

# LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO ELECTORAL: LA BÚSQUDA DE SU CONSOLIDACIÓN.

*Laura Nelly Medellín Mendoza*

Uno de las tareas del cambio institucional que trae consigo la transición y consolidación democrática es el de profesionalizar a los actores del servicio público en aras de garantizar su eficacia y eficiencia en el objetivo del bien común.

En este trabajo se exponen los criterios formativos del servicio profesional electoral de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, (CEE) haciendo un comparativo con el servicio profesional del Instituto Federal Electoral (IFE).

El objetivo es aportar elementos de discusión de una futura reforma a la Ley del Servicio Profesional Electoral para la eficientización del recurso humano bajo los principios rectores de la CEE como son los de imparcialidad, legalidad, certeza, independencia, objetividad y equidad, a los cuales agregaríamos el principio de profesionalismo.

Este ensayo en su primer apartado explica, la importancia del servicio civil de carrera en la transición y consolidación democrática. De esta manera, la profesionalización del servicio civil es un objetivo deseable, dado el camino de transición política iniciado en Nuevo León.

Como segundo punto, nos referimos a la transformación institucional de la Comisión Estatal Electoral. Esto es, de ser un organismo que reproducía al interior la parcialidad de la autoridad política para favorecer el interés del partido hegemónico, ha presentado un cambio en donde su principal catalizador ha sido la ciudadanización, logrando dotarla de la necesaria autonomía e imparcialidad en la aplicación de las reglas del juego político. El siguiente punto se centra (de forma muy elemental) en la creación de la primera Ley del Servicio Profesional Electoral (LSPE) en 1998. La ley no es avalada por el total de las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Se expone por último el sistema de ingreso, evaluación y promoción del personal de la CEE, comparándolo con el sistema del IFE. De lo anterior, se infiere la necesidad de resarcir la ambigüedad que se presenta en la legislación local para consolidar la profesionalización del personal de la CEE.

Su discusión puede ser retomada por los actores políticos y especialistas en la materia para conformar una legislación del servicio profesional electoral de cara a la consolidación democrática.

## **I. LA NECESARIA AMPLIACIÓN DE LA VIDA DEMOCRÁTICA.**

Dentro de la teoría democrática hay una corriente interpretativa que propugna por la democracia sustantiva o maximalista; es decir, aquella que promueve la democratización del sistema político en su totalidad. Los valores democráticos son enfocados tanto en el plano de la relación Estado-sociedad, como al interior del diseño gubernamental en donde la primacía del Estado de Derecho sea el principal garante de los derechos ciudadanos. Esta corriente propugna por elecciones justas, pero esto conforma una pequeña parte del total de las garantías ciudadanas que deben de ser respetadas por el Estado. (Rose y Chull, 2001)

En la contraparte, se valora el cumplimiento de elecciones competitivas como el principal método para identificar a un Estado como democrático. Es la llamada democracia

procedimental o minimalista. Bajo esta interpretación, el trabajo de Shumpeter (1942) es considerado como el precursor teórico.<sup>1</sup>

En este ensayo, al tener una propuesta donde la democracia no se entienda circunscrita al proceso electoral, sino que sus criterios reguladores normen las diversas esferas de acción social, nos abocamos a un modelo para entender la consolidación democrática ofrecido por Juan J. Linz y Alfred Stepan (1996:3-15). Los autores construyen cinco arenas mediante las cuales se puede observar la consolidación democrática en un Estado: se necesita contar con una sociedad civil autónoma; una sociedad política autónoma y apegada al compromiso democrático; una sociedad económica institucionalizada; un Estado de Derecho que garantice las libertades y derechos ciudadanos y una burocracia que tenga un servicio civil de carrera capaz de funcionar con la eficacia y neutralidad política necesaria. La transición política requiere por tanto que el diseño gubernamental genere resultados de envergadura democrática. Por lo tanto, el funcionamiento de las viejas instituciones de cuño autoritario se vuelve disfuncional e inoperante para la legitimidad democrática.

Así desde la perspectiva del cambio institucional, en el cual se apoya el presente análisis político, se considera a las instituciones como el marco de la acción colectiva sobre el cual se estructuran los procesos de cambio en la sociedad. Bajo esta interpretación, los actores deben colocarse dentro de este marco de restricción con el fin de no caer en un “voluntarismo excesivo.” (Martí Puig, 2001:119)<sup>2</sup>

En ese sentido, compartimos la opinión de Acosta Silva (2000: 21) cuando señala que las capacidades del Estado y la red de interacciones que se desarrollan a través de sus instituciones (electorales, parlamentarias) económicas (laborales) o sociales (bienestar social, educación) constituyen los espacios del cambio institucional que se desarrollan en medio del conflicto y la incertidumbre de periodos más o menos largos de transición entre un perfil de arreglo institucional que se agota y otro que emerge. De esta forma, el periodo transicional acarrea en buena medida el cambio institucional.

Retomando la quinta arena de Linz y Stepan sobre el Estado burocrático, consideramos este punto necesario para nuestro caso de estudio. El servicio civil de carrera lo entendemos como el sistema que regula de manera imparcial, clara y transparente con base en criterios profesionales y de mérito diversos aspectos de la administración pública, especialmente aquéllos relacionados con los recursos humanos. (Méndez, 1998:22-23)

La intencionalidad del servicio civil es buscar proteger a estos funcionarios de abusos por motivos políticos, al otorgarles cierta estabilidad en el empleo, además de posibilidades de promoción profesional. El objetivo final es desterrar al sistema de botín muy común en los sistemas de dominación autoritaria, donde se guarda la lealtad a las personas y no hacia las instituciones.

El servicio civil tiene tres cualidades: Competencia, que es una selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes que se presumen rigurosos. La neutralidad, que es la rama administrativa que ejecuta la voluntad política, sin interponer

---

<sup>1</sup> Una interesante exposición de las diferencias entre democracia sustantiva o procedimental es hecha por Cossío (2002: 13-24) Este autor ubica al especialista en teoría democrática Adam Przeworski, como uno de los que mejor puede extender un puente explicativo y ponderar las bondades de ambas corrientes interpretativas.

<sup>2</sup> Para profundizar sobre cambio institucional ver el trabajo de March y Olsen (1997).

la propia. Por último, la igualdad de oportunidad que se define como la democracia ampliada a la ocupación de cargos públicos. (Méndez: 1998:25)

Para el caso mexicano, no es novedoso anunciar que persisten estos indicadores de falta de profesionalización del servicio público.<sup>3</sup> En las conclusiones del estudio para la agenda de Reforma del Estado que se instaló al inicio del régimen foxista se menciona como el principal lastre de la administración pública.

El diagnóstico del déficit de profesionalización era dado por la carencia de estímulos para el personal público; la ausencia de programa integral de formación y la falta de estándares de evaluación en la conducta ética y del desempeño. Retoman para la propuesta de reforma las experiencias de la SRE, del IFE y el proyecto del servicio civil del INEGI (Muñoz Ledo, 2001: 178-179). Por lo tanto, la necesidad de enfatizar esta problemática en el plano regional, no responde a una discusión aislada en el periodo de transición a la democracia. Coincidimos con Cornelius (2000: 241) cuando argumenta que "(...) los diversos regímenes políticos subnacionales que coexisten dentro de México pueden funcionar más como obstáculos a la conclusión de la transición democrática, que como terrenos fértiles para lograr mayores avances democratizadores, que es como generalmente se considera a la 'periferia' en la literatura política contemporánea mexicana."<sup>4</sup>

Dado el cambio político en Nuevo León, es pertinente la discusión sobre los avatares de su transición.

## **II EL IMPERATIVO FUE CIUDADANIZAR**

La trascendente alternancia política de 1997 rompe la inercia de las victorias automáticas del partido hegemónico en el estado.

El Partido Acción Nacional conquista una de las joyas más importantes de su corona política. Nuevo León es el primer estado del noreste de la república en donde Acción Nacional llega a ser la primera fuerza política en una zona de reconocidos bastiones priistas. El fenómeno de 1997 obedece a múltiples causales. En lo que concierne a este estudio se pondera la importancia de la ciudadanía del órgano electoral local.

Cabe resaltar que los cambio regional no es un componente aislado; su lectura política se hace bajo la coyuntura de la reforma federal de 1996 que le da mayores atribuciones de autonomía al IFE. Sin embargo, el proceso de otorgar confianza en los comicios locales no fue en automático. Es largo el dato sobre el proceso de lograr la autonomía y equidad a los procesos electorales.

El 26 de enero de 1949, se crea la Comisión Estatal de Vigilancia Electoral donde había una directa intervención tanto del poder legislativo y principalmente ejecutivo en la integración de la autoridad electoral. El Secretario General de Gobierno fungía como presidente; había además dos representantes del poder ejecutivo; dos representantes del Congreso, y dos representantes de los partidos políticos. Para el año de 1976, se reforma la institución para denominarse Comisión Estatal Electoral con carácter de autónomo y personalidad jurídica propia.

---

<sup>3</sup> Ver una similar argumentación en Carbonell (2002:209) que partiendo de la tesis del desmantelamiento del sistema autoritario arguye la necesidad de garantizar la neutralidad política de la burocracia con el único fin de consolidar la democracia.

<sup>4</sup> Cornelius entiende como regímenes políticos subnacionales a los estados federados de un país.

La dinámica de integración era casi idéntica. Pero ahora, el representante del poder ejecutivo era reducido a uno y aumentaba en representantes del congreso a tres. En representantes de partidos políticos, sólo se autorizaba a uno por partido registrado. Además se creaba la figura de Secretario Técnico y un Secretario Notario Público. Para la reforma en 1987, los cambios fueron mínimos.

Se suprime la figura de Secretario Notario Público y al Secretario Técnico se le autoriza en sesiones sólo con voz. Se crea además un Tribunal Electoral para resolver las controversias que se susciten en los procesos electorales. La siguiente reforma electoral del año de 1993, es interesante porque se produce en el contexto de reformismo electoral en la ingeniería política del salinismo (1990-1996).<sup>5</sup>

Así en el mes de noviembre de ese año, la integración de la Comisión Estatal Electoral queda como sigue: un comisionado ciudadano pero aún designado por el poder ejecutivo. Se suprime la intervención del Secretario General de Gobierno así como del representante del poder ejecutivo, pero siguen los del congreso. Los representantes de partidos sólo conservan el derecho de voz.

La novedad es la ciudadanización. Ahora se autoriza un comisionado ciudadano por cada representante de partido con registro definitivo.

Como uno de los aspectos adicionales se pueden mencionar que con esta reforma se elimina el principio de autocalificación en las elecciones de los diputados, pasando la responsabilidad a la autoridad electoral. En diciembre de 1996, se produce otra reforma electoral local.

En ella se consagra la ciudadanización de los organismos electorales. La CEE queda integrada por cinco comisionados ciudadanos y dos suplentes. A ella concurrirán con voz pero sin voto los representantes y suplentes que acrediten los partidos políticos.

Se elimina cualquier posibilidad formal de injerencia del poder ejecutivo y los representantes del congreso, aunque la designación de los comisionados ciudadanos depende ahora de los partidos representados en el congreso como la marca el artículo 63 fracc. XLVI de la constitución política del estado.<sup>6</sup>

Con esto, nacía el primer organismo electoral con vida independiente como un factor coyuntural importante para gestar la alternancia política en el Estado.

Terminado el proceso electoral, una de las tareas pendientes de la CEE era concretar el cambio institucional demandado por la transición política.

Por eso, la creación de un estatuto del servicio profesional electoral fue el renglón en donde se abocaría el esfuerzo de transformación.

El siguiente apartado relata de forma muy breve, la discusión sobre este primer esfuerzo entre los actores políticos. Cabe resaltar que esta descripción es relevante, dado que la CEE no tenía ningún antecedente de normatividad específica respecto a su servicio electoral.

---

<sup>5</sup> Véase para una excelente compilación de este periodo de reformas electorales el trabajo de Becerra, et.al. (2000: 209-482) sobre lo que ellos llaman “la mecánica del cambio político.”

<sup>6</sup> La síntesis sobre las reformas electorales para Nuevo León está basada principalmente en el documento de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León, “El camino de la ciudadanización de los organismos electorales”, 1999, pp.4-6. Para profundizar ver el análisis de la legislación electoral local en Maldonado Montemayor (1996) y Covarrubias Ortiz (1996).

### III. UNA LEY SIN CONSENSO

Es el art. 86 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León expedida el 12 de diciembre de 1996 y que estuvo vigente durante el proceso electoral que produjo la alternancia en 1997, el que presumiblemente facultaba a la CEE para darse una normatividad respecto al servicio profesional electoral.<sup>7</sup>

En mayo de 1998 la CEE manda al Congreso del Estado un proyecto de estatuto del servicio profesional electoral para su análisis y en su caso aprobación. Se argumentaba por una de las alas decisorias de la CEE, una supuesta “ambigüedad” respecto a su competencia para la elaboración y aprobación de la normatividad del servicio profesional electoral al interpretar dicho artículo.<sup>8</sup>

Los legisladores con fundamento en lo dispuesto en el art. 63 fracción I y XLIII de la constitución local, modifican el proyecto original en forma y fondo. De ser nombrado Proyecto de Estatuto del Servicio Profesional Electoral, pasó a llamarse Proyecto de Ley del Servicio Profesional Electoral (LSPE).

El contenido cambió. De nueve capítulos pasaron a cinco y de 97 a 80 el número de artículos, sometiendo el dictamen correspondiente a la consideración del pleno del congreso el día 14 de julio de 1998. Es aprobado por mayoría y fue remitido al Ejecutivo para efectos de su publicación.<sup>9</sup> Sin embargo, éste presenta diferendos con el dictamen aprobado. Por primera vez, un gobernador del Estado de Nuevo León utiliza el derecho de veto que le confiere la constitución local (art. 85, fracción XI) respecto a las leyes que le remite el poder legislativo.

Se refería básicamente a que la LSPE establecía un régimen distinto para los trabajadores de la Comisión Estatal Electoral que contrariaba el de trabajadores al servicio del Estado. Así, con las modificaciones que fueron realizadas de acuerdo a la recomendación del poder ejecutivo, el 18 de noviembre de 1998 la legislatura del Estado aprobó por 28 votos a favor y 13 en contra el decreto relativo a la LSPE( quedando por contenido 4 capítulos, 59 artículos y 5 artículos transitorios). Se publica el 2 de diciembre de 1998.

El 21 de diciembre de 1998 se recibe en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una acción de inconstitucionalidad promovida por la totalidad de la fracción priísta local en contra del poder ejecutivo y legislativo por la expedición de la LSPE bajo una diversidad de argumentos; uno de los cuales se refería a que la misma CEE tenía las facultades necesarias para otorgarse una normatividad interna.

La acción de inconstitucional fue resuelta declarándola parcialmente improcedente. Les daba la razón en uno de sus argumentos a los legisladores priístas al declarar la invalidez del art. segundo transitorio del ordenamiento por violaciones a garantías sociales de la anterior Coordinación Técnica Electoral.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> El art. 86 señalaba que: “ Los miembros de la Coordinación Técnica Electoral serán designados por la Comisión Estatal Electoral y seleccionados mediante convocatoria pública y examen de oposición, tomando en cuenta los criterios necesarios para la creación del Servicio Profesional Electoral del Estado, mismo que deberá ser establecido de acuerdo a las bases que para tal efecto determine la propia Comisión Estatal Electoral en el ordenamiento reglamentario correspondiente.”

<sup>8</sup> Proyecto de Estatuto del Servicio Profesional Electoral, CEE. Oficio No. PCEE/103/98 remitido al H. Congreso del Estado. Oficialía Mayor, Monterrey, Nuevo León, pp.27.

<sup>9</sup> “Profesionalizan a los funcionarios electorales de Nuevo León”, El Norte 15-julio-1998, p.4b.

<sup>10</sup> “ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO DE ESTA ACCION (LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL ESTADO DE

Así, pese a no ser una ley aprobada por el total de las fracciones parlamentarias en el Congreso, lo importante es que cubre una etapa de la reconversión institucional que acompaña a cualquier proceso de transición política. Con esto, el estado de Nuevo León se dota a sí mismo de mecanismos que continúan el proceso en marcha de la modernización electoral.

Por un lado, como resultado de la reforma de 1996, la institución electoral local queda neutralizada políticamente con la introducción de los comisionados ciudadanos y la erradicación de actores gubernamentales sujetos de parcialidad partidista. Por otra parte, sienta las bases para que el personal al servicio del ámbito electoral ampare su trabajo bajo los principios de imparcialidad, legalidad, certeza, independencia, objetividad y equidad. Sin embargo, aún no aparece como principio rector el de profesionalismo. El que no aparezca como “principio rector” no nos hace suponer que los servidores del ámbito electoral ignoren la necesidad en tiempo y forma del profesionalismo.

Lo que queremos apuntar en este estudio, es que si bien la ley da por sentado las bases del profesionalismo electoral, (aunque no se establezca como principio rector) la misma todavía es ambigua a la hora de señalar particularidades concretas sobre el rubro. El apartado que sigue da cuenta de tal característica.

#### **IV. LA COMPARACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INGRESO, EVALUACIÓN Y PROMOCIÓN.**

Con la Ley del Servicio Profesional Electoral de 1998, la CEE establece las bases indispensables para la profesionalización de su personal.

Sin embargo, como se presenta más adelante, se observan lagunas en esta primera normatividad. En este sentido, lo que nos interesa comparar son los sistemas de ingreso, evaluación y promoción del personal considerado como servicio civil de la CEE con lo que realiza el IFE. El servicio civil de este último es considerado como trascendente en la agenda para la Reforma del Estado, de ahí su estudio de caso. (Muñoz Ledo, 2000)

#### **COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL**

Del art. 6 de la Ley del Servicio Profesional Electoral con vigencia desde 1998, concentramos las fracciones que consideramos inciden en su regulación principal:

- I. Reclutar y seleccionar mediante convocatoria pública y examen de oposición al personal profesional conforme a lo establecido en la presente ley.
- IV. Evaluar periódicamente la labor de su personal y retribuirlo adecuadamente.

Por otra parte, del art. 8 de la LSPE vigente se señala que los miembros del servicio profesional electoral se desagregan en tres categorías: profesional, técnico y administrativo.

El art. 27 señala que la CEE aprueba su estructura orgánica de conformidad a sus objetivos, funciones, programas de trabajo y la disponibilidad presupuestal. También establece el Catálogo que determina los puestos y la cantidad requeridos para cada área

---

NUEVO LEÓN.”; “ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES ELECTORALES.”; “LIBERTAD DE TRABAJO. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN.”; y SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEON. EL ARTICULO SEGUNDO TRANSITORIO DE LA LEY QUE LO REGULA ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO, EN CUANTO PROHIBE LA ELEGIBILIDAD PARA DICHO SERVICIO, DE QUIENES INTEGRARON LA COORDINACIÓN TECNICA ELECTORAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Pleno, Época: NOVENA EPOCA, Tomo: IX, abril de 1999, Tesis: P./J.26/99, Página: 253

de la Comisión. El art. 30 señala que el servicio profesional electoral se integra por el Coordinador Técnico Electoral; el Director de Organización y Estadística Electoral; el Director del Registro Estatal de Electores; el Director de Capacitación Electoral; el Director Jurídico; el Director de Administración y el personal que realice actividades especiales que según se determine en el catálogo.

Respecto a la parte concreta del proceso de evaluación del personal y de promoción se refieren los siguientes artículos:

El Art. 41 establece que la CEE establecerá un sistema para evaluar de manera integral tanto a los aspirantes como a los miembros del servicio profesional electoral. Por medio de este mecanismo se conocerán, analizarán y calificarán entre otros aspectos, los antecedentes personales, el desempeño profesional y la participación en los programas de formación y desarrollo.

El art. 42 señala que la evaluación del personal deberá realizarse anualmente en los términos y condiciones que establezca la CEE. Sólo el art. 29 faculta al Coordinador Técnico Electoral para analizar los informes de actividades de las distintas áreas de trabajo y presentar un informe anual sobre el desempeño del servicio profesional electoral así como diseñar sistemas complementarios para la evaluación.

Respecto a la promoción y movilidad de los miembros del servicio profesional electoral, el art. 46 señala que esta deberá basarse en los méritos y resultados destacando su desempeño durante los procesos electorales. Se tomará también en cuenta los estudios realizados, así como los grados académicos obtenidos con posterioridad al ingreso del servicio profesional electoral; su participación en los programas de formación y desarrollo profesional que lleve a cabo la CEE; los resultados obtenidos en la evaluación para efectos de la promoción que se establezca y la ausencia de notas desfavorables en su expediente. Más aún, el art. 47 señala que en igualdad de circunstancias, para la promoción de los miembros del servicio profesional electoral, la CEE da preferencia a los que cuenten con mayor antigüedad dentro del mismo.

En resumen, la ley señala de forma clara y expresa que las personas a ingresar al servicio profesional electoral tendrán que pasar por un examen de oposición público con el fin de que sea el filtro principal mediante el cual las personas con mayores habilidades profesionales sean miembros del servicio. Sin embargo, aún y cuando se sientan las bases generales para la profesionalización del servicio, encontramos ambigüedades en los artículos referidos:

-Aunque si bien es cierto que el art. 6 de la LSPE establece que el personal profesional será designado mediante convocatoria pública y examen de oposición, un organismo que vigila el cumplimiento democrático tendría que asumir que la totalidad de los aspirantes a ingresar como personal de la CEE sea sometido a concurso de oposición y no solamente los puestos directivos de la CEE, como lo señalan las distintas convocatorias públicas que han emanado a partir de la vigencia de la LSPE, aún y cuando el cap. IV de la LESPE no señala dicho requerimiento para el personal administrativo y técnico.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> En la convocatoria del año de 1999 se concursan los cargos de Coordinador Técnico Electoral; Dirección de Organización y Estadística Electoral; el Dirección del Registro Estatal de Electores; el Dirección de Capacitación Electoral; la Dirección Jurídico y el Dirección de Administración. Ver Memorias. Elecciones Nuevo León 2000, Comisión Estatal Electoral, p.21. En la convocatoria del 14 de septiembre del 2000, publicada en El Norte, p.4b, sólo se concursan los puestos de Dirección de Capacitación Electoral y la Dirección de Administración. En la última convocatoria publicada el 1 de agosto del 2002, en El Norte, p.6b, la convocatoria es para los puestos de Dirección Jurídica y Dirección de Capacitación Electoral.

-Respecto a la evaluación periódica sobre el personal, aunque menciona las variables principales sobre los cuales se puede evaluar, no se señalan los indicadores específicos donde aterriza tal evaluación. Más aún, no se señala que si la evaluación es negativa para los miembros del personal son sujetos de remoción y la plaza sometida a concurso público.<sup>12</sup> Aunque se faculta al Coordinador Técnico Electoral sobre la posibilidad de evaluar sobre el desempeño del personal electoral, no se esclarece entonces quien evalúa entonces a la Coordinación Técnica Electoral.<sup>13</sup>

-Respecto a la promoción del personal, no se menciona en forma expresa en la ley, el tiempo reglamentario que el personal debe estar en un puesto de trabajo determinado. Sólo se señala que la evaluación del personal es indicativa para acceder a puestos de mayor jerarquía; pero aún de nuevo, es omisa al establecer una entidad específica que pueda con base en criterios de independencia (es decir, que no sean los mismos miembros del servicio profesional) decidir sobre la movilidad del personal.

Por lo tanto, una de las primeras conclusiones tentativas solamente si nos atenemos a lo que marca la ley vigente, es que la misma establece las bases de una profesionalización del personal: competencia profesional, sistema de evaluación y capacitación. Sin embargo, es omisa al cuantificar de forma clara indicadores de evaluación, pero más aún una entidad específica y que con criterios de independencia se encargue de establecer un riguroso sistema de evaluación al total del servicio profesional electoral. De existir estas especificaciones concretas, no están a la vista del público y desconocemos como estudiosos del tema, la integración específica que rodea el sistema de evaluación y promoción de la CEE.

Uno de los aspectos de la modernización del servicio civil es que todos sus postulados sean claramente explícitos tanto para el personal interno como a la opinión pública; sólo de esa manera la ley tendrá la centralidad que se le adjudica en el proceso de transición y consolidación democrática.

## **INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

Los artículos 168 y 169 del COFIPE regulan el servicio profesional electoral del IFE, en el objetivo de alcanzar niveles de eficiencia en la prestación del servicio profesional electoral.<sup>14</sup>

El antecedente más importante en materia federal data de la reforma electoral de 1990. Dentro de los cambios constitucionales se señala explícitamente que las labores del Instituto deberían prestarse con el personal calificado. El mandato legal obligaba a la creación de un estatuto del servicio profesional electoral, mismo que aprobado en junio de 1992.<sup>15</sup> En la reforma electoral de 1996 se refuerzan los criterios de profesionalización, pero cuatro años después en marzo de 1999, se aprueba un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.<sup>16</sup> Fue aprobado en

---

<sup>12</sup> En los artículos 20, 21, 22, 23 y 24 relativas a la suspensión y terminación del trabajo de la LSPE no refiere que la suspensión del personal se deba a los resultados de una evaluación.

<sup>13</sup> El primer intento de legislación en la materia Proyecto del Estatuto del Servicio Profesional Electoral de la CEE en mayo de 1998 establecía en el art. 28 que eran los comisionados ciudadanos de la CEE los encargados para establecer un sistema para evaluar de manera integral tanto a los aspirantes como a los miembros del servicio profesional electoral. Con la LSPE esto desaparece.

<sup>14</sup> Como parte de un proceso de homologación jurídica, las legislaciones locales reproducen en cierta medida lo regulado en el nivel federal.

<sup>15</sup> Para conocer más datos sobre la reforma de 1990 ver Becerra, et.al. (2000: 249-270)

<sup>16</sup> Ver Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. Libro Primero del Servicio Profesional Electoral. Capítulo Primero. Disposiciones Generales. Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral. <http://www.ife.org.mx/wwwspe/libpri.htm>



sesión por el Consejo General del IFE (a diferencia del estatuto de la CEE en donde intervienen los poderes ejecutivo y legislativo en su aprobación).<sup>17</sup>

Con la reforma de 1999 del estatuto del servicio profesional electoral, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPE) aunque ya existía en su funcionamiento, adquiere una centralidad importante al acotarse en términos muy claros el sistema de vigilancia de la profesionalización del servicio electoral. El DESPE es el órgano específico que regula el servicio y sólo en los artículos 12 y 14 se señala que tanto el Consejo General del Instituto Federal Electoral y la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral intervienen en la aprobación de las políticas generales del servicio y los proyectos de modificación al estatuto. El DESPE está fundamentada en los artículos 4 y 18 del estatuto que señalan sus atribuciones para reclutar, seleccionar, incorporar, formar, desarrollar, evaluar, y en el caso, promover, ascender o sancionar a los miembros del servicio profesional electoral. El art. 19, señala las atribuciones del Centro de Formación y Desarrollo, que en lo fundamental, es la encargada del diseño de exámenes para los procedimientos de reclutamiento y selección de los miembros del servicio profesional electoral. Además, diseña los cursos de formación, capacitación y actualización para los aspirantes, miembros provisionales y los miembros titulares del servicio, así como para el personal administrativo. Y es que como lo señala el art. 35 son sólo tres las formas de acceder al servicio profesional electoral: ganando un concurso de incorporación; aprobando un examen de incorporación y como tercera vía acreditar los cursos de capacitación y formación, incluyendo los exámenes correspondientes y las prácticas realizadas en los órganos del IFE.

El Centro de Formación y Desarrollo establece además los exámenes para la evaluación periódica de los conocimientos básicos, profesionales y especializados que deben acreditar la totalidad de los miembros del servicio (art. 87). Los miembros del servicio están clasificados en Cuerpo de la Función Directiva y Cuerpo de Técnicos (artículos 27-32). Es decir, desde el Vocal Secretario de una Junta Local hasta el técnico electoral es sometido a un proceso de escrutinio.

El art. 85 señala de forma más específica el programa las actividades que le corresponden al Centro de Formación y Desarrollo. Sin embargo, la autoridad encargada de regular los contenidos formativos y los criterios de calificación del programa es la DESPE como lo señala el art.86.

El sistema de evaluación está fundamentado en el art.100 que estipula una evaluación del desempeño, del aprovechamiento del programa y una evaluación global. A continuación una síntesis de cada una de estas dimensiones de evaluación:

Por desempeño. Que mide el cumplimiento de objetivos y el adecuamiento de actividades y funciones tomando en cuenta las políticas y programas del IFE, considerando factores de eficacia y eficiencia, principios de actuación, desarrollo laboral y resultados globales. Para lo mismo se acredita la formulación de una cédula de evaluación que recoge la información pormenorizada del desempeño de cada miembro del servicio (artículos 105-115).

Por aprovechamiento del programa. Establecido en el Programa de Formación y Desarrollo que por medio de exámenes semestrales califica los conocimientos adquiridos por los miembros del servicio (artículos 116-126). Cabe señalar que el art. 117 es muy

---

<sup>17</sup> Ver “Características del Servicio Profesional Electoral. Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral. Antecedentes”, p.1. <http://www.ife.org.mx/wwwife/servicio1.htm>.

claro en señalar que los miembros del servicio profesional electoral que no acrediten los exámenes de evaluación del programa serán dados de baja del servicio.

Por evaluación global. Además de ponderar las dos anteriores, valora los incentivos y sanciones que se hubieren recibido. (art.102)

Adicionalmente el art. 103 señala que la DESPE instrumenta una evaluación especial para cada proceso electoral, cuyos resultados serán parte de la evaluación del desempeño.

El sistema de evaluación especial contiene tres rubros que recogen los requisitos más importantes y necesarios que deben de poseer los miembros del servicio profesional electoral.

- a) Evaluación del logro de resultados derivados de objetivos y metas programadas.
- b) Evaluación de los estándares profesionales del servicio. Los elementos a valorar son Legalidad; Certeza; Objetividad; Imparcialidad; Independencia; Profesionalismo, Capacidad organizativa; Capacidad de mando y dirección; Iniciativa; Criterio y Previsión; Colaboración; Disciplina; Comunicación; Aplicación de recursos; Puntualidad y Asistencia.
- c) Evaluación del Trabajo en Equipo.<sup>18</sup>

Respecto a la promoción, readscripción, movilidad y permanencia de los funcionarios del servicio, son tomados en cuenta los resultados de las evaluaciones del desempeño, del aprovechamiento en el Programa y la evaluación global como lo señala el art. 9.

El nuevo estatuto reglamenta la duración de la carrera del personal del servicio a lo largo de nueve rangos, al establecer en cada uno de ellos una estancia temporal mínima, de carácter obligatorio, que permita la promoción con base en la continua comprobación del mérito del personal de carrera (art. 127). Por otra parte, el nuevo marco estatutario asegura que los cargos o puestos superiores serán ocupados (ya sean dentro o fuera del IFE) por quienes demuestren ser capaces de desempeñar con mayor eficacia la función pública.

La promoción en rangos, está basada en los resultados de la evaluación global. El ascenso en cargos o puestos ocurre por medio de concursos, en los cuales no obstante, se toman en cuenta los resultados en las evaluaciones (artículos 128-132).

En resumen por lo que respecta al IFE, se cuenta con una entidad específica para el sistema de evaluación como es la propia DESPE con el auxilio del Centro de Formación y Desarrollo que vigilan constantemente la actuación de los miembros del servicio profesional electoral. Tanto el ingreso como la permanencia en el cargo en todos los rangos del servicio dependen de la aprobación de exámenes que disponen las autoridades de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.

## **CONCLUSIONES. UNA ARENA DEMOCRÁTICA**

Al ser la temática principal de este ensayo “Los ciudadanos en la organización de las elecciones” no quisimos desdeñar la posibilidad de sumergirla en la discusión politológica de la transición.

---

<sup>18</sup> Ver el Sistema de Evaluación Especial del Desempeño de los Miembros del Servicio Profesional Electoral para el Proceso Electoral Federal 1999-2000, pp.3-5 <http://www.ife.org.mx/wwwspe/evalua.htm>

Como se ha señalado, el cambio político trae aparejado por lo general el cambio institucional. En el caso mexicano, el proceso de democratización no puede entenderse sin referirse a los cambios en la organización de las elecciones. Es lo que llama Eisenstadt (2001:88) al referirse a las transiciones prolongadas como “la apertura a través de las elecciones”. En el plano regional, el cambio gradualista tocó también al organismo encargado de cuidar las reglas del juego democrático, como es la CEE.

Es por eso que este ensayo no concluye con una posición pesimista. Si un imperativo de la transición democrática fue la ciudadanización de los órganos electorales, la CEE cumplió con su cometido.

La organización de las elecciones se hace bajo criterios de imparcialidad, legalidad, certeza, independencia, objetividad y equidad. El papel de los ciudadanos comprometidos con el juego democrático debe por encima de cualquier circunstancia, maximizar estos principios rectores.

Eso otorga legitimidad democrática a cualquier proceso electoral del mundo.

Sin embargo, al no utilizar solamente un criterio procedimentalista para entender la democracia, concurrimos en la idea de tener la democracia ampliada para los ciudadanos en la organización de las elecciones. Y eso nos lleva a poner el acento principal en el servicio profesional electoral. Nuevo León, por lo menos está situado en el contexto que señala Cornelius (2001) cuando dice que los “regímenes políticos subnacionales” pueden ser obstáculos a la transición democratizadora o ser los campos fértiles para los avances de la democratización. Este es el desafío que enfrenta nuestro particular proceso de transición.

La discrecionalidad en los asuntos de la administración pública es propia de sistemas de dominación autoritaria como se dijo en un principio. Por el contrario, la transparencia de un sistema de servicio civil es lo que le permite considerar a los servidores públicos como componentes, siguiendo el esquema de Linz y Stepan, de una arena de consolidación democrática. Finalmente, los burócratas son “empleados de la ciudadanía” y por lo menos desde el punto de vista republicano, su trabajo debe beneficiar al bien común.

Es un ejercicio de ciudadanos comprometidos con las reglas del juego democrático demandar a la autoridad pública que opere bajo el principio de transparencia gubernamental. Es eso finalmente el sentido de cualquier Ley de Acceso a la Información Pública.

La ciudadanía no sólo debe estar al tanto de que los recursos públicos sean utilizados justificadamente; si no que cualquier acto de discrecionalidad en el sistema de servicio civil de carrera sea desterrado. La lealtad es ahora justificada solamente a las instituciones democráticas por los actores políticos y sociales. De eso se trata la consolidación democrática.

Coincidimos entonces con los especialistas Escobar y Villanueva (2000: 176) cuando señalan que existe: “Democratización de la información pública al ensanchar los espacios para que todos puedan tener la posibilidad de saber de los asuntos que de una u otra forma podrían afectar su vida colectiva.”

Ahora bien, no sólo nos conformamos con que el total de los miembros del servicio civil sean sometidos a un proceso de evaluación periódica para medir su eficacia en el desempeño de tareas, sino que la opinión pública pueda conocer la mecánica del proceso.

En este sentido, el IFE es un caso de estudio importante, pues establece una entidad específica que con autonomía y rigurosidad evalúa el proceso de evaluación y promoción del total de los miembros del servicio profesional electoral. En el caso de la CEE, el criterio es ambiguo al no contener la LSPE mayores criterios reguladores que la propia Coordinación Técnica Electoral considere. Esta área de trabajo es considerada como parte del servicio profesional electoral, y de esta forma ¿cómo puede darse un criterio autónomo de evaluación?

Finalmente, la propuesta de este ensayo considera pertinente la discusión de reforma a la Ley del Servicio Profesional Electoral y en donde la propia CEE pueda asumir un rol importante en esta tarea de normatividad interna. Consideramos que la intervención de las fuerzas políticas partidistas puede, en determinado momento, retrasar las apuestas para una construcción democrática del servicio civil como quedó evidenciado en el proceso de creación de la LSPE en 1998.<sup>19</sup>

La apuesta de una reforma institucional no es asunto privativo de ningún interés partidista o de grupo sino de este asunto colectivo tan igualitario y libertario llamado democracia, en donde los ciudadanos tenemos un lugar privilegiado.

#### **LIBROS Y REVISTAS.**

Acosta Silva, Adrián (2000): " Cambio Institucional" en Laura Baca Olamendi, et.al. Léxico de la Política, pp. 19-22 México: Flacso-México, SEP-CONACYT, Heinrich Böll Stiftung, FCE.

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Wondelberg José (2000): "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas." México: Cal y Arena.

Carbonell, José (2002): "El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México", México: UNAM.

Cossío D, José Ramón (2002): "Concepciones de la democracia y justicia electoral", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México: IFE.

Cornelius, Wayne (2001): "Huecos en la democratización: la política subnacional como un obstáculo en la transición mexicana" en Reynaldo Yumen Ortega ed. en Caminos a la democracia, pp. 241-266, México: COLMEX.

Covarrubias Ortiz, Jorge (1996): "Desarrollo político y transición democrática (Nuevo León 1985-1995)", Monterrey: Ed. Castillo.

Eisenstadt, Todd A. (2001): " ¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización", en Reynaldo Yumen Ortega ed. Caminos a la Democracia, pp. 87-120, México: COLMEX.

Escobar, Guillermo y Villanueva, Ernesto (2000): "Nuevas tendencias del derecho de la comunicación. Visiones desde España y México", México: Fundación Manuel Buendía, UNESCO, Universidad Iberoamericana.

Linz Juan J., Stepan, Alfred (1996): " Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Comunist Europe", Baltimore: The John Hopkins University Press.

Maldonado Montemayor, Jorge (1998): "Aspectos importantes de la evolución de la legislación electoral", Ponencia en el Diplomado de Derecho Electoral, San Nicolás de los Garza, mimeo.

March, James G. y Olsen, Johan P. (1997): " El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa, FCE.

---

<sup>19</sup> La "ambigüedad" respecto a la facultad de legislar sobre el servicio profesional electoral quedó saldada con la reforma a la ley electoral de 1999. Se faculta al Congreso a intervenir en la materia como señala ahora en el art.86: "Los miembros de la Coordinación Técnica Electoral serán designados por la Comisión Estatal Electoral y seleccionados mediante convocatoria pública y examen de oposición, tomando en cuenta los criterios necesarios para la creación del servicio público de carrera para la función electoral, establecidos en la ley de la materia." El art. 63 fracción XLIII de la constitución local faculta a los legisladores para expedir las leyes relativas respecto al servicio público de carrera.

Martí Puig, Salvador (2001): "¿ Y después de las transiciones qué? Un balance y análisis de las teorías del cambio político", Revista de Estudios Políticos núm.113. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp.101-124, Madrid: julio-septiembre.

Méndez, José Luis (1998): "La nueva democracia mexicana: ¿gigante con pies de barro?"

Este País, marzo: 22-34.

Muñoz Ledo, Porfirio coord. (2001): "Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas", México: UNAM.

Rose, Richard and Chull S., Doh (2001): "Democratization backwards: the problem of third wave democracies", The British Journal of Political Science, Cambridge University Press, vol. 31, part. 2, april: 331-354.

Shumpeter, Joseph (1942): "Capitalism, Socialism and Democracy", New York: Harper Torchbooks.

## **DOCUMENTOS**

Características del Servicio Profesional Electoral, Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, IFE, <http://www.ife.org.mx/wwwife/servici1.htm>.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros Ordenamientos Electorales, IFE, noviembre de 1996.

Constitución Política del Estado de Nuevo León, Monterrey, 2001.

El Camino de la Ciudadanización de los Organismos Electorales, Comisión Estatal Electoral Nuevo León, Coordinación Técnica, Proceso Electoral 2000, diciembre de 1999.

Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. Libro Primero. Capítulo Primero. Disposiciones Generales, Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, <http://www.ife.org.mx/wwwspe/libpri.htm>.

Ley Electoral del Estado de Nuevo León, Comisión Estatal Electoral Nuevo León, Monterrey, 1996.

Ley Electoral del Estado de Nuevo León, Comisión Estatal Electoral Nuevo León, Monterrey, 2001

Ley del Servicio Profesional Electoral, Comisión Estatal Electoral Nuevo León, Monterrey, 2000.

Memorias. Elecciones Nuevo León 2000. Comisión Estatal Electoral Nuevo León, Monterrey.

Proyecto de Estatuto del Servicio Profesional Electoral, CEE. Oficio No. PCEE/103/98 remitido al H. Congreso del Estado. Oficialía Mayor, Monterrey, Nuevo León, pp.27.

Sistema de Evaluación Especial del Desempeño de los Miembros del Servicio Profesional Electoral para el Proceso Electoral Federal 1999-2000, Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, <http://www.ife.org.mx/wwwspe/evalua.htm>

## **PERIÓDICOS**

El Norte.