto regula el ingreso y las actividades de los empleados electorales, pero también establece los códigos normativos, por lo que puede evaluar según sus propios establecimientos.

La autonomía constitucional le brindó al IFE los mecanismos para terminar con los vicios del pasado y establecer una serie de medidas sobre la calidad y productividad de la Administración Pública electoral por medio del mérito⁸⁶, esto se debe a que el personal profesionalizado en las actividades electorales puede regenerar la confianza en los procesos electorales y por consiguiente se legitiman los resultados.

Algunos países han implementado el servicio electoral profesional, en donde se puede observar el respaldo de la autonomía a partir de ciertos principios.⁸⁷

En el caso de los Estados Unidos, el modelo del servicio civil de carrera, permite el mantenimiento y mejoramiento continuo de la institucionalidad, a través del diseño de selección, permanencia y ascenso del servidor público.

⁸⁵ *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*, documento en línea en el IFE, http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DESPE/DESPE-estructura/DESPE-estatuto-docs/Libro_primero_1.pdf, consultada el 15 de abril de 2013.

⁸⁶ INAP, Seminario Servicio Público de Carrera en México. *Servicio público de carrera en México: experiencias y perspectivas: memoria del seminario*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001, p. 131.

⁸⁷ Dieter Nohlen, Zovatto et. al. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México, FCE, 2007, p. 439.

En Chile el Servicio Civil Electoral se regula por los concursos públicos, el ingreso y la promoción, para todos los organismos del Estado, por lo cual es un servicio para la cobertura de los puestos de alta dirección como Jefes de Departamento y Directivos.⁸⁸ En Colombia, el Consejo Nacional Electoral cuenta con la Ley de Servicio Civil 443, que se aplica a los empleados del Estado de los tres niveles y sus entes descentralizados.⁸⁹

En nuestro país, el Instituto Federal Electoral se encuentra establecido por la Constitución, regulado por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y un Estatuto de Servicio Profesional Electoral.

El Instituto Federal Electoral establece un servicio profesional sujeto a leyes propias que afianzan su autonomía respecto a los demás poderes del gobierno, mientras que en el caso del Servicio Electoral de Chile y el Consejo Nacional Electoral de Colombia los servicios civiles están sujetos a las leyes de orden Estatal, esta autonomía se entiende como la administrativa:

La autonomía administrativa consiste en la facultad del órgano electoral para establecer los parámetros de organización interna del mismo, así como de los organismos electorales que están a su cargo. Es total cuando tiene amplias facultades de administración de los recursos materiales y humanos del propio órgano electoral. Es parcial cuando el órgano electoral es limitado para su organización pero tiene ciertas facultades de nombrar personal. Finalmente, será nula cuando la organización interna del mismo dependa de otros órganos del Estado.⁹⁰

A continuación se reproduce sólo la ejemplaridad de algunos países latinoamericanos con respecto al tema de la autonomía:⁹¹

CUADRO 2: AUTONOMÍA DE LOS ORGANOS ELECOTRALES EN LATINOAMERICA

País	Órgano	Autonomía política	Autonomía financiera	Autonomía jurídica	Autonomía administrativa	Órgano constitucional autónomo
Bolivia	Corte Nacional Electoral	total	parcial	total	total	*
Colombia	Consejo Nacional Electoral/Registraduría Nacional del Estado Civil	total	nula	total	total	Sí

⁸⁸ Servicio Civil de Chile <http://www.serviciocivil.gob.cl/>, consultada el 15 de abril de 2013.

⁸⁹ Dieter, Z., *op. cit.* p. 442.

⁹⁰ Lucas, P., *op. cit.*, p. 29.

⁹¹ *Ibid.*, p. 30.

Costa Rica	Tribunal Superior de Elecciones	total	total	total	total	Sí
Chile	Servicio Electoral de Chile/Tribunal Calificador de Elecciones	parcial	parcial	parcial	total	No
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	total	parcial	parcial	total	Sí
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	total	total	total	total	*
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	total	total	total	total	*
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	total	parcial	total	parcial	Sí
México	Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral	total	parcial	parcial	parcial	Sí
Nicaragua	Corte Suprema Electoral	total	parcial	total	total	Sí
Panamá	Tribunal Electoral	total	parcial	total	total	Sí
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	total	total	total	total	*
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	total	total	total	parcial	Sí
Uruguay	Corte Electoral	total	nula	parcial	total	Sí
Venezuela	Consejo Supremo Electoral	total	parcial	total	total	*

NOTA: El asterisco señala aquellos órganos a los que no se les considera como órganos constitucionales autónomos toda vez que no cuentan con la característica de inmediatez en el texto constitucional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información expuesta en "Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos". <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/>

A lo largo de este capítulo podemos contrastar y comparar las actividades centrales del Instituto Federal Electoral frente a instituciones homólogas de distintos países, que comparten en mayor o menor medida, cualidades similares a las de México, de tal modo podemos tener un acercamiento a diversas mecánicas de acción para conocer cual es la funcionalidad real del servicio profesional electoral mexicano, cual es el grado de autonomía que ostenta el IFE, así como comparar orgánicamente la constitución y formación de cada instituto o comisión electoral a fin de darle cumplimiento a uno de los objetivos de este trabajo de investigación: comparar, con base en experiencias externas, las oportunidades del servicio profesional electoral mexicano.

4. El Análisis FODA: el IFE y el Servicio Profesional Electoral

En este apartado se expone el uso del análisis FODA en el Instituto Federal Electoral, por consiguiente en el Servicio Profesional Electoral, con el propósito de establecer las bases del camino para la demostración de que la profesionalización del IFE puede ser un modelo viable de implementación para otros organismos públicos y un ejemplo de mecanismo para la selección, capacitación, evaluación y diagnóstico de los servidores públicos. Tomamos como referencia la información que deriva del programa reciente 2008-2012.

La importancia de la unión de los procesos electorales propios del Instituto, con el servicio profesional dirigido a los burócratas, conjuntamente con las políticas para la participación ciudadana es fundamental para la vida democrática del país, asimismo, para eliminar los vicios de la corrupción

El principal objetivo de integrar el análisis FODA a esta investigación es concretar una idea de los principales elementos que deben ser tomados en cuenta para clarificar el estado que guarda el IFE en materia de servicio profesional electoral, así como de las acciones institucionales estratégicas que se han tomado para maximizar fortalezas y oportunidades y minimizar debilidades y amenazas identificadas a partir de las experiencias de trabajo realizadas con el SPE.

Se busca integrar nociones derivadas de distintas realidades y experiencias del IFE, de los principales elementos que se deben tomar en cuenta para observar el servicio profesional a fin de formalizar la misión del IFE en materia de profesionalización.

4.1.El FODA

El FODA es un mecanismo de diagnóstico para las organizaciones, el nombre de este mecanismo se define por sus letras que provienen de las iniciales de cuatro conceptos:

F de Fortalezas

O de Oportunidades

D de Debilidades

A de Amenazas

A su vez proviene de la traducción de las siglas en inglés SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats).⁹² Por lo tanto se define como el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Este análisis es muy utilizado en las empresas privadas, quienes lo toman como un mecanismo para evaluar sus procesos internos, sobre todo la actuación de su personal, al igual que las situaciones externas, positivas y negativas que desean mejorar, con ello, lograr sus objetivos.

Cada concepto se define de la siguiente manera:

- ❖ *Fortalezas*
Son los puntos fuertes que facilitan el logro de los objetivos
- ❖ *Oportunidades*
Las situaciones que podrían favorecer el logro de los objetivos
- ❖ *Debilidades*
Son los “puntos débiles” que constituyen obstáculos internos al logro de los objetivos
- ❖ *Amenazas*
Son las situaciones que podrían afectar negativamente las posibilidades de logro de los objetivos⁹³

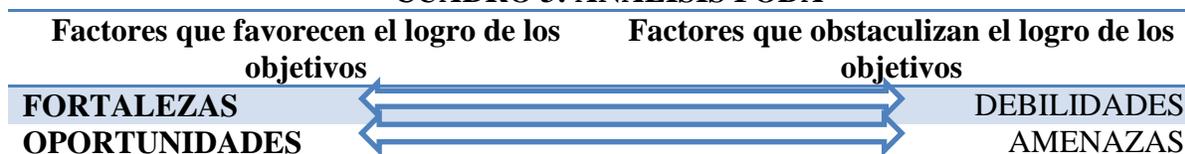
En este sentido los cuatro conceptos que conforman al análisis, toman mayor relevancia cuando se pone en contexto así: “una de las aplicaciones del análisis FODA es la de determinar los factores que pueden favorecer (Fortalezas y Oportunidades) u obstaculizar

⁹² Borello, Antonio. *El plan de negocios*, Madrid, Ed. Díaz de Santos, 1994, p. 157.

⁹³ *Ibid.*, pp. 158-159.

(Debilidades y Amenazas) el logro de los objetivos [...]”.⁹⁴ Cada factor se relaciona con su contraparte:

CUADRO 3: ANÁLISIS FODA



Fuente: Elaboración propia a partir del Análisis de Antonio Borello, *Plan de Negocios*.

El FODA es un análisis interno y externo de una organización, es un diagnóstico que se realiza con el objetivo de apreciar cuáles son los factores y situaciones que se tienen que afrontar:

CUADRO 4: FACTORES INTERVENTORES

FACTORES	POSITIVOS	NEGATIVOS
Interno	Fortalezas	Debilidades
Externo	Oportunidades	Amenazas

Fuente: Elaboración propia.

El mecanismo del análisis FODA permite:

- Determinar las verdaderas posibilidades para alcanzar los objetivos
- Concientizar sobre la dimensión de los obstáculos
- Explotar los factores positivos, neutralizar o eliminar los negativos⁹⁵

Sin embargo, este análisis no sólo puede ser empleado en las empresas privadas, ya que se ha visto que la técnica empleada puede utilizarse en la planeación estratégica en la gestión pública:

El *análisis FODA* es una herramienta de carácter gerencial válida para las organización privadas y públicas, la cual facilita la evaluación situacional de la organización y determina los factores que influyen y exigen desde el exterior hacia la institución gubernamental. Esos factores se convierten en amenazas u oportunidades que coincidan, en mayor o menor grado, el desarrollo o alcance de la misión, la visión, los objetivos y las metas de la organización [...]también permite conocer los factores internos: debilidades y fortalezas.⁹⁶

⁹⁴ *Ibid.*, p. 157.

⁹⁵ Cf. *Ibid.*, p. 158.

⁹⁶ Zambrano Barrios, Adalberto. *Planificación estratégica, presupuesto y control de la gestión pública*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2006, p. 84.

Por consecuencia para conocer el mecanismo del FODA en el IFE, es necesario conocer la organización administrativa, y después entender de qué manera funciona en el Servicio Profesional Electoral.

4.2. La organización estratégica del IFE

La misión debe reflejar las competencias y objetivos, “establece la direccionalidad a la organización, es decir, define en qué sentido debe orientar su acción la organización de cara al futuro”,⁹⁷ debe reflejar la filosofía y valores propios de la institución, los cuales deben estar representados, en el caso de la gestión pública, por los mismos funcionarios.

El IFE tiene como misión: “Contribuir al desarrollo de la vida democrática, garantizando el ejercicio de los derechos político-electorales de la sociedad a través de la promoción de la cultura democrática y la organización de comicios federales en un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad”.⁹⁸

Otro elemento esencial para el diseño del plan estratégico es la visión “la cual puede entenderse como la imagen objetivo de la organización pública a ser alcanzada en un horizonte de tiempo dado, otorgando temporalidad a lo que se desea alcanzar”,⁹⁹ es decir, es el reto de la institución por el cual moviliza a sus miembros a trabajar y realizar el mayor esfuerzo para alcanzar su objetivo.

La visión del IFE es: “El Instituto Federal Electoral se consolida como un organismo público autónomo, transparente y eficiente, en el que la sociedad cree y deposita plenamente su confianza, que se distingue por proporcionar servicios cada vez más confiables y de mayor calidad a la ciudadanía y ser el principal promotor de la cultura democrática en el país.”¹⁰⁰

Ahora bien, el logro a alcanzar se entiende como el objetivo o meta que la organización debe alcanzar, en una empresa privada éste se entiende como obtener mayores ganancias

⁹⁷ *Ibid.*, p. 94.

⁹⁸ Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_es/, consultada el 26 de abril de 2013.

⁹⁹ Zambrano, A., *op. cit.*, p. 96.

¹⁰⁰ Instituto Federal Electoral, “¿Qué es?”, en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_es/, consultada el 26 de abril de 2013.

con un mejor servicio o producto, en el caso de un organismo público, debe estar vinculado con lo que demanda la ciudadanía. Así el objetivo se entiende como “el estado o situación que una organización se plantea alcanzar en un periodo determinado. También se define como los propósitos a alcanzar por una institución pública”.¹⁰¹ La meta, por su lado, es la cuantificación del objetivo, es decir, es a través de ésta que se miden los alcances del objetivo. Es aquí donde toma relevancia el análisis FODA, el cual nos permite cuantificar y cualificar las actividades.

Los objetivos del IFE son los siguientes:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
- Integrar el Registro Federal de Electores.
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.
- Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a los objetivos propios del Instituto y a otras autoridades electorales, además de garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.¹⁰²

Los valores éticos son otro punto esencial que se debe considerar en la organización, ya que son las normas que regularán el comportamiento y guiarán las actividades para concretar los objetivos. El IFE se rige por:

- ✓ CERTEZA. Acciones conducidas con veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de las actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.
- ✓ LEGALIDAD. Por el cual se guían, escrupulosamente, al mandato constitucional que delimita las actividades con las disposiciones legales que las reglamenta.

¹⁰¹ Zambrano, A., *op. cit.*, p. 98.

¹⁰² Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_es/, consultada el 26 de abril de 2013.

- ✓ INDEPENDENCIA. Con la garantía y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la Institución se toman decisiones con absoluta libertad, respondiendo al imperio de la ley, afirmándose la total independencia respecto a cualquier poder establecido.
- ✓ IMPARCIALIDAD. Donde se debe reconocer y velar por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.
- ✓ OBJETIVIDAD. Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales.¹⁰³

De acuerdo con lo expuesto, se establecen los ejes de formación para orientar el quehacer de los servidores públicos, al igual que han de planearse los cursos y eventos, así como las características específicas del funcionamiento técnico administrativo dentro del ámbito laboral.

Estos puntos de la organización del Instituto consideran las necesidades para la preparación de los grupos directivos, la actualización y el perfeccionamiento de los mandos medios y superiores, así mismo, incluye aquellas condiciones particulares que se presentan en el servidor público para su desarrollo personal. Así la profesionalización de los servidores públicos sigue la formación profesional, la actualización y especialización, el desarrollo directivo, el desarrollo personal y el clima laboral.

La capacitación de los servidores públicos corresponde nominalmente a los conceptos de la institución y los procesos dentro de la capacitación, desde una connotación acorde a la visión, misión y objetivos, lo que también está expresado en los principios de la Ley de Servicio Profesional de Carrera.

Cuando la profesionalización parte del cumplimiento de la misión, objetivo, metas, principios y valores de la organización, los principios básicos de la capacitación pueden sincronizarse y la formación garantizará el éxito. Por lo tanto, la interacción sistemática con la estructura de la organización y con los subsistemas de recursos humanos y administrativos será los cimientos para el servicio profesional.

¹⁰³ *Ibidem.*

La capacitación es un proceso administrativo que supone diferentes etapas: diagnóstico, planeación, operación y evaluación; cada una de éstas considera y refleja los principios del y afines, en este caso, del Instituto Federal Electoral.

La capacitación profesional es el reflejo en su estructura y operación, de la misión, visión, objetivos, metas y valores del IFE, es decir, entre los lineamientos, temática y principios de los procesos administrativos y las expectativas de un organismo que se conduce con transparencia y actitud de servicio.

El análisis FODA, entonces, tiene el propósito de verificar y retroalimentar el proceso institucional que permite el mejoramiento continuo al adecuar objetivos y medios de aprendizaje. En este sentido, el proceso de enseñanza-aprendizaje, así como los resultados generados durante la capacitación complementa la función de la profesionalización.

La planeación estratégica del IFE por el análisis del FODA, pueden ser revisados de la siguiente manera:

CUADRO 5: ANÁLISIS FODA DEL IFE

Factores	FODA	Descripción
INTERNOS	Fortalezas	Estatutos, normas y lineamientos internos constituidos a partir de la autonomía constitucional y política. Conocimientos y experiencia en la capacitación, desde el Servicio Civil y ahora con el Servicio Profesional. Fortalecimiento del diagnóstico, planeación, presupuesto, capacitación, dictamen de propuestas, temáticas económicas, operación y evaluación.
	Debilidades	Restricción en recursos presupuestales, materiales y humanos. El sistema de evaluación y seguimiento requiere mejorarse.
EXTERNOS	Amenazas	La capacitación que, en caso de restricción presupuestal, no es considerado como prioritario. Disminución de los recursos para la capacitación. Situaciones políticas que amenazan la estabilidad del organismo.
	Oportunidades	La capacitación existe por sí misma independientemente del servicio profesional de carrera. La centralización de recursos posibilita la participación directa del instituto en la evaluación de los servidores públicos.

Fuente: Elaboración a partir de Antonio Bello, Adalberto Zambrano e Instituto Federal Electoral.

Algunos indicadores del análisis FODA son:¹⁰⁴

- El cumplimiento de metas
- Cobertura del programa de capacitación.
- El cumplimiento del programa de capacitación

La corresponsabilidad entre las pretensiones del programa de capacitación y el impacto que tiene su aplicación en los servidores públicos, más lo que el instituto tiene por objetivos, demanda que haya un análisis profundo, para cumplir con la demanda de la ciudadanía.

4.3. El FODA y el Servicio Profesional Electoral

El Instituto Federal Electoral practica el análisis FODA para determinar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que existen o pueden existir dentro de su organización y diagnosticar las influencias del desempeño y desarrollo de las habilidades de los trabajadores en sus distintas áreas y departamentos.

Así que es una consecuencia lógica que el Servicio Profesional Electoral emplee el mecanismo para el diagnóstico de su quehacer administrativo, laboral y procesal. La situación del sistema electoral está basada en los valores del contexto profesional.

Con base en el resultado derivado del análisis FODA se ha definido la situación general del servicio profesional electoral y las líneas de acción recomendadas para mejorarla, las cuales provienen de las Observaciones del Informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006, de las Auditorías de Desempeño de la Secretaría de la Función Pública sobre el Sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, Informe del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) del 2008 al 2010 y el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2008 al 2012.

Los lineamientos para el mejoramiento de los sistemas de recursos humanos para el servicio profesional se resumen en los siguientes puntos que presuponen su importancia:

¹⁰⁴Zambrano, A., *op. cit.*, p. 247.

- Para el mejoramiento de la imagen que se tiene sobre el trabajo dentro del sector público.
- El sector público debe demostrar que es un lugar en donde la gente puede desarrollarse profesionalmente, con una imagen creíble y positiva sobre las condiciones de trabajo.
- El mercado laboral debe mantener una competencia constante entre las ventajas de ser un servidor público comparadas con el trabajo dentro del sector privado.¹⁰⁵

Las líneas generales de acción derivadas del análisis FODA para la mejora del funcionamiento del sistema del Servicio Profesional Electoral son:

- 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.

La planeación estratégica, a partir del análisis FODA, es un mecanismo que resulta esencial para mejorar el funcionamiento del sistema electoral. Por ello, resulta importante la realización de los objetivos y la medición de los indicadores para asumir los resultados. De este modo el organismo público se guía como cualquier institución privada, con la diferencia que su meta no es obtener ganancias económicas, sino ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía, su labor administrativa por lo tanto está encaminada a las acciones que quieren alcanzar las metas.

¹⁰⁵ Secretaría de la Función Pública, *Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2008-2012*, p. 12, documento en línea en el Portal de la función pública, en http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/786/4/pspc_2008-2012_contenido_092008.pdf, consultada el 28 de abril de 2013.

Las medidas administrativas del organismo electoral intentan conseguir la mejora y el fortalecimiento del sistema de profesionalización del servicio electoral, sin embargo, el contexto social y político limita sus funciones como el que sus estructuras se consoliden. Es así que el seguimiento para el desempeño de los servidores públicos tiene que ser observado de manera crítica, y teniendo como referente la situación externa.

El Servicio Electoral de Carrera en este contexto abre las expectativas para la consolidación de la democracia. Basta recordar el tiempo anterior a la alternancia presidencial en México cuando el Instituto Electoral carecía de la transparencia de sus comicios y, por consiguiente, de la confianza sobre sus funcionarios.

Con vista en la misión y en los objetivos, se puede deducir que el servicio profesional tiende a revertir los vicios pasados, e inclusive la mala impresión de los ciudadanos sobre todo, a partir de algunos “supuestos” fraudes que han cubierto la historia mexicana sobre las elecciones.

El Instituto Federal Electoral tiene el gran reto de recuperar la confianza de la ciudadanía hacia el propio instituto y hacia los procesos democráticos. Por esto, se ha visto en la necesidad de buscar un desarrollo organizacional que le permita funcionar con eficacia y transparencia, siendo requisito un Servicio Profesionalizado de Carrera que responda eficazmente.

Como se pudo apreciar en el anterior capítulo, los países con mayor desarrollo democrático mantiene un servicio profesional de gran estabilidad, tanto política como administrativamente. Los procesos electorales se dan en un ambiente donde la burocracia es profesional.¹⁰⁶

En el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2008-2012, se presentaron las políticas para el desarrollo de las capacidades profesionales de los servidores públicos:

¹⁰⁶ Colomer, Josep. *Instituciones Políticas*. Barcelona, Ariel, 2ª Edición 2007, p. 17.

CUADRO 6: DIAGNÓSTICO FODA 2008-2012

Debilidades	Oportunidades
<ol style="list-style-type: none"> 1. Se requiere más vinculación entre los subsistemas del SPC. 2. Normatividad y procedimientos inadecuados. 3. Deficiencias en la implementación del sistema tecnológico. 4. Talento y capacidad humana poco capacitada. 5. Falta de liderazgo institucional. 6. Excesiva centralización y poca flexibilidad. 7. Falta de personal para operar el SPC en las RRHH. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adecuar el SPC para capitalizar la expectativa que ha generado. 2. Mejorar la imagen y credibilidad del SPC. 3. Implantar la gestión del desempeño vinculando los resultados individuales e institucionales. 4. Concretar el rol definido para la SFP en el SPC hacia todos los actores. 5. Forma parte importante de la agenda del PND. 6. Exigencias Internacionales.
Amenazas	Fortalezas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de aceptación del SPC. 2. Falta de compromiso y conocimiento de los mandos superiores. 3. Posibilidad de abuso y corrupción para evadir la norma. 4. Que se le ubique como un sistema de burocracias. 5. Falta de una cultura hacia la gestión de talento. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El rumbo estratégico está definido. 2. Se dispone de sistemas implantados. 3. Voluntad de cambio. 4. Un marco normativo existente. 5. Personal interno comprometido.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Secretaría de la Función Pública, *Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2008-2012*, México, Gobierno Federal, 2008, p. 27.

En cuanto al análisis FODA al Servicio Profesional Electoral se resume en el siguiente cuadro:

CUADRO 7: ANÁLISIS FODA DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

Factores	FODA	Descripción
INTERNOS	Fortalezas	<p>El Servicio Profesional Electoral cuenta con:</p> <ul style="list-style-type: none"> Una estructura administrativa sólida y eficaz Una capacidad organizativa para su buen funcionamiento La capacitación constante y adecuada, con canales internos de comunicación eficientes Mantiene un alto nivel de compromiso entre el personal Su marco normativo está actualizado
	Debilidades	<p>El Servicio Profesional de Carrera carece de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Recursos presupuestarios, materiales y humanos Instrumentación para el marco normativo Aplicación de medios ordinarios para la defensa del trabajador Confianza en los procedimientos internos de promoción.

		Confianza en los procedimientos de ingreso al servicio profesional electoral Confianza en los mecanismos de evaluación del personal Aplicación adecuada de los procedimientos disciplinarios
EXTERNOS	Amenazas	Las amenazas externas al Servicio Profesional son: La influencia de los partidos políticos en el funcionamiento del sistema del SPE La influencia negativa de los medios de comunicación en la imagen del personal profesional electoral ante la ciudadanía La falta de recursos para la capacitación
	Oportunidades	Las oportunidades para el Servicio Profesional Electoral son: La nueva percepción de la ciudadanía sobre un personal profesional electoral confiable El IFE y su servicio profesional electoral tienen acreditación internacional por lo que brinda nuevos horizontes Las innovaciones en la capacitación para el servicio profesional de carrera.

Fuente: Elaboración a partir del informe de la Secretaría de la Función Pública, *Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2008-2012*, México, Gobierno Federal, 2008.

El Servicio Profesional Electoral evalúa el desempeño y el aprovechamiento de los funcionarios, a través de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPE). La evaluación del desempeño de los funcionarios del SPE considera los siguientes factores:

- a) Eficacia y eficiencia en procesos, proyectos y funciones
- b) Eficacia y eficiencia en resultados globales
- c) Principios y perfiles de actuación
- d) Desarrollo laboral¹⁰⁷

El IFE para evaluar a su personal usa varias herramientas, entre ellas la Tecnología de la Información y Comunicación (TIC), estando a la vanguardia de muchas de las aplicaciones, que por las nuevas tecnologías obliga a adaptarse. A continuación se muestra un análisis de FODA basado en el TIC:

¹⁰⁷ Méndez Martínez, José Luis et al, *Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales*, México, INAP e IFE, 2000, p. 14.

IMAGEN 1: TIC-IFE

	
SECCIÓN	TIC
SERIE	GOBIERNO (GOB)
TÍTULO	ANÁLISIS FODA DE TIC
Fecha del análisis: _____ Equipo de analistas: _____	
Qué está siendo analizado: _____	
Análisis interno	
<i>Enumere los factores inherentes de lo que se está analizando, como las competencias de su grupo.</i>	
Fortalezas	Ideas para construir sobre estas fortalezas
Debilidades	Ideas para minimizar o corregir estas debilidades
Análisis externo	
<i>Enumere los factores externos de lo que se está analizando.</i>	
Oportunidades	Ideas para investigar o aprovechar estas oportunidades
Amenazas	Ideas para minimizar o sobreponerse a esas amenazas

Fuente: IFE, <http://www.ife.org.mx>

El Servicio Profesional Electoral es un órgano confiable para los puestos públicos en, prácticamente, todos los niveles, por lo que ha sido reconocido internacionalmente. Pero, es evidente que el aspecto político limita las actuaciones de algunos funcionarios y, todavía peor, esto influye en la percepción de la ciudadanía.

La burocracia mexicana, en general, sigue viéndose como una fuente de corrupción e ineficiencia. Pero, existen instituciones que han conseguido crecer y mejorar los servicios profesionales de carrera, este es el caso del IFE, que como organismo autónomo cuenta con

una estructura en la que el Servicio Profesional Electoral ha mantenido un nivel de desarrollo óptimo.

Si bien, la consolidación de una democracia firme abarca varios aspectos como la política y economía, la confianza en los procesos electorales como mecanismo básico de decisión colectiva, está impulsada por los cambios efectivos en su interior, con las prácticas de sus miembros.

El análisis estratégico de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas es la herramienta utilizada en esta investigación para identificar y analizar los ámbitos interno y externo que impactan positiva o negativamente en el desarrollo del IFE y particularmente en el servicio profesional electoral. La definición de dichos ámbitos es de suma importancia, toda vez que con base en ellos se formulan gran parte de los supuestos de esta investigación.

La evaluación de factores internos y externos para esta investigación busca identificar con oportunidad las aportaciones del servicio profesional electoral derivadas de la dinámica del entorno durante la ejecución y la operación de planes, proyectos y que, en su caso, impliquen redefinir o formular nuevos objetivos estratégicos, líneas estratégicas y líneas de acción.

5. La implementación del Servicio Profesional Electoral como modelo de profesionalización en México

Para finalizar, el presente capítulo se centra en analizar el Servicio Profesional Electoral como modelo orientador de profesionalización para las instituciones públicas del país, pues consideramos que podría ser un instrumento de eficacia y eficiencia de sus funciones. Así que se exponen las líneas generales por las cuales éste puede ser un ejemplo, respaldado en el planteo de Ricardo Uvalle, y en los hechos que han mostrado cómo el IFE ha logrado superar sus propias debilidades y conflictos, fortaleciendo su estructura administrativa.

5.1. El entorno de las instituciones públicas en México

México ha tenido un largo proceso de modernización en las funciones públicas, aunque se han tenido avances estos no tienden a ser tan significativos, como para señalar que se vive en una era próspera. Por el contrario, el país actualmente transita por una serie de dificultades, crisis económicas, sociales y políticas, y por si fuera poco, una ola generalizada de violencia.

En medio de estos serios problemas de seguridad, el gobierno intenta responder eficazmente a las necesidades de la población, siendo los esfuerzos vanos, pues hay dentro de los mismos órganos gubernamentales de los tres niveles de poder, un enemigo que parece imposible de erradicar: la falta de un trabajo burocrático honesto. Lo que acarrea que exista el compadrazgo, el clientelismo, la corrupción, vicios de viejas prácticas que impiden realizar el quehacer de forma adecuada, eficaz y correcta.

Las deficiencias en la actividad de las funciones públicas encaran una democracia estancada que permite la desigualdad social, consintiendo la desconfianza de los ciudadanos e impidiendo un desarrollo nacional.

Ante este panorama, parece que México y sus instituciones corren el riesgo de un retroceso hacia el autoritarismo, haciendo parecer que los cambios hasta ahora logrados son inútiles.

La confianza en los organismos gubernamentales sólo puede conseguirse cuando la población perciba que están haciendo su trabajo como corresponde.

Un instituto que ha conseguido sobresalir ante las grandes presiones ha sido el IFE, objeto de este estudio. Antes, la legitimidad de las autoridades estaba entredicha, aunque el PRI gobernó durante más de setenta años, su posición en el poder fue puesto en tela de juicio, hasta que se desató una revolución mediática. El consenso electoral es el que reconoce la legitimidad del gobernante, por lo que un mal desempeño del Instituto Electoral desencadena grandes conflictos.

Los conflictos postelectorales se han derivado de las 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 y no tanto de la falta del espíritu democrático. Por ello, el perfeccionamiento del Servicio Profesional Electoral ha resultado fundamental para el desarrollo democrático del país, lo que se traduce en personal mejor preparado y eficiente que responde con objetividad, legitimidad y transparencia a las exigencias de las actividades institucionales electorales.

Ahora bien, el contexto de las instituciones públicas en general tiende a travesar tendencias de transformación. El Servicio Profesional de Carrera ha intentado generar confianza entre los aspirantes a funcionarios en las vacantes a concursar, aunque uno todavía se puede encontrar con favoritismo, omisión y violación a la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPCAPF).

Si bien la Ley propone la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad, la realidad es que hay prácticas contrarias. Por ende, la búsqueda de un entorno óptimo para las instituciones e implementar el Sistema de Profesionalización, tiene que ser revisado ampliamente.

El servicio profesional planteó la preparación de profesiones y la formación del funcionario, para la especialización laboral en el ámbito de las instituciones públicas, donde las habilidades y destrezas para el desempeño se inscribieran en la sociedad. Así que la naturaleza de la administración pública ha sido el objeto de cambios a partir de la *Reforma*

del Estado, modernizándose. El nuevo perfil del Estado democrático en concordancia con las circunstancias económicas, políticas y sociales que imperan en el mundo por la globalización, ha transformado notoriamente la capacidad de administrar.

La formación del servidor público se ha modificado con un nuevo estilo de administrar, poniendo énfasis en el carácter técnico, instrumental y en el desarrollo de habilidades gerenciales para potenciar la capacidad de respuesta: “lo nuevo en la sociedad de la información, el conocimiento, la tecnología y los campos profesionales, no se reduce al monto de saber actualizados. Lo nuevo está relacionado con los modos como se produce, circula y se transfiere el conocimiento a la estructura del mundo del trabajo.”¹⁰⁸ En la era de la globalización el Estado también ha entrado al mercado laboral en el que tiene que dar un servicio al cliente profesional, sólo que en este caso, es el servicio de atención al ciudadano.

El servicio profesional es una política de saneamiento para equilibrar y aprovechar los recursos, mediante el manejo estratégico para optimizar el recurso humano, para contar con el personal necesario, más calificado y a un menor costo. Definitivamente, es una estructura más efectiva y con esquemas de organización para lograr la eficiencia en la gestión pública. De este modo la capacitación y la formación se convierten en una alternativa para mantener la competitividad interna generando la oferta necesaria con base en la planeación estratégica para optimizar los recursos.

El Servicio Profesional de Carrera quedó implantado en el año 2004, en 75 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Para el año 2009, México, como miembro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), ocupaba el lugar 17 en la funcionalidad del sistema de carrera de los 26 países con un servicio civil.¹⁰⁹ Con esto se puede observar que la nueva cultura del servidor público ha podido rendir algunos frutos.

El planteamiento moderno del servicio público profesionalizado tiene relación con una visión de gobierno abierta y transparente, la cual procura que sus respuestas además de ser

¹⁰⁸ López Zavala Rodrigo (coord.), *Huellas de la Profesionalidad*, México, Plaza y Valdés Editores, 2008, pp. 21-23.

¹⁰⁹ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en México, <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/laocdeenmexico.htm>, 8 de junio de 2013.

eficientes en favor de la vida pública, puedan ser fiscalizadas desde la tribuna ciudadana. Este esquema óptimo 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. El servicio público deseable se rige por los valores de la democracia y por los indicadores visibles de que su trabajo sea eficaz y eficiente en beneficio de la sociedad.

En el caso de México, la función pública ha transitado por vaivenes que no ha respondido a un sistema de méritos estrictos, sino que se han movido por intereses políticos y personales, derivado de ello, han subsistido un conjunto de prácticas, costumbres y reglas no explícitas que influyen de manera negativa. 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.¹¹⁰ Cabe señalar que no hay una diferencia clara entre los políticos electos y los altos funcionarios públicos, pues algunas carreras de altos funcionarios han sido burocráticas, lo que se explica por el sistema autoritario y presidencialista. Al no haber equilibrio, el dominio del titular del Poder Ejecutivo sobre la administración federal era, y posiblemente en algunas partes sigue siendo, prácticamente absoluto.

Es posible mejorar el funcionamiento de la administración pública, a pesar de sus costos de inversión, a final de cuentas las ventajas del servicio profesional son facilitar la tarea gubernamental. Sólo que el modelo que se debe seguir tiene que ser el más óptimo. Un sistema de profesionalización debe fundarse en el mérito, es decir, en la evaluación competitiva como la base de la selección.

La profesionalización del servicio público y la eficiencia de la burocracia, la responsabilidad y la rendición de cuentas van de la mano. Por lo tanto, la función administrativa pública es un mercado en la que los precios y la asignación del trabajo están dirigidos por un conjunto de reglas y procedimientos administrativos. En las burocracias públicas, dichas reglas administrativas están establecidas por la Ley del Servicio

¹¹⁰ Guerrero, P., *op. cit.*, p. 13

Profesional que rige el sistema de contratación, separación, remuneraciones y promociones.¹¹¹

“En ausencia de una carrera administrativa general, ha prevalecido el reclutamiento por vías patrimoniales, la carencia de racionalización del ingreso al servicio público y otros rasgos similares que son propios del *sistema de botín*”,¹¹² el escenario nacional ha estado poblado de partidismo, la empleomanía y el aspirantismo. El deseable sistema de profesionalización del servicio público está ligado, por tanto, al establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa, con miras al desarrollo de la función pública a través de reglas de certidumbre y permanencia, erradicando el partidismo, la “recomendación” y el favoritismo.

En cuanto a la estabilidad, continuidad y ascenso no se han podido tampoco afianzar, continuando el patrón de relevos determinados por decisiones políticas y personales, esto trae como consecuencia una falta de compromiso y desánimo en el trabajo de los servidores públicos.¹¹³ Aunque pueden variar las opiniones en cuanto a los aspectos básicos para el funcionamiento de un servicio público profesionalizado, existen puntos cruciales que no se pueden desatender y que las instituciones públicas podrían adoptar para obtener un esquema óptimo de desarrollo:

1) *La formación inicial*

El aspirante a servidor público debe tener un perfil formado en las instituciones de enseñanza superior, para atender los asuntos del gobierno y la administración pública de manera óptima, con una visión y criterio amplios. Una forma ideal es a través del Servicio Social y el Sistema de Prácticas, para desarrollar sus habilidades y destrezas, asimismo, obtener un aprendizaje directo de los asuntos del gobierno y la administración pública.

2) *Reclutamiento*

Donde se den reglas que permitan que el servicio público adquiriera un carácter abierto y competitivo. Las reglas que lo integran deben garantizar la equidad entre los participantes. También, la convocatoria a los exámenes debe ser pública y ampliamente difundida. Así, se garantizaría un ingreso a la función pública transparente a través de méritos y perfiles acreditados.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 24.

¹¹² Guerrero, O., *La Ley del Servicio Profesional...*, p. 28.

¹¹³ García Ramírez, Sergio. “La profesionalización del servicio público”, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm. 31 julio-septiembre, 1996. P. 49.

3) *Marco institucional*

Se refiere al aspecto normativo, 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*

Proceso permanente, que ubica las necesidades que tiendan a fortalecer la calidad del servicio público, a través del capital humano.

5) *Evaluación del desempeño profesional y el sistema de incentivos*

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.¹¹⁴

Con estos cinco puntos de Ricardo Uvalle se puede tener un sistema deseable de profesionalización, sin embargo, para concretar de *facto* un modelo de profesionalización, se puede recurrir a uno que este actualmente en funcionamiento, en el que ya podemos ver los frutos de su organización, en este caso, es el Servicio Profesional Electoral.

5.2. El Servicio Profesional Electoral como modelo orientador de profesionalización en México

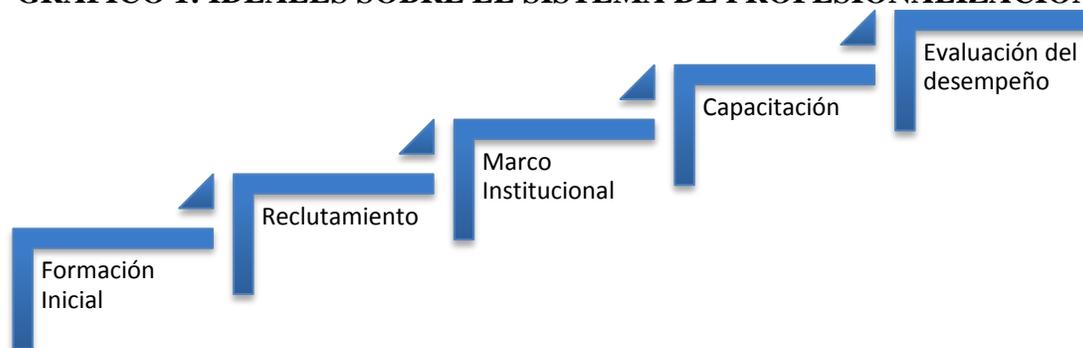
Al destacar el papel preponderante de la formación del personal de la administración pública, es necesario revisar un modelo apropiado para su implementación en las instituciones públicas, con el propósito de mostrar que el sistema de profesionalización permite acreditar un buen funcionamiento. Para mostrar que el SPE es una buena opción éste tiene que cumplir con, la mayor parte, de los ideales sobre el sistema de profesionalización. Como lo señala Uvalle: “formar capacidades es un proceso amplio, complejo y continuo para que los gobiernos sean instituciones para la vida pública. Formar capacidades alude a cómo preparar profesionales especializados en el tratamiento de los asuntos públicos.”¹¹⁵

Así, y con el diseño anteriormente expuesto de Ricardo Uvalle, se muestra la pertinencia del Servicio Profesional Electoral, e inclusive se puede observar el análisis FODA, como parte esencial de su estructura:

¹¹⁴ Uvalle, R., *La profesionalización...*, pp. 52-55

¹¹⁵ Uvalle, R., *Institucionalidad y profesionalización...*, p. 218.

GRÁFICO 1: IDEALES SOBRE EL SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de Ricardo Uvalle Berrones en *La profesionalización del servicio público en México*, pp. 52-55.

* *La formación inicial es el concurso de oposición*

El concurso de oposición es la vía primordial de acceso al servicio, en el Estatuto, artículo 69, se establece que el Concurso, en su modalidad de oposición, consiste en un conjunto de procedimientos que aseguran la selección de los mejores aspirantes para ocupar plazas vacantes de cargos o puestos exclusivos del Servicio. 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.¹¹⁶

* *El reclutamiento o los procedimientos de incorporación*

Los procedimientos de incorporación tienen por objeto cubrir las vacantes que se generen en los cargos o puestos del servicio. En el artículo 74 del Estatuto se siguen 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 [...]

¹¹⁶ Estatuto de Servicio Profesional Electoral, documento en línea en la página del Instituto Federal Electoral, http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/58/ife_15ene10.ACUERDOESTATUTO.CG599-09.pdf

El Examen de incorporación temporal son de carácter excepcional, su utilización está debidamente motivada en circunstancias o necesidades especiales de ocupación de plazas del servicio. En el caso del examen de incorporación, éste se realiza 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. Para el caso de cargos de Vocales Ejecutivos, el proceso de incorporación por la vía de examen, sólo se considera a aspirantes internos. Los integrantes de la Comisión del Servicio deben estar informados sobre el procedimiento de examen de incorporación temporal y podrán estar presentes en el desarrollo del mismo.

Otra forma de ingreso es por cursos o prácticas, dirigido a un funcionario que ha desempeñado durante algún tiempo un puesto o cargo dentro del servicio, y se le brinda la oportunidad para que se establezca en él a través de una serie de cursos y prácticas.

Después del procedimiento de incorporación, en cualquiera de sus modalidades, se procede a hacer la designación del ganador del Concurso, es decir, el nombramiento.

** Marco institucional o normatividad*

El Servicio Profesional Electoral está regido por el Estatuto del Servicio Profesional, el cual en su primera versión fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, para ofrecer personal calificado al Instituto Federal Electoral. Éste ha tenido varias reformas y actualmente está vigente.

También toma en cuenta otras legislaciones como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

** Capacitación*

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”. 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.

La capacitación está atendida en el artículo 332. Existen dos tipos de programas: capacitación permanente o especial, ambos están orientados a:

- I. Elevar las aptitudes, actitudes, habilidades y conocimientos asociados al desarrollo del personal administrativo dentro del Instituto;
- II. Contribuir con el desarrollo de conductas y competencias del personal administrativo, acorde a los fines y objetivos del Instituto;
- III. Actualizar al personal administrativo en los temas relativos al ámbito institucional, normativo y tecnológico; y
- IV. Fomentar la adquisición de conocimientos y destrezas en el trabajo, acordes a la modernización de los procesos del Instituto.

Cabe agregar que el SPE prevé la actualización y capacitación permanente de sus miembros.

* *Evaluación*

La evaluación del personal permite dar seguimiento al desempeño de las actividades, 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. La evaluación es un elemento esencial para lograr la profesionalización, pues obliga al personal a la constante actualización y capacitación.¹¹⁷

El artículo 168, párrafo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que la permanencia de los servidores públicos del Instituto está sujeta a la acreditación de los exámenes del Programa de Formación y Desarrollo, así como al

¹¹⁷ Guerrero, J. P., *op. cit.*, p.29.

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.

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.

5.3. El sistema de profesionalización del IFE

La formación del servidor público debe estar centrada en la acción gubernamental con un sentido público, crítico y preparado, con énfasis en el conocimiento y la práctica, para producir capacidades institucionales más efectivos y responsables, articulados en el mérito y el desempeño, para la construcción de una carrera y el desarrollo profesional.

En este sentido la gestión pública es la práctica democrática, con rumbo institucional, que permiten la cooperación y productividad social para la rendición de cuentas, la aplicación de las políticas públicas, el uso racional de los recursos, para mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

La formación de los servidores públicos profesionales del sistema del SPE incorpora el conocimiento técnico para ofrecer a la ciudadanía lo que demanda, pero ¿cómo se puede afirmar esto?

- Proceso electoral 1991. Los comicios federales de 1988 condujeron a una crisis de credibilidad en los procesos electorales y en las instituciones encargadas de su organización.
- Proceso electoral de 1994. En las elecciones de 1991 existieron errores a lo largo del proceso -como la falta de información oportuna y rápida de los resultados- que influyeron negativamente en la credibilidad y mostraron las deficiencias de la nueva legislación y la estructura organizativa de las elecciones.
- Proceso electoral de 1997. Después de las elecciones de 1994 la crítica se concentró en la inequidad de las condiciones de la competencia (financiamiento público y acceso a radio y televisión, principalmente).¹¹⁸

En fechas recientes, la empresa Mitofsky ha publicado que el IFE, después de las elecciones del 2012, donde el organismo se ha puesto a prueba con un proceso controvertido ha obtenido buenos resultados: “Este era un año en el que esta institución sería puesta a prueba y lo pasa con éxito en términos de la confianza que los ciudadanos le otorgan, ya que si bien sube el porcentaje de desconfianza 2 puntos porcentuales, también sube el de mucha confianza 6 puntos aumentando así su saldo de opinión en 2012.”¹¹⁹

Con esto último se puede confirmar lo que se ha venido exponiendo, acerca de la confianza de los ciudadanos en el gobierno: “la formación del servidor público para desempeñar un cargo administrativo ha partido de criterios vinculados a la razón de Estado. Esto explica

¹¹⁸ IFE, “Estudio sobre el abstencionismo”, artículo en línea en el Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/vgn_investigacion/estudio_sobre_abstencionismo.htm

¹¹⁹ Mitofsky, “Evolución de confianza en instituciones”, en *Los números no mienten 2012*, p. 85, documento en línea, http://consulta.mx/web/images/NumerosNoMienten/2012_NA_LosNumerosNoMienten.pdf, consultado el 29 de julio de 2013.

por qué los Estados le confieren a los gobiernos la exclusividad de preparar al personal que presta un servicio público.”¹²⁰

El *perfil profesional* de una institución está relacionado con las aptitudes de un estratega en el análisis y solución de los asuntos públicos que denota un perfil confiable y multifacético.¹²¹ En cambio las *capacidades formativas* están relacionadas con una postura visionaria capaz de institucionalizar los problemas sociales, las cuales se enfoca en dos planos, como una plataforma para impulsar la gobernabilidad y la gobernanza:

- 1) Contar con un pensamiento estratégico para la gobernabilidad se relaciona con las capacidades para conducir a una sociedad hacia sus objetivos a través de la organización de las instituciones con programas, sistemas de gestión, proyectos y evaluación de políticas públicas, y
- 2) Cuando se perfila hacia la gobernanza, se fundamenta en la capacidad estratégica para movilizar los recursos en situaciones deseadas mediante la coordinación en red a nivel interinstitucional para integrar la profesionalización en el aparato gubernamental.

Desde esta perspectiva el sistema de profesionalización del IFE se articula como un modelo que se puede implementar a otras instituciones, debido a que la formación del servicio público es “entendida como la capacidad del gobierno para traducir sus intenciones en resultados satisfactorios, a la luz de valores públicos sustentados por la utilidad nacional.”¹²² Lo que define bien al trabajo conseguido por el instituto electoral.

El Servicio Profesional Electoral tiene un dominio administrativo que evita las funciones por parte de improvisados o aficionados para constituirse por servidores públicos calificados. Es así que el aprendizaje y la preparación trascienden en la organización al ser entes transformadores. Incluso su autonomía es decisoria en la administración pública, su importancia radica en que movilizan eficientemente estructuras y recursos calificados para concretar los objetivos de la institución.

La formación de los servidores públicos se convierte en el medio para ejercitar y optimizar la función pública retomando los valores públicos para mejorar el desempeño. “Resulta

¹²⁰ Uvalle, R., *Institucionalidad y profesionalización...*, p. 11.

¹²¹ Dror Yehezkel, *Enfrentando el futuro*, México, FCE, 1990, p. 215.

¹²² *Ibid.*, p. 96.

inevitable que nuevos paradigmas o cambios en los ya existentes tengan gran influencia en la educación formal y en la capacitación.”¹²³

La formación administrativa está fundada en las necesidades de la práctica y la acción, tal como son requeridas en el ejercicio del servicio público, la capacitación de los funcionarios públicos dentro del curso de los problemas reales¹²⁴ lograr la eficiencia y credibilidad ante la sociedad.

El modelo de un servicio profesional está relacionado con el sistema político, la gestión pública y las mejoras institucionales. Por ello, el servicio profesional es una condición para profesionalizar a la burocracia, hacer del “sistema del mérito” una realidad tangible, separando la carrera administrativa de la política, generando mayor autonomía y brindando continuidad a las acciones de la administración pública y eficiencia a la gestión pública.

El sistema de profesionalización del IFE instrumentado de manera adecuada con las necesidades de cada organización puede aportar la mejora institucional, pues dotará de objetividad, certeza, imparcialidad, legalidad, transparencia y eficiencia, por consiguiente será un influyente del mejor desempeño y una mejor percepción por parte del usuario, tal como el IFE lo ha conseguido con su servicio.

5.4. El impacto del modelo de profesionalización del IFE

Durante muchas décadas ha existido en México un estereotipo de burócrata, cuyo trabajo es insuficiente y deficiente, provocando una mala reputación de los gobiernos en turno, como las instituciones que lo integran. Por ello, el impacto de la aplicación del modelo de profesionalización del IFE para el desempeño de las instituciones públicas en el país sería positivo, si el servicio público direcciona las transformaciones de la administración pública en relación con las necesidades sociales.

¹²³ Bozeman, B., *op. cit.*, p.207.

¹²⁴ Dror, Y., *op. cit.*, pp. 90-112.

El servidor público no es un elemento en la tramitología administrativa, es un estratega en la vida pública que se encarga de enlazar en forma inteligente el Estado con los ciudadanos, por ello, tiene una gran responsabilidad en la organización.

Por otra parte, la formación profesional es un factor que promueve la modernización, el cambio y acredita la calidad en las instituciones, coadyuva a direccionar los objetivos públicos bajo criterios de eficiencia, eficacia, economía y evaluación para afrontar la diversidad de problemas que acechan a la sociedad. Entonces, es una condición para fortalecer la legitimidad, la normatividad y las acciones del Estado para regular, dirigir y coordinar las relaciones con la sociedad mediante instituciones estables, sólidas, confiables y receptivas que se consolidan en la descentralización político-administrativa.

Una de las grandes ventajas o implicaciones de un buen funcionamiento gubernamental se traducen en un sistema económico estable, hay que recordar que de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, “hay una relación entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno”¹²⁵, así que de un buen sistema de profesionalización dependerá el grado de desarrollo económico de un país, la legitimidad y eficacia del Estado, por consecuencia la consolidación de la democracia.

Las implicaciones son muchas y variadas, también se encuentran las grandes transformaciones en la administración pública, orientada a la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, generando un valor agregado, intangible, que se sustenta en las políticas de desarrollo social.

Un buen servicio profesional también contribuye para que las reformas institucionales se consoliden en el ejercicio público con procedimientos operativos democráticos y transparentes, pues puede ser considerado como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades, para la buena gestión pública así como para modernizar y profesionalizar la administración pública.

La autonomía del IFE que repercute en el SPE y sus legislaciones es un modelo de autonomía para la administración pública que puede desarticularse de las agitaciones

¹²⁵ Echebarría Koldo, “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina,” en *Red de Gestión y Transparencia de la política pública*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, pp. vii-viii.

políticas y facilita la continuidad de los programas prioritarios y políticas públicas para impregnar de eficiencia y calidad la gestión pública.

Los servicios profesionales en la administración pública son un fenómeno que implica una enorme complejidad al momento de diseñar, administrar, institucionalizar y reformar los sistemas, relacionado con la especialización de los servicios, la cultura organizacional, las tradiciones, las restricciones institucionales la madurez de la burocracia organizacional, la organización y funcionamiento administrativo, el apoyo tecnológico, la escases de los recursos, la gestión de los recursos humanos y la acelerada transformación de la sociedad.¹²⁶

El impacto del Servicio Profesional Electoral podrá repercutir en la distribución del poder y de los recursos públicos, de la autonomía técnica y política que implica la separación de la carrera administrativa y la política, para desarticular a la Administración Pública de los vicio políticos y facilitar la continuidad de los programas y las políticas públicas con el fin de dar sustentabilidad a las acciones legales del gobierno.

El Instituto Federal Electoral está relacionado con la rendición de cuentas, elecciones competitivas y frecuentes, ejercicio de las libertades políticas y sociales, el control de la información, la fiscalización mutua entre los poderes y la evaluación del desempeño mediante resultados tangibles medibles, por ello su servicio profesional es un modelo de dirección estratégica en el servicio público.

El impacto positivo del modelo de profesionalización del IFE hace deseable que su sistema de profesionalización pueda ser implantado en cada institución pública, con las propias reservas que se necesita para cada ámbito, pero que en lo general lo que más se rescata de él, es la práctica y no tanto las normas que lo regulan, si bien parte importante, de nada sirve tener cantidad de leyes si no se aplican. Así que el gran acierto es que el servicio profesional brinda las posibilidades de transformación.

¹²⁶ Dussauge Laguna, Mauricio I., “De la profesionalización administrativa a la profesionalización de los estudios sobre servicios civiles”, en *Revista Profesional de Carrera*, núm. 7, México, 2007, p. 4.

Conclusión

El IFE a través de su servicio profesional ha sido muy relevante en la transición a la democracia, asimismo, ha fortalecido la estructura del Instituto permitiéndole cada vez mayor capacidad organizativa de los procesos electorales y reforzado la estructura administrativa.

Aún existen aspectos que el Instituto Federal Electoral, indudablemente, debe mejorar, pero en comparación con un pasado de caos electoral, se puede señalar que ha tenido avances significativos en cuanto a su desempeño en la vigilancia del cumplimiento de la ley, en especial durante las campañas políticas ha mostrado gran madurez.

Lo que parece contundente, es que el fortalecimiento del servicio profesional sin lugar a dudas seguirá contribuyendo para la consecución de los objetivos del IFE, brindando el ambiente para desarrollar las responsabilidades propias del organismo, asegurando la transparencia y legalidad.

En comparación con otros organismos públicos como lo son las diversas secretarías de estado, órganos desconcentrados o descentralizados, los cuales no tienen autonomía constitucional ni política, y dependen enteramente del ejecutivo, su contribución en materia administrativa y democrática es un ejemplo que amerita ser analizado para saber de sus ventajas como institución.

Todavía es necesario un desarrollo más amplio para cubrir de manera óptima los diferentes ámbitos de especialización que requiere el Instituto, ya sea en materia jurídica, de capacitación, de operación o de dirección, pero la perfectibilidad sólo se consigue con las transformaciones que respondan a los tiempos en que se solicita, y debido a que la sociedad siempre está cambiando, el IFE se ha adaptado bien.

El argumento de este trabajo si bien no es concluyente respecto del problema, sí mostró que la viabilidad del modelo de profesionalización del IFE, tiene bases sólidas que se reflejan en los hechos que han mejorado el sistema del servicio profesional. Y cuando, en los hechos concretos algo ha tenido resultados positivos y satisfactorios, puede ser un

modelo orientador para otras instituciones. Así que dependencias como el sistema de la justicia federal, la cual atraviesa severos conflictos, podría mejorar su servicio.

Así, 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 contempla un servicio especializado.

En el aspecto normativo, la actualización del Estatuto del Servicio Profesional Electoral ofrece una base sólida para mantener el avance del sistema, además de fortalecer la estructura profesional, estas acciones podrían continuar con la profesionalización más allá del servicio electoral.

En líneas generales la tesis expuso la problemática del servicio profesional en México asimismo demostró por qué el SPE es un modelo, a partir del planteo de Ricardo Uvalle, que puede ser referencia para otras dependencias, ya que un ideal del servicio público, sólo puede ser real cuando tiene sustento teórico y práctico. El Servicio Profesional Electoral cumple con ambos.

El desarrollo de un servicio profesional de carrera con excelencia, no solo en el ámbito electoral sino en general en todas las áreas de la actividad pública, será posible en la medida que la estructura y la normatividad que la rige permita que la democracia avance y se logren cambios en la forma en que se relaciona el poder con la una ciudadanía.

El fundamento del Servicio Profesional Electoral debe extenderse a otros ámbitos, como modelo de transformación, para que haya un cambio en el servicio público. El IFE ha demostrado que se puede conseguir la eficiencia, la transparencia y legitimidad a través de una gestión pública eficaz, por lo que conceptualizarlo de modo más amplio, como una organización que regula el ingreso, permanencia y el ascenso a partir del sistema de mérito, consolida la institucionalidad, la confianza y la legitimidad del gobierno.

Bibliografía

Ackerman, John M. *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*. México, Siglo XXI UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

Aguilar, Luis. *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia*, México, Universidad Iberoamericana, 2003.

Auditoría Superior de la Federación (ASF), *Informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006*, México, Cámara de Diputados y ASF.

Becerra, Ricardo, et. al. *La reforma electoral de 1996*, México, FCE, 1997.

Becerra, Ricardo et. al. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México, Ediciones Cal y Arena, 2000.

Borello, Antonio. *El plan de negocios*, Madrid, Ed. Díaz de Santos, 1994.

Bozeman, Barry. *Todas las organizaciones son públicas Teniendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.

Cárdenas Gracia, Jaime, et al. *Estudios jurídicos en torno al instituto federal electoral*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2000.

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

Dieter Nohlen, Zovatto et al. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México, FCE, 2007.

Dror Yehezkel, *Enfrentando el futuro*, México, FCE, 1990.

Guerrero Omar. *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, INAP, Plaza y Valdés, 1999.

Guerrero Omar. *La Formación Profesional de los Administradores Públicos en México*. México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1995.

Guerrero, Omar. *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003.

Guy, Peters B. *La Política de la Burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

INAP, *Servicio público de carrera en México: experiencias y perspectivas: memoria del seminario*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001.

López Zavala, Rodrigo (coord.), *Huellas de la Profesionalidad*, México, Plaza y Valdés Editores, 2008.

Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y perspectivas*, Madrid, INAP, 2003.

Méndez Martínez, José Luis et al, *Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales*, México, INAP e IFE, 2000.

Moreno Ramírez, Ileana. *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005.

Pichardo Pagaza, Ignacio, *Modernización administrativa Propuesta para una reforma inaplazable*, México, UNAM, 2004.

Procuraduría General de la República, *La innovación y vanguardia en el Estado de Derecho y la procuración de justicia*, México, FCE y PGR, 2005.

Reynoso Núñez, José et. al. *La Democracia en su contexto. Estudios*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009.

Secretaría de la Función Pública, *Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2008-2012*, México, Gobierno Federal, 2008.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior mexicana en la transición*, México, FCE, SER, 2005.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Programa Anual de Trabajo 2009*, Gobierno Federal, México, 2009.

Uvalle Berrones et. al., *Visión Multidimensional del servicio Público profesionalizado*, México, UNAM/ Plaza y Valdés, 2002

Uvalle Berrones Ricardo. *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México: retos y perspectivas*. México, UNAM- Plaza y Valdés, 2000.

Uvalle Berrones, Ricardo. *La profesionalización del servicio público en México*, México, Universidad Iberoamericana, 2003.

Weber, Max. *Economía y Sociedad*, México, FCE, 2002.

Zambrano Barrios, Adalberto. *Planificación estratégica, presupuesto y control de la gestión pública*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2006.

Hemerografía

Dussauge Laguna, Mauricio I., “De la profesionalización administrativa a la profesionalización de los estudios sobre servicios civiles”, en *Revista Profesional de Carrera*, núm. 7, México, 2007.

Echebarría, Koldo. “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina,” en *Red de Gestión y Transparencia de la política pública*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

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

Gil García, José Ramón. “Servicio civil de carrera en México, ¿profesionalización o servicio civil?”, en *Revista Administración Pública y Sociedad, Córdoba*, Universidad Nacional de Córdoba. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), N° 12, Dic. 1999.

Haro Bélchez, Guillermo, “Reflexiones sobre la carrera profesional del servidor público” en *Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, Año II, número 8, Abril-Junio, México, 1990.

IFE, *Boletín Elección Programa de Acompañamiento Ciudadano PAC 2009*, No. 5, Abril de 2009.

Méndez, José Luis. “La experiencia del servicio profesional electoral: Algunas lecciones para la creación del servicio civil de carrera en México”, en *Revista de Administración Pública*. Número 103. Instituto Nacional de Administración Pública. México. Abril del 2003.

Perlman, Bruce y Pineda, Juan de Dios. “Una Revisión Institucional sobre cuatro experiencias de Servicio Civil y/o Profesional de Carrera”, en *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. II, Numero 4. México. Segundo semestre 2005, pp. 90-91.

Valdés Romo, Héctor. “El servicio civil de carrera: ‘Dignificación, profesionalización y ética del servidor público’”, en *Acontecer sindical*, año 3, núm. 29, marzo de 1997, pp. 1-5.

Villoria Mendieta Manuel, “Sociedad Moderna y Burocracia, El paradigma burocrático y su crisis”, en *Documentación sobre gerencia pública, especialidad de Administración General*, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, España, 2009.

Recursos en línea

Valdés Zurita, Leonardo. “Sistemas electorales y de partidos”. Cuaderno no. 7. Documento en línea, en el Instituto federal Electoral (IFE), http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partid.htm, consultada en abril de 2013.

Aguirre, pedro. “Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos: ESTADOS UNIDOS”. Artículo en línea en IFE, <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/eua.htm>, consultada en abril de 2013.

Aguirre, Pedro. “Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos: CANADÁ”, Documento en línea en IFE, <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/canada.htm>, consultada en abril de 2013.

Aguirre, Pedro. “Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos: ALEMANIA”. Artículo en línea en el Instituto Federal Electoral (IFE), <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/alemania.htm#federalismo>, consultado en abril de 2013.

Aguirre, Pedro. “Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos: COLOMBIA”. Artículo en línea en el IFE, <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/colombia.htm#sistelec>, consultado en abril de 2013.

Aguirre, Pedro. “Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos: CHILE”. Artículo en línea en el IFE, <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/chile.htm#sistelec>, consultado en abril de 2013.

Secretaría de la Función Pública, Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2008-2012, documento en línea en el Portal de la función pública, en http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/786/4/pspc_2008-2012_contenido_092008.pdf, consultada el 28 de abril de 2013.

Ffrench Iduarte, Leonardo. “Sin servicio de carrera, ¿política exterior?” en La Jornada, 13 de octubre de 2012, en La Jornada en línea, <http://www.jornada.unam.mx/2012/10/13/politica/018a2pol>, consultada en mayo de 2013. Leonardo Ffrench Iduarte es Embajador de México de carrera, jubilado.

IFE, “Estudios sobre el abstencionismo” en http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/vgn_investigacion/estudio_sobre_abstencionismo.htm

Mitofsky, “Evolución de confianza en instituciones”, en Los números no mienten 2012, p. 85, documento en línea, http://consulta.mx/web/images/NumerosNoMienten/2012_NA_LosNumerosNoMienten.pdf, consultado el 29 de julio de 2013.

Legislaciones

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), Documento en línea en la página del IFE, http://normateca.ife.org.mx/internet/files_otros/COFIPE/.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Cámara de Diputados, sección leyes, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

Estatuto de Servicio Profesional Electoral (ESPE), http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/58/ife_15ene10.ACUERDOESTATUTO.CG599-09.pdf

Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera del Servicio de Administración Tributaria, en Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/63.PDF>.

Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, documento en línea en el IFE, http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DESPE/DESPE-estructura/DESPE-estatuto-docs/Libro_primer_1.pdf.

Ley del Servicio Exterior Mexicano, DOF 09/04/2012, documento en línea en la página de la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsem.htm>.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, documento en línea en Secretaría de la Función pública: Normateca, <http://www.normateca.gob.mx/>.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, documento en línea en la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>.

Lineamientos, en la Administración Pública Federal, documento en línea en Secretaría de la Función pública: Normateca, <http://www.normateca.gob.mx/>.

Norma de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, documento en línea en Secretaría de la Función pública: Normateca, <http://www.normateca.gob.mx/>.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, documento en línea en Secretaría de la Función pública: Normateca, <http://www.normateca.gob.mx/>.

Páginas web

Instituto Federal Electoral, <http://www.ife.org.mx/>, consultada de enero a julio de 2013.

Instituto Matías Romero (IMR), en Secretaría de Relaciones Exteriores, http://imr.sre.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=15, consultada en mayo de 2013.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en México, <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/laocdeenmexico.htm>, consultada 8 de junio de 2013.

SEMARNAT, Servicio Profesional de Carrera, <http://www.semarnat.gob.mx/Pages/servicioprofesionaldecarrera.aspx>, consultada el 11 de mayo de 2013.

Servicio Civil de Chile <http://www.serviciocivil.gob.cl/>, consultada el 15 de abril de 2013, a las 13:47 horas.

Servicio Profesional de Carrera, <http://www.spc.gob.mx/>, consultada el 7 de febrero de 2013.

