

## El servicio profesional electoral: la columna vertebral del Instituto Nacional Electoral

CIRO MURAYAMA RENDÓN\*

SUMARIO: I. *El marco normativo*. II. *El servicio profesional en el territorio nacional*.

La creación y desarrollo constitucional del Instituto Federal Electoral (IFE), hoy Instituto Nacional Electoral (INE), acompañan y explican la historia de la democratización de México. Si se echa la vista atrás, el formidable caudal de cambios políticos de las tres décadas y media que han corrido desde la fundación del IFE-INE está estrechamente vinculado con la conquista del sufragio efectivo, que justamente comenzó a hacerse realidad cuando se edificaron instituciones electorales autónomas, independientes, imparciales y profesionales.

En el caso del INE, el profesionalismo de su desempeño, la alta calidad de los estándares con que se organizan las elecciones en cada rincón del territorio, sin que en esta materia la desigualdad regional afecte el derecho igualitario al voto, se debe en buena medida a la existencia de un sólido Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN). Puede afirmarse que la columna vertebral del INE está en su servicio civil de carrera.

Esta estructura profesional permite que el INE, en consonancia con el artículo primero constitucional, que obliga a todas las autoridades del Estado mexicano a privilegiar el cumplimiento de los derechos humanos, pueda garantizar, promover, proteger y respetar el conjunto de derechos políticos fundamentales de las y los ciudadanos.

Pocas instituciones del Estado mexicano cuentan con un servicio civil de carrera tan consolidado como el del INE. Sería deseable que esta prác-

\* Profesor de la Facultad de Economía en la UNAM. Fue consejero electoral del Instituto Nacional Electoral entre abril de 2014 y abril de 2023. ORCID: 0009-0008-6402-9730.

tica institucional se extendiera a otros ámbitos para que el ingreso, promoción y permanencia en el servicio público no dependa de los cambios en las cabezas de la administración pública, para que en efecto se ponga en práctica la necesaria diferenciación entre Estado y gobierno.

## I. EL MARCO NORMATIVO

Para que la autoridad administrativa electoral nacional se apegue por completo a los principios rectores de la función electoral —autonomía, independencia, imparcialidad, objetividad, legalidad y máxima publicidad—, definidos en la Constitución, es indispensable que su personal pueda ser ajeno a los intereses de parte, o de gobierno, en el desarrollo de sus delicadas atribuciones. Ello explica que desde el propio texto constitucional se conciba la existencia del Servicio Profesional Electoral Nacional. De acuerdo con el artículo 41, base V, apartado D, de la carta magna, el Servicio

comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio.

En atención a ese mandato constitucional, el INE cuenta con un documento normativo: el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa. En dicho Estatuto se define el marco de derecho que rige las relaciones laborales entre el INE y sus trabajadores; además, se desarrolla la normatividad de la carrera profesional electoral, que incluye figuras como el ascenso en el Servicio con base en el mérito y el rendimiento como ordena la ley electoral, para lo cual se contempla la figura del certamen interno. El ingreso al Servicio Profesional Electoral es primordialmente por la vía del concurso público, y la permanencia y el progreso dependen del desempeño y la profesionalización. Se define, asimismo, la ruta para obtener una titularidad dentro del Servicio.

La profesionalización es la pieza clave de la carrera electoral. La formación está diseñada para atender las responsabilidades, necesidades y

funciones de cada cargo o puesto de las y los trabajadores del INE. La formación se concibe como un derecho de cada miembro del Servicio: el INE siempre debe ofrecer formación pertinente y de calidad a sus profesionales; pero también se contempla como una obligación, ser parte del INE implica la actualización y la preparación permanente de su personal.

Los integrantes del SPEN son sometidos a una evaluación anual del desempeño, concebida como una herramienta que le permite a la institución detectar áreas de mejora y capacitación, así como insumo indispensable para la planeación institucional.

Para el personal del INE hay, también, un régimen disciplinario con una sola autoridad instructora y una sancionadora, tanto para miembros del Servicio como para el personal de la rama administrativa.

El Servicio Profesional Electoral del INE cuenta con 2,571 plazas, tanto en oficinas centrales como en la estructura desconcentrada a lo largo y ancho del territorio nacional, ahí donde debe operarse la organización de las elecciones. Los cargos y puestos del Servicio se encuentran definidos en un catálogo público.<sup>1</sup>

## II. EL SERVICIO PROFESIONAL EN EL TERRITORIO NACIONAL<sup>2</sup>

La estructura del IFE/INE en el territorio nacional se compone de treinta y dos juntas locales ejecutivas, una por entidad federativa, y trescientas juntas distritales ejecutivas, una por cada distrito federal uninominal de los que componen la geografía electoral del país. Así, en cada entidad, el INE organiza las labores de los distritos que le corresponden, y en cada distrito electoral se despliegan al nivel más cercano del elector las múltiples tareas de organización de los comicios, como es el decidir cuántas casillas se instalarán, en qué lugares y quiénes las integrarán.

Cada Junta Ejecutiva, sea local o distrital, está compuesta por cinco integrantes: la Vocalía Ejecutiva, que preside la Junta —y que durante los

<sup>1</sup> Instituto Nacional Electoral (INE), *Catálogo de cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral Nacional*, 2020, disponible en: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2024/05/DESPEN\\_catalogo\\_cyp\\_spen\\_2020.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2024/05/DESPEN_catalogo_cyp_spen_2020.pdf)

<sup>2</sup> Los argumentos de este apartado fueron desarrollados originalmente en el texto Murayama Rendón, Ciro, “La estructura territorial del INE, ¿en el aire?”, *Voz y Voto*, núm. 353, julio, 2022, pp. 24-28. ISSN:0187-7024.

procesos electorales preside en consejo local o distrital correspondiente—, la Vocalía Secretarial, y tres vocalías de ramo: 1) del Registro Federal de Electores, 2) de Organización Electoral, y 3) de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Conviene detenerse en el papel que desempeña cada vocalía para entender su relevancia. Comenzaremos por las vocalías de ramo, que tienen tareas más específicas, para culminar con las responsabilidades de la vocalía secretarial y de la ejecutiva.

### 1. *Vocalía del Registro Federal de Electores*

Se dice, con razón, que sin padrón confiable no hay elección confiable. El primer eslabón de la legalidad y legitimidad de unos comicios es contar con un registro de electores bien hecho, sin exclusiones arbitrarias ni duplicidades. Asimismo, para ejercer el derecho al voto es indispensable una herramienta única e infalsificable en posesión de cada ciudadano: la credencial para votar con fotografía que, conviene decir, al ser en los hechos el documento de identidad ciudadana en México, es también la llave para el ejercicio de múltiples derechos, como el acceso a la salud, a la educación, prestaciones sociales, etcétera.

Así que el servicio permanente más cercano que el INE brinda a la ciudadanía es la emisión de la credencial para votar con fotografía en más de ochocientos módulos de atención en todo el país. Esos módulos, que están en los trescientos distritos electorales, son operados bajo la supervisión de los vocales del registro federal de electores en cada distrito y en cada entidad federativa. Semana a semana se integran informes tanto de los movimientos realizados en cada módulo de atención ciudadana como de las credenciales entregadas, así como de los trámites que no sean procedentes. Los vocales, asimismo, atienden las quejas y denuncias ciudadanas que se lleguen a presentar, y supervisan la capacitación del personal.

Además, el padrón electoral, para estar debidamente actualizado, está sometido a un proceso continuo de depuración, de reincorporación y de verificación de campo. Así, las 32 vocalías locales y las trescientos distritales del Registro Federal de Electores hacen las siguientes tareas permanentes: dan seguimiento a las defunciones que notifican los registros civiles y efectúan un procedimiento adicional con familiares de fallecidos

para realizar bajas del padrón: incorporan la suspensión de derechos político-electorales; supervisan los casos de duplicados, los datos personales supuestamente irregulares; siguen casos de presunta usurpación de identidad o de documentación supuestamente irregular. También atienden los registros con datos de domicilios posiblemente irregulares o falsos.

Para conocer la calidad del padrón, desde las vocalías se realizan las encuestas de cobertura y actualización a través de la verificación nacional muestral. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene la obligación legal de mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, distrito electoral local, municipio y sección electoral. Para ello, las juntas locales y distritales del INE identifican los cambios en el terreno para incorporar, en la cartografía, las modificaciones en manzanas, localidades, nomenclaturas de vialidades y denominación de localidades. Investigan la emisión de decretos en materia de delimitación territorial a fin de incorporar al Marco Geográfico Electoral las modificaciones de los límites municipales. Proponen el nuevo trazo de las secciones reseccionadas o integradas a secciones vecinas.

Como la movilidad de la población es continua y permanente, también lo es el cambio en los asentamientos humanos en el país, lo cual hace necesaria la actualización no sólo del padrón, sino de la cartografía electoral todo el tiempo. Ésa es una tarea clave para asegurar el derecho a la identidad y el derecho al voto. Prescindir del Servicio Profesional Electoral en las actividades del registro de electores dañaría la posibilidad de organizar elecciones íntegras.

En cada entidad federativa existe una comisión local de vigilancia del padrón electoral —presidida por la vocalía del registro y que tiene un secretario que debe ser un miembro del SPEN en el área de registro— y en la que participan todos los partidos políticos. Lo mismo ocurre en cada uno de los trescientos distritos electorales federales donde hay una comisión distrital de vigilancia. Así, hay un número igual de órganos colegiados permanentes para supervisar cada alta, cada baja y cada movimiento en el padrón electoral. Ése es un trabajo que se realiza, haya o no haya elecciones, pues la población cambia día a día.

Crear que el padrón electoral puede mantenerse actualizado y depurado con los altos niveles de calidad y confianza que tiene sin el trabajo permanente de una estructura profesional especializada es un sinsentido.

Desaparecer los órganos desconcentrados del INE pondría en riesgo la confiabilidad y calidad del padrón electoral y, por tanto, de las elecciones.

Cabe decir que, además, en los procesos electorales las vocalías del Registro Federal de Electores apoyan con herramientas y conocimientos técnicos en materia de cartografía para la ubicación de casillas electorales y coordinan las campañas informativas para dar a conocer a la ciudadanía la ubicación de su casilla, en el caso de que su domicilio haya cambiado de sección electoral, municipio o estado, por motivo de actualizaciones del marco geográfico electoral.

Cada que hay un nuevo censo de población, al inicio de cada década, es preciso hacer una nueva distritación federal y local en todo el país (establecer nuevos límites territoriales en los distritos para que cada diputación represente a un número equivalente de personas), proceso que involucra, además, consultas con comunidades indígenas y afromexicanas. Esa tarea la realiza el INE a través de sus vocales del Registro Federal de Electores.

Padrón, credencial para votar y fina cartografía electoral son condiciones para la realización de elección íntegras. Ello es posible por el personal permanente y profesional del INE.

## 2. *Vocalías de capacitación electoral y educación cívica*

Estas vocalías tienen tareas institucionales que pueden clasificarse en dos grandes conjuntos: a) los procesos y actividades relacionados con la organización de las elecciones y, b) los procesos relacionados con el fortalecimiento de la cultura democrática.

En el primer conjunto destacan acciones como planear, coordinar e impartir los talleres de capacitación a la estructura temporal (capacitadores y supervisores electorales) que se contrata en cada proceso electoral; elaborar los contenidos didácticos en las elecciones federales y coordinar los que realizan los organismos públicos locales electorales (OPLE) en las elecciones locales; diseñar y distribuir los materiales didácticos que se emplean en la capacitación electoral; dirigir y controlar el trabajo de campo de capacitadores y supervisores electorales para asegurar el cumplimiento de metas; supervisar la integridad de la información que se carga a los sistemas informáticos donde se sigue el trabajo de campo para la integración de mesas directivas de casilla y su capacitación; elaborar y presentar

periódicamente informes a las instancias directivas de la institución, tanto a nivel distrital como local y central; convocar, orientar y capacitar a las personas interesadas en registrarse como observadores electorales; planificar y coordinar la operación de los procedimientos relacionados con el proceso de reclutamiento y selección del personal temporal (capacitadores asistentes electorales, CAE, y supervisores electorales, SE); vigilar el adecuado funcionamiento de la plataforma de capacitación virtual para los funcionarios de casilla y observadores electorales; planificar, coordinar y supervisar el desarrollo de las actividades de los procedimientos de visita, notificación, sensibilización, entrega de nombramientos, capacitación y desarrollo de simulacros que integran la primera y segunda etapas de capacitación electoral; elaborar la propuesta de secciones de estrategias diferenciadas, previo estudio del contexto específico para la elección de que se trate; elaborar y proponer las áreas de responsabilidad que atenderá cada capacitador asistente electoral (CAE); evaluar la aplicación de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral en el ámbito de su tramo de responsabilidad, y un largo etcétera, que por razones de espacio no se refiere en este texto de forma íntegra.

Baste decir que en 2024 el INE planea instalar 170 mil casillas, para lo cual visita a 12.8 millones de ciudadanos con el objetivo de que 1.5 millones actúen como funcionarios de casilla el 2 de junio. De la instalación de casillas por parte de ciudadanos seleccionados al azar y capacitados por el INE depende de que se pueda ejercer el voto. Esa delicada tarea es posible gracias a los integrantes del SPEN en cada entidad y distrito electoral. Prescindir de esa estructura es sinónimo de obstaculizar el derecho al voto libre.

Hay que recordar que uno de los cambios fundamentales del IFE al INE consistió en darle a este último la tarea de instalar todas las casillas electorales con independencia de si se trata de elecciones federales o locales, ordinarias o extraordinarias, de tal suerte que el trabajo que antes se realizaba cada tres años, ahora tiene lugar en las distintas entidades federativas del país todos los años, pues en todos hay elecciones constitucionales locales.

Respecto a los procesos relacionados con el fortalecimiento de la cultura democrática, valga mencionar sólo algunos, que son responsabilidad de las vocalías de capacitación electoral y educación cívica: socializar los programas de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica; planificar, coordi-

nar e implementar los proyectos en materia de cultura cívica en el ámbito territorial que corresponda; participar en estudios sobre la calidad de la participación electoral en procesos anteriores a fin de mejorar el desempeño institucional; diseñar y poner en operación espacios de deliberación sobre la democracia, sus valores, métodos y amenazas; organizar las actividades relativas a la realización de la consulta infantil y juvenil; construir, mantener y expandir la red de trabajo con aliados estratégicos necesarios para potenciar las iniciativas en materia de educación cívica; contribuir al desarrollo de las actividades de verificación que derivan del Programa Nacional de Impulso a la Participación Política de las Mujeres a través de organizaciones de la sociedad civil; coordinar la celebración de las convenciones distritales del Parlamento de las Niñas y los Niños de México, así como implementar los proyectos en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género.

### 3. *Vocalías de organización electoral*

El INE participa en la organización de los procesos electorales federales y locales, así como en los ejercicios de consulta popular y revocación de mandato. Por tanto, las vocalías de organización electoral en juntas locales y distritales se encargan de asegurar que se cumplan los planes y programas que hacen posible la organización de cada ejercicio democrático. Esto es, la integración y distribución de los paquetes electorales, el avituallamiento de cada casilla, la recolección de los paquetes una vez que concluye la votación, la realización de los cómputos distritales, son tareas a cargo de las vocalías de organización electoral. Sin su labor, el conteo escrupuloso y transparente de la voluntad ciudadanía se comprometería.

Así que las vocalías de organización electoral registran y verifican la información en los sistemas informáticos, como son el Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE), los ejercicios de conteo rápido; el registro de observadores electorales; coordinan los mecanismos de recolección de los paquetes electorales y supervisan la cadena de custodia de los mismos para salvaguardar la integridad de los materiales y la documentación electoral de cada casilla.

Las tareas de organización electoral incluyen verificar la instalación, integración y funcionamiento de las juntas y de los consejos locales y



distritales. Estos últimos son órganos de dirección que funcionan durante los procesos electorales en las 32 entidades y los trescientos distritos electorales. Se integran con ciudadanos, quienes son los responsables de tomar las decisiones clave de la logística electoral, presididos por la vocalía ejecutiva de cada junta.

Por otro lado, las tareas de organización comprenden la vinculación con los organismos públicos locales (OPLE) y las autoridades locales para el diseño y despliegue de la logística electoral, así como alimentar los sistemas de la red informática del INE en materia de organización electoral y coordinar el despliegue en campo de los conteos rápidos la noche de la elección. Las vocalías de organización tienen que hacerse cargo del equipamiento y operación de las casillas, así como de las bodegas distritales y de los espacios de custodia del material electoral. Les corresponde coordinar la recepción, resguardo, conteo, sellado, agrupamiento y distribución de la documentación y materiales electorales para el funcionamiento de las casillas.

Son las vocalías de organización las que se encargarán directamente de organizar los cómputos de las elecciones, incluidos los recuentos de votos que sean necesarios para dotar de plena transparencia a los resultados electorales.

#### 4. *Vocalía secretarial*

Las vocalías secretariales en las juntas locales tienen un doble rol, tanto jurídico como administrativo, que es permanente, y en los procesos electorales, actúan como secretarios del consejo local o distrital, según sea el caso.

De manera permanente, una vocalía secretarial supervisa la administración de recursos humanos, financieros y materiales de las juntas local y distritales ejecutivas, además de que valida la documentación comprobatoria del ejercicio del gasto para garantizar que se cumpla la normatividad aplicable en la materia y los recursos públicos se usen con pleno apego a la ley. Esta vocalía elabora y presenta los proyectos de resolución de los recursos de revisión que son competencia de la junta respectiva; integra la información y elabora las respuestas de solicitud de acceso a la información pública recibidas por la junta para garantizar el derecho

constitucional de acceso a la información; además de que responde los requerimientos de los tribunales electorales y de otras autoridades.

Al instalarse los consejos locales o distritales, a la secretaría le corresponde sustanciar los medios de impugnación y procedimientos en materia electoral; dar fe de los actos en materia electoral; dar validez a los actos del consejo elaborando actas, acuerdos e integrando los archivos; formaliza los actos del consejo y determinaciones; supervisa las actividades del registro de representantes de partidos políticos y de candidatos independientes.

Puede decirse, así, que todas las decisiones de la estructura descentralizada del INE tienen un seguimiento de legalidad y se asientan en actas, lo que permite su conocimiento público y su revisión, dejando constancia de cada acto y cada paso en la organización de los comicios. La certificación de toda esa actividad es el trabajo de las vocalías secretariales. El Estado mexicano no puede tomar decisiones sin sustento legal, y tampoco puede omitir documentar y resguardar una a una sus decisiones. Esa tarea fundamental, para que se pueda verificar la legalidad en los actos de la estructura descentralizada del INE en todo el país, es responsabilidad de las vocalías secretariales.

## 5. *Vocalías ejecutivas*

Al presidir cada junta, la vocalía ejecutiva tiene la misión de asegurar el trabajo en equipo y la coordinación de todas las tareas inherentes al cumplimiento de las atribuciones del INE en cada entidad federativa y distrito electoral. La misión de las vocalías ejecutivas es, además, política en el sentido amplio de la palabra: es la cabeza visible del INE en el distrito o la entidad, y tiene la responsabilidad de la interlocución con las autoridades locales y municipales, de mantener el diálogo con los actores políticos y asegurar una relación adecuada con los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. Así, lleva a cabo la comunicación, coordinación y representación del INE ante los tres niveles de gobierno; participa en las reuniones en materia de seguridad para garantizar la organización de los comicios, en representación del INE.

Por supuesto, el trabajo de las vocalías ejecutivas incluye la coordinación del funcionamiento de las juntas local y distritales de la entidad,

además de administrar los recursos asignados a la junta respectiva y, en el caso de los ejecutivos locales, han de supervisar a los de las juntas distritales para el cumplimiento de sus funciones. Los vocales tienen a las representaciones de los partidos políticos y candidatos independientes; auxilian a los partidos y a las autoridades electorales locales para acceder a los tiempos de radio y televisión, entre muchas otras tareas.

Esta es la estructura profesional, discreta pero eficiente que hace posible que México cuente con elecciones legales y legítimas. Desaparecer el Servicio Profesional Electoral Nacional implicaría acabar, también, con el profesionalismo de los funcionarios electorales, su independencia, imparcialidad y autonomía. Pero el daño mayor sería para los derechos político-electorales de la ciudadanía.