

Capítulo XIX

EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO Y LOS PROBLEMAS DE SU FORMACIÓN PROFESIONAL

México es el país en el mundo, salvo los Estados Unidos, que tiene la estructura universitaria más nutrida en programas de enseñanza de la administración pública, tanto de licenciatura, como de posgrado.

Pero en México existe una disociación entre el servicio público y la carrera universitaria, la cual generalmente se llama *Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública*. Esto ha impedido sacar provecho de lo que sería una colaboración fructuosa. Tal disociación obedece a diversos factores, tales como la ausencia de una carrera administrativa, reclutamiento por vías patrimoniales, carencia de racionalización del ingreso al servicio público y otros similares.

El país de la selva jurídica y semántica

Otro de los factores negativos es la confusa organización del servicio público, que está plagado de indefiniciones y de abundancia legislativa superpuesta y contradictoria. En suma: a la ausencia de la carrera administrativa, hay que añadir la desestructuración de la administración de personal.¹

¹ Duhalt Kraus, Miguel. *Una Selva Semántica y Jurídica: la Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1977.

Esta confusión, que eleva obstáculos ante la buena marcha del servicio público, es un gran óbice para el reclutamiento de egresados de la mencionada carrera universitaria —que por razones de espacio, referiremos simplemente en Licenciatura Administración Pública—, debido a que existen causas tales como imprecisiones semánticas y complicaciones jurídicas. Entre las imprecisiones semánticas hay que destacar la confusión de categorías relativas a la configuración del servicio público, tales como: *supernumerario* y de *confianza*, así como la indefinición de nociones tales como *plaza*, *puesto* y *cargo*, frecuentemente confundidas. Entre las complicaciones jurídicas se debe mencionar principalmente, que existen dependencias de la administración pública central que son regidas por disposiciones diversas y particulares, tales como la Secretaría de Gobernación, donde sus trabajadores se regulan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; en tanto que una la Secretaría de Relaciones Exteriores una parte de su personal lo hace también por la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Igualmente, entidades del llamado sector “paraestatal” funcionan bajo disposiciones laborales diversas, tales como Petróleos Mexicanos bajo la Ley Federal del Trabajo y el Banco de México, con un reglamento propio.

Esto ha sido una “selva semántica y jurídica”, tal como la ha denominado Miguel Duhalt Krauss. Esta selva dificulta la configuración de un servicio público general y uniforme, tanto en el nivel macroadministrativo, como en el plano microadministrativo que se refiere al interior laboral de la administración pública. Así, en la misma dependencia pueden estar vigentes tres disposiciones laborales diversas, de conformidad con las categorías de los trabajadores públicos.

El catálogo de empleos de la Federación

Dentro de esta “selva semántica y jurídica”, existe como uno de los grandes problemas el **Catálogo de Empleos de la Federación** —actualizado anualmente—, cuya versión de 1976 fue descalificada por su rigidez como estructura ocupacional e incongruente con la organización interna de las dependencias de la administración pública. El **Catálogo** evidenció deficiencias tales como la confusión entre unidad de trabajo y trabajador, cuando un documento tal, como lo exigen los cánones de la administración de personal, debe ser la base de esta misma administración para ofrecer su objeto funda-

mental: clasificaciones unívocas y claras para el desempeño en la selección, contratación, capacitación y desarrollo de los trabajadores del Estado.

Una de las deficiencias notorias del *Catálogo* consiste en la ausencia de definiciones básicas, tales como *puesto* y *plaza*, que frecuentemente se confunden y sobreponen. La deficiencia es inherente al documento mismo, porque está formulado como una parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuyas finalidades se orientan por asuntos presupuestales, no por las materias inherentes al servicio público. Tal como es diseñado, su designio es agrupar funciones afines para hacerlas conciliables con las *Policies* de remuneración; es decir, sirve para la evaluación de puestos. Si el objeto del *Catálogo* es clasificar empleos, según reza su título, la manera en que lo hace es parcial y confusa.

Un documento tal debe fungir como agrupación piramidal de empleos, que de la base a la cima, forme capas sucesivas en descenso de aquellos en favor de la abstracción. La capa fundamental es la *categoría*, a la que siguen ascendentemente la *clase*, el *subgrupo* y el *grupo*. En el mencionado *Catálogo de Empleos* de 1976, fiel representante de la "selva semántica", es igualmente confuso en grupos tales como el Grupo *Administrativo* y el Grupo *Profesional*, pues una descripción adecuada de ambos sería un estimulante para el diseño de un plan de estudios en la Licenciatura en Administración Pública, y otras más, porque mostraría claramente una demanda de empleo clasificada y unívoca, y las universidades podrían diseñar los planes de estudio, asignaturas, prácticas, talleres, métodos de enseñanza y bibliografías adecuadamente.

El Grupo *Administrativo*, según el *Catálogo* citado, se refiere a aquellos servidores públicos que *planean, dirigen y ejecutan los programas de trabajo del Estado, para desarrollar su función de poder público*.² Este Grupo aparenta ser el campo laboral obvio para la Licenciatura en Administración Pública en abstracto, pero no lo es porque no clasifica empleos sino a trabajadores, lo que muestra un defecto más de los que hemos anunciado.

² Este problema ya había sido detectado por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, que advirtió que dicho *Catálogo* había recibido modificaciones positivas, pero que aún inducía a la confusión en lo relativo a la identificación del contenido y responsabilidades del trabajo en distintos puestos. *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal: 1972-1976*. México, Secretaría de la Presidencia, 1976.

Clasificación de los servidores públicos

Una de las clasificaciones más confusas es la de servidores públicos de confianza y trabajadores de base. Los servidores públicos de confianza se caracterizan porque su nombramiento o ejercicio emana de la aprobación presidencial. Los servidores públicos de base, en contraste, simplemente son referidos como aquéllos que no reúnen las características de los de confianza. Otra de las tipologías se refiere a servidores públicos inamovibles y amovibles. Los primeros corresponden a los de base, pero los segundos, que tienden a identificarse con los de confianza, también corresponden a una subcategoría de los servidores públicos de base: son los que permanecen seis meses antes de adquirir esta categoría con la ocupación de una plaza definitiva.

La doble clasificación, en la que se resumen pragmáticamente las grandes líneas de la administración de personal federal, han tendido a dividir a dos tipos de servidores públicos: de base e inamovibles, que son aquellos que tienen permanencia, seguridad, desarrollo y estabilidad de empleo; y los de confianza y amovibles, quienes carecen de esos beneficios.

Los trabajadores de base siguen una "carrera administrativa" *sui generis*, extraordinariamente modesta en jerarquía y estrecha en posibilidades de desarrollo profesional. De tal modo la estabilidad de empleo se compensa con sueldos bajos, ascensos breves y horizontes laborales cercanos. En contraste, los de confianza, cuya movilidad es un riesgo perpetuo, tienen como gratificación la flexibilidad de ascensos y promociones merced a sus relaciones políticas y, sobre todo, a la amplitud de discreción del Titular del Poder Ejecutivo para nombrar a sus colaboradores, desde Jefe de Departamento hasta Secretario de Estado.

La distinción entre base y confianza ha servido también, dentro de prácticas establecidas, más que a marcos legales, para distinguir entre servidores públicos con autoridad y sin autoridad. Tal como se destaca en una *Memoria* gubernamental preparada en 1967, en paralelo a la tendencia formativa de una carrera administrativa para los empleados de base, se formó un grupo de trabajadores de confianza que nutre el cuadro de supervisores, directores y ejecutivos de la administración pública.³ La *Memoria* fue pues una declaratoria sintética de las líneas concretas seguidas por la administración de personal que

³ Comisión de Administración Pública. *Informe sobre la reforma de la Administración Pública Mexicana*. México, Presidencia de la República, 1977, p. 47.

ha servido de base a otra distinción, no menos consuetudinaria y convencional, que separa a *empleados y funcionarios*, pero que en la legislación están todos identificados. La doctrina administrativa mexicana señala para los funcionarios los siguientes rasgos: función determinada por ley; poderes inherentes a la función ejecutada; voluntad de acción que trasciende como voluntad superior de Estado, dentro de los límites de sus facultades; participación en la formación de la voluntad política; y representatividad ante el pueblo.⁴ En contraste, los empleados cumplen tareas asignadas por su jefe inmediato o por los manuales internos; no tienen poderes inherentes a su función; no participan en la formación de la voluntad política; y no tienen representatividad ante el pueblo.

La formalización de estas distinciones podrían contribuir a uniformar y regularizar a la administración de personal, y sentar bases a una demanda racional, medida y ordenada de los profesionales universitarios en administración pública. Pero, en tanto no se distinga entre empleados, funcionarios, servidores públicos, trabajadores del Gobierno, administradores públicos y otras fórmulas similares, poco mejorará un servicio público carente de profesionalización precisada bajo un *Catálogo* claro y unívoco.

Destaca la necesidad de creación de la carrera administrativa, que suprima a la empleomanía fundada en clientelas nutridas por la improvisación y el amateurismo, y sustentadas por prácticas administrativas ancestralmente ajenas a la profesionalización. La Comisión de Administración Pública aludía a una tendencia hacia el desarrollo de la carrera administrativa que, sin embargo, no prosperó. Fue una oportunidad perdida porque su *Informe* consistió en un ejercicio de autocrítica sin paralelo, juicioso, imparcial y cierto, que no se aprovechó cabalmente. Uno de sus logros fue un vigoroso esfuerzo de reforma administrativa que se extendió hasta 1982 y propició la transformación progresiva de la Licenciatura en Administración Pública.

Posiblemente las respuestas a estos alcances tan cortos haya que buscarla en un régimen político en crecimiento, que absorbía sin discriminación a todas las profesiones, antiguas y modernas, sin necesidad de transformar su obsoleto concepto del servicio público.

Aquí hemos efectuado un ejercicio de relación entre el perfil del servicio público y la profesión universitaria que, por su naturaleza y objeto, le está más próxima: la Licenciatura en Administración Pública. Qué decir de otras

⁴ Duhalt Kraus, *op. cit.*, pp. 82-83.

más alejadas al perfil laboral público referido, sumido en la confusión. El *Catálogo de Empleos* de 1976 o cualquier otro actualizado y aún mejorado al máximo, tampoco será un vehículo adecuado de reclutamiento de personal porque en el fondo ese documento no es la causa de la confusión, sino su manifestación gráfica. Sin soslayar cualquier mejoría con respecto a la administración de personal, no deja de verse, sin embargo, que el problema consiste en el *modus vivendi* de un sistema de empleo público muy rezagado, que no corresponde a los progresos del presente.

La actualización anual no ha sido garantía del mejoramiento del Catálogo de Empleos y es así porque su función básica es presupuestal, no de organización de la administración de personal; pero aquella función parece que tampoco la estaba efectuando satisfactoriamente. La alternativa fue su conversión en el Catálogo de Puestos General y Catálogo de Puestos Institucionales a partir de 1982, para viabilizar escalafones intercomunicados y posibilitar la formación de la carrera administrativa. Esta labor ha consistido en la homologación y compactación de 200 mil puestos en catálogos clasificados en grupos, ramas y puestos, con base en un modelo escalafonario. Es un progreso clasificatorio que ha mejorado la definición de los puestos por medio de la descripción de sus funciones, responsabilidades, requisitos de ocupación y valuación por puntos.⁵

Para tener una idea más precisa de esta innovación, revisamos el Catálogo Institucional de Puestos del Departamento del Distrito Federal, vigente en 1990, un instrumento de trabajo que utiliza esa dependencia y que consiste en un documento cuyo formato configura cuadros que contienen cuatro encabezados: Denominación, Código de Puesto, Nivel Salarial y Tabulador. La denominación se refiere a "Abogado", "Proyectista", "Psicólogo" y "Microfilmador", además de: "Administrador", "Administrador de Mercados Públicos", entre otros administradores.⁶ Pero esto no constituye una carrera administrativa: para ascender a la categoría de carrera administrativa, estrictamente hablando, se requiere de tres elementos: estatuto, carrera y cuerpos de funcionarios, como lo hace constar Guillermo Haro Béchez.⁷

⁵ Yáñez, Salvador y Valentín Yáñez. *Las Remuneraciones a los Servidores Públicos en México*. México, UNAM, 1986, pp. 62-74.

⁶ Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. *Catálogo Institucional de Puestos del Departamento del Distrito Federal*, México, agosto de 1990.

⁷ Haro Béchez, Guillermo. *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.

México tampoco sigue las líneas básicas del sistema de empleo para la administración del personal de confianza, cuyas características más señaladas son el requerimiento de la experiencia previa y la aprobación de un examen de ingreso. La falta de experiencia previa y de un examen de ingreso se ha traducido en uno de los ingredientes que más han contribuido al amateurismo en el servicio público. Al respecto, Haro Bélchez comenta que “no es bajo el número de personas que ingresan sorpresivamente en altos cargos de la Administración sin haber estado jamás en contacto con ella”.⁸

En lugar de un sistema de empleo, existe un amplio criterio de discrecionalidad para el ingreso de aspirantes bajo el régimen de confianza que, partiendo de las prerrogativas presidenciales de nombramiento y remoción libre, esta facultad se ha reproducido en una prerrogativa igual en cada titular de dependencia, desde los Secretarios de Estado hasta los Directores Generales, para nombrar a sus propios colaboradores. Esta facultad presidencial indelegable se ha convertido, en los hechos en una potestad compartida.

En suma: servicio público refleja un horizonte laboral intrascendente para los servidores públicos de base, cuyo proyecto de desarrollo futuro se basa esencialmente en el sistema de empleo, el cual, aplicado al personal de confianza, se ha hecho defectuoso y parcial. Se antoja una reestructuración de fondo que haga viable una carrera administrativa profesional con elevadas miras, junto con un sistema de empleo para funcionarios de confianza que exija la experiencia y los conocimientos indispensables que reclama la compleja gestión pública de la administración del Estado, y que hoy en día la administración de personal vigente esta muy lejos de satisfacer.

Reformas del servicio público: un largo camino por recorrer

Tomándose conciencia de problemas como los narrados, en el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)* se planteó, entre otros subprogramas, uno referente a la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.⁹ He aquí sus trazos generales referentes al servicio público.

⁸ *Ibid.*, p. 79.

⁹ “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”. *Diario Oficial de la Federación*, México, mayo 28 de 1996.

Diagnóstico del servicio público en la actualidad

Una de las partes del *Programa* comprende un diagnóstico de la administración pública mexicana, que se puede calificar como objetivo, realista y crudo, cuya sección dedicada al servicio público externa la carencia de “una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos”. En particular se destaca la ausencia de dignidad de cargo para quien se desempeña como servidor público, debido a la falta de efectivos mecanismos de reconocimiento e incentivación para que el desempeño sea honrado, leal, esforzado y creativo. La Ley de Premios, Estímulos y Reconcompensas Civiles se limita a los trabajadores de base, así como a quienes laboran bajo el cobijo del apartado B del artículo 123 constitucional. Otro problema observable, es que a pesar de que las dependencias del Ejecutivo federal realizan funciones muy diversas, merced a la variedad de perfiles profesionales requeridos al respecto, se siguen aplicando criterios uniformes por cuanto a remuneraciones, horarios de trabajo, organización laboral y escalafones.

Un logro ha sido la desvinculación de plazas o puestos, y el nivel de remuneración.

En cuanto a la profesionalización del servicio público, los avances sólo son perfectibles en ámbitos singulares tales como el servicio exterior, el servicio profesional electoral, la carrera magisterial y el servicio profesional agrario, además de la profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

El saldo de este deficitario de profesionalización consiste en la inseguridad y desarrollo del empleo, insatisfacción personal del servidor público y ausencia de flexibilidad para la elevación del desempeño. Lo anterior es aplicable tanto a los servidores públicos sindicalizados, como a los que no lo están, puesto que los primeros tienen estabilidad de empleo, pero un horizonte promocional limitado; en tanto que los segundos, que detentan cargos de alta responsabilidad, cuentan con salarios elevados, pero inseguridad de empleo.

Tampoco existe un programa general de capacitación, sino un conjunto de cursos aislados y frecuentemente sólo aplicados inmediatamente al cargo que se ocupa. Obviamente no existe evaluación de rendimiento ni modo de saber qué conocimientos y habilidades se requieren para desempeñarse en puestos específicos.

En el diagnóstico se enfatiza el predominio de la tasa de cambio sobre la tasa de continuidad de la permanencia en el servicio público, con el resultado negativo de pérdida de memoria institucional tan necesaria para la implemen-

tabilidad de los negocios públicos. He aquí la causa de la burocratización, lentitud y costos del servicio público.

Normalmente la confección de los servicios públicos es realizada sin consultar a quienes los desempeñan, desaprovechándose experiencia y conocimientos útiles tanto para su diseño como para su implementación.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos solamente representa un código de conducta escueta, que es insuficiente para estimular y normar la conducta moral de los servidores públicos.

Con base en el diagnóstico referido, el PROMAP se propone hacer más rigurosa la selección del personal, usándose las divisas de la probidad y la capacidad; fortalecer la capacitación como base del desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes de los servidores públicos; establecer opciones para una "carrera en el ámbito de la administración pública"; e incentivar un desempeño eficiente, honrado y responsable; y viabilizar la seguridad del retiro.

Líneas de reforma del servicio público

Dicho Programa se plantea establecer el "servicio profesional de carrera en la administración pública" para garantizar la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro del servidor público; e impulsar una cultura ética de honradez, eficiencia y dignidad, para favorecer los principios de probidad y responsabilidad. La profesionalización abarcará los procesos sustantivos, administrativos, regulatorios y de control que sean comunes a la carrera administrativa que será establecida.

La etapa inicial comprenderá una selección que garantice el dominio en conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos en administración pública, así como los valores éticos. La etapa de desarrollo invoca la actualización de conocimientos y habilidades necesarios para el desempeño, así como la evaluación del servidor público para establecer su permanencia, desenvolvimiento y promoción, lo mismo que las condiciones de permanencia en el trabajo. La etapa de conclusión garantizará un retiro digno, tanto en reconocimiento, como en lo referente a lo económico.

Los objetivos se traducen en líneas de acción en sistemas de selección, actualización de conocimientos y habilidades, sistema integral de recursos humanos, mejores perspectivas de desarrollo, fortalecimiento de valores cívicos y éticos, y efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades. Al efecto, a partir de 1997 estaba previsto evaluar las

aptitudes necesarias para el servicio público, e iniciar una selección más rigurosa a través de cursos obligatorios y exámenes. Desde 1996 se desarrollarían cursos de capacitación para desarrollar habilidades administrativas y técnicas para el desempeño de los puestos actuales, así como la aplicación de evaluaciones periódicas para garantizar un adecuado desempeño del servidor público. A partir de 1988 se cubrirían las plazas vacantes atendiendo la igualdad de oportunidades, y se aplicarían criterios del perfil deseable, mérito y capacidad. Los estímulos, igualmente, estarían supeditados a la evaluación de desempeño y productividad.

La Secretaría de Hacienda realizaría los proyectos de ordenamientos para establecer la carrera administrativa, "a más tardar en 1997". Finalmente, se inspiraría un cumplimiento cabal del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, donde se plantea un código ético de conducta, y se revisaría la legislación referente a la disciplina de los servidores públicos.

A primera vista resulta claro que se trata de un proyecto de alcance inmediato, pues no se comprende aquí la expedición de un estatuto, la carrera administrativa, el desarrollo de cuerpos funcionariales, ni el establecimiento de una comisión de servicio civil; tampoco se contempla crear una escuela profesional de servicio público, como lo manda la Constitución (art. 123, apartado B, párrafo VII). Sin embargo, en función del enorme problema al que se enfrenta, el PROMAP constituye un comienzo prometedor.

Aludiendo a una obra teatral de Samuel Beckett, José Luis Méndez parafrasea la situación del esperado Godot, que nunca llega, con la profesionalización del servicio público del cual estamos a la espera.¹⁰ No sabemos cuánto más aguardaremos, pero ciertamente, como lo realza el autor citado, quizá también estemos olvidando y no debemos dejar de perseverar. Una luz en el camino es el veterano servicio exterior, del que trataremos páginas adelante; otra más es la carrera electoral de reciente creación, y que abordamos enseguida.

La carrera administrativa electoral

Dentro del gran océano que es la ausencia de la carrera administrativa en general, destaca la ancestral presencia del servicio exterior, así como la más

¹⁰ Méndez, José Luis. "La Profesionalización del Estado Mexicano: Olvidando o Esperando a Godot". El Cotidiano, núm. 72, septiembre-octubre, 1995.

reciente institución de una joven carrera de especialistas: el Servicio Profesional Electoral. Hay que destacar que este servicio constituye una muestra nítida de una carrera administrativa de configuración similar a las existentes en los países europeos, pero cuyo origen obedece a las peculiaridades del desarrollo político de México.

La carrera administrativa fue establecida en el Instituto Federal Electoral (IFE), cuyo objeto y alcance sufrieron especial alteración con motivo de la reforma electoral efectuada en agosto de 1996, particularmente en el capítulo de la conformación de los órganos electorales. La idea del cambio, dentro de la comisión parlamentaria dedicada al efecto, fue la de crear un órgano de Estado en el que pueda confiar la organización de los procesos electorales federales. Tal como se acordó en su seno: "se busca, antes que nada, revertir la llamada 'ciudadanización', para reafirmar que la organización de las elecciones es una función estatal que debe estar a cargo de *servidores públicos profesionales*, cuya imparcialidad, honorabilidad y recto desempeño en nuestra comunidad motiven en todos nosotros, sus conciudadanos, la confianza necesaria de que la función electoral habrá de ser realizada apegada a los cánones de la imparcialidad, la objetividad, la legalidad, la independencia, la certeza y probidad".¹¹

Al respecto, fue necesario adecuar la denominación de los antiguos *consejeros ciudadanos*, para transformarse en *consejeros electorales*, con el objeto de que gocen de las garantías necesarias para efectuar su trabajo con base en los principios establecidos: eficacia y autonomía de desempeño, a través de una carrera administrativa que significa estabilidad de cargo, seguridad económica y garantías jurídicas para el libre ejercicio de sus atribuciones.

Sobre esta base, la organización de las elecciones federales, concebida como una *función estatal*, se realiza a través del Instituto Federal Electoral, un organismo público autónomo dotado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su integración es confiada tanto al Poder Legislativo y los partidos políticos, como a los ciudadanos.¹²

¹¹ Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos, Primera Sección. "Minuta del Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", agosto 11 de 1996. El énfasis y las cursivas son nuestros.

¹² "Decreto por el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". *Diario Oficial de la Federación.*, agosto 22 de 1996.

Los principios en los que descansa el trabajo electoral son la independencia, imparcialidad y objetividad. Con base en estos principios rectores, el IFE es la autoridad en la materia electoral, es independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño. La base de su desempeño profesional la constituye la carrera administrativa establecida en su seno y que constituye una novedad digna de mencionarse.¹³ Toca al IFE fortalecer la cultura ciudadana y la participación cívica en los asuntos públicos, los cuales, como es observable, son perfectamente compatibles con la idoneidad de una carrera administrativa profesional del servicio electoral.

Configuración de la carrera

El Servicio Profesional Electoral (SPE) está constituido por servidores públicos de carrera, establecido dentro y al servicio del Instituto Federal Electoral. Fue concebido como un sistema de personal de carrera que está conformado por funcionarios electorales especializados, cuyo objeto es asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto, y proveer el personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional.¹⁴ Igualmente, debe coadyuvar a la consecución de los fines del IFE y apoyar el ejercicio de las atribuciones de sus órganos.

Los servidores públicos son de dos tres tipos: de carrera, administrativo y temporal. El personal de carrera está integrado por dos cuerpos de funcionarios electorales, que ocupan rangos propios diferenciados de los puestos de las estructuras orgánica y ocupacional del Instituto. Con objeto de favorecer la permanencia en el Servicio Profesional Electoral, al personal de carrera se le otorga la titularidad en el rango correspondiente.

Por su parte, el personal administrativo comprende a quienes prestan servicios de manera regular y realizan actividades que no sea han reservado en exclusividad a los miembros del Servicio Profesional Electoral. El personal temporal, finalmente, está integrado por quienes prestan servicios al Instituto Federal Electoral por un tiempo u obra determinados, sea para participar en los procesos electorales, o en programas o proyectos institucionales, también incluyendo a los de índole propiamente administrativa.

¹³ "Estatuto del Servicio Profesional Electoral", México, Instituto Federal Electoral, 1992.

¹⁴ *Ibid.*

La planeación, organización, operación y supervisión del SPE es una facultad conferida a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.

El SPE está configurado fielmente dentro del concepto europeo de carrera administrativa. Por consiguiente, su noción básica es el cuerpo. Dicho servicio, entonces, está integrado por el Cuerpo de la Función Directiva y el Cuerpo de Técnicos. El Cuerpo de la Función Directiva está constituido por los servidores públicos que ocupan los cargos que participan en la hechura de la *Policy* electoral, es decir, disponen de atribuciones de dirección, mando y supervisión. El Cuerpo de Técnicos, por su parte, está integrado por el personal público que ocupa los puestos relativos a las funciones especializadas.

El Cuerpo de la Función Directiva comprende a los funcionarios públicos que ocupan los cargos establecidos para las Juntas Ejecutivas, a saber: los cargos inmediatamente inferiores al de Director Ejecutivo en la Junta General Ejecutiva; los cargos de las Vocalías Ejecutivas y Vocalías, en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas; y los demás cargos que determine el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

La carrera administrativa de los miembros del Servicio Profesional Electoral se desarrolla de conformidad a una estructura de rangos propios, pero considerando las especificidades de cada cuerpo. De este modo, el Cuerpo de la Función Directiva comprende a los siguientes rangos de servidores públicos electorales, atendiendo un orden ascendente: Coordinador Electoral "A"; Coordinador Electoral "B"; Coordinador Electoral "C"; Directivo Electoral "A"; Directivo Electoral "B"; y Directivo Electoral "C". El Cuerpo de Técnicos, por su parte, comprende los siguientes rangos, también en orden ascendente de jerarquía: Técnico Electoral "A"; Técnico Electoral "B"; Técnico Electoral "C"; Técnico Electoral Especializado "A"; Técnico Electoral Especializado "B"; y Técnico Electoral Especializado "C".

Atendiendo que el SPE constituye una carrera administrativa integrada por dos cuerpos, se han establecido las equivalencias entre las categorías de ambos: Directivo Electoral "C": Técnico Electoral Especializado "C"; Directivo Electoral "B": Técnico Electoral Especializado "B"; Directivo Electoral "A": Técnico Electoral Especializado "A"; Coordinador Electoral "C": Técnico Electoral "C"; Directivo Electoral "B": Técnico Electoral "B"; Directivo Electoral "A": Técnico Electoral "A".

El Instituto Federal Electoral dispone de un catálogo de puestos, en el cual se les clasifica y agrupa por rama, tipo de actividad, nivel y función; y precisa los puestos que son ocupados exclusivamente por miembros del Servicio

Profesional Electoral. El catálogo establece, a partir del puesto de Director General del Instituto, y en orden descendente, los niveles y clasificación de los puestos que integran a la organización.

Los procesos de evaluación tienen un papel relevante en la carrera administrativa electoral, que se aplica por igual a los aspirantes y los miembros del Servicio Profesional Electoral. Por medio de la evaluación se conocen, analizan, aquilatan y califican, los antecedentes personales, el desempeño profesional y la participación en los programas de formación y desarrollo del Instituto. La evaluación del personal de carrera se realiza anualmente y al efecto se toma en cuenta la complejidad de la función, el tiempo, el lugar, y el grado de conflictividad del sector administrativo o puesto del caso.

Una de las innovaciones más interesantes de la carrera administrativa electoral, es la movilidad establecida entre los dos cuerpos del servicio. La movilidad significa un acto mediante el cual el personal de carrera es transferido, indistintamente, entre los dos cuerpos de servidores públicos. La movilidad se realiza en atención a las necesidades del servicio, pero previo consentimiento del interesado, y con motivo de la incorporación al otro cuerpo por propia solicitud del interesado. Nuevamente, con base en el principio de méritos, se explora la idoneidad, adaptación y capacidad del solicitante, se le somete a los requisitos de ingreso al cuerpo de recepción y se le otorga un nombramiento provisional de un año, luego del cual, según su desempeño, se le otorga la titularidad correspondiente.

Debido a la delicada labor que ejercitan los servidores públicos electorales, entre las obligaciones a que están sujetos, destaca el ejercitar sus funciones con estricto apego a los principios de *certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo*. Por consiguiente, debe ser absolutamente imparcial y objetivo con respecto a las posiciones de los partidos políticos, de sus militantes y de sus dirigentes.

En lo tocante a sus derechos, además de los que comparte con otros servidores públicos en referencia a las prestaciones ofrecidas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; cuenta con el relativo a la titularidad en el rango cuando cumpla con los requisitos correspondientes y ser promovido en la estructura de rangos del Servicio Profesional Electoral cuando se cumple con los requisitos del caso. Igualmente, está protegido contra los actos arbitrarios y puede recurrir a la autoridad judicial correspondiente.

El servidor público electoral de carrera está sujeto a disponibilidad, que consiste en la situación en la que se le autoriza ausentarse temporalmente del Servicio Profesional, para dedicarse a actividades de su interés particular.

También puede ser separado del servicio, dejando de pertenecer al mismo. Al efecto se establecieron las siguientes causas: renuncia; retiro por edad y tiempo de servicios, incapacidad física o mental que le impida el desempeño de sus funciones o fallecimiento; y destitución. En este último caso, solamente se puede proceder por incumplimiento grave de sus obligaciones, y no acreditar los programas de formación y desarrollo profesional que imparta el Instituto. Hay que destacar lo último, pues tratándose de una carrera no es permissible que el servidor público evada los requisitos de formación establecidos.

Ingreso a la carrera

El ingreso al Servicio Profesional Electoral está fundado en el principio del mérito, y por consiguiente, se realiza a través de igualdad de oportunidades. Por consiguiente, se consideran los conocimientos, idoneidad y experiencia de los candidatos. Igual principio se aplica en el régimen promocional, para lo cual se aquilatan los resultados de la evaluación de su desempeño profesional.

El reclutamiento y selección establecidos en el IFE, tienen como propósito detectar e incorporar a los aspirantes idóneos para el Servicio Profesional Electoral. Los aspirantes deben cumplir con requisitos generales, tales como los de ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que dicho delito haya sido de carácter imprudencial. Asimismo, deben acreditar el nivel de educación media superior.

Más particularmente, se exigen requisitos especiales sobre la condición política de los aspirantes, entre los cuales destaca no desempeñar o haber desempeñado un cargo de elección popular en los pasados cinco años; y no debe ser ni haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido u organización político en los últimos cinco años, ni estar inhabilitado para ocupar cargo o puesto público.

Finalmente, deberán aprobar los exámenes establecidos al efecto para incorporarse al SPE.

Adicionalmente, para aquilatar la idoneidad de los candidatos al Servicio Profesional, deberán acreditar los cursos básicos de formación correspondien-

tes y realizar las prácticas que se determinen efecto; o, alternativamente, ganar el concurso de incorporación conforme se establezca en la convocatoria correspondiente; o, bien probar el examen de incorporación que al efecto se haya establecido.

Tal como es apreciable, el IFE puede aceptar los títulos o grados expedidos por instituciones de enseñanza superior que acrediten la solvencia profesional de un aspirante; pero ha establecido dos vías alternas, una por concurso y otra por examen. Del mismo modo, el concurso o examen de incorporación son concebidas como vías de acceso mediante las cuales se puede ingresar al Servicio Profesional Electoral, exentándose al aspirante de participar en los cursos de formación básica.

El ingreso al SPE está condicionado, de modo que la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral expide un nombramiento provisional en el rango inicial del cuerpo correspondiente a las personas que reúnan los requisitos establecidos. Su vigencia es temporal, hasta que cumpla con las exigencias del caso para la obtención de la titularidad en dicho rango, a través de la cual los servidores públicos de carrera son incorporados permanentemente al Servicio Profesional Electoral. Hay que resaltar que dicha titularidad estará referida exclusivamente a la estructura de rangos, no a los puestos.

La titularidad en un rango inicial del SPE también está sujeta al mérito, de manera que el servidor público deberá haber experimentado prácticamente un proceso electoral como servidor del Instituto; acreditar los cursos de formación profesional que determine la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, y tener una resolución favorable sobre su desempeño en el Servicio Profesional Electoral.

Formación profesional electoral

El Instituto Federal Electoral dispone de la mencionada Dirección Ejecutiva, para la implementación de programas de formación y desarrollo profesional de los servidores públicos. Tales programas tienen por objeto garantizar un desempeño profesional adecuado, desarrollando sus conocimientos, habilidades y actitudes. Al efecto puede celebrar convenios con instituciones, académicas para que participen en los programas de formación, y hacer extensiva esta colaboración a profesionales especializados en las materias de los programas de formación.

Dicha formación es de perfeccionamiento, propiamente, pues se implementa simultáneamente al desempeño de un puesto y se dispone que el personal de carrera goce de las facilidades necesarias al efecto. Los programas de formación comprenderán tres etapas: formación básica; formación profesional; y formación especializada. La formación básica tiene carácter introductorio y se orienta a homogeneizar los conocimientos de los aspirantes al Servicio Profesional Electoral, en materias relacionadas con las actividades electorales. La formación profesional se orienta a aportar conocimientos a los servidores públicos de carrera en materias vinculadas con el objeto vital del IFE, de modo que colaboren adecuadamente en el conjunto de la institución y no exclusivamente en un puesto, pues se trata de realizar una carrera administrativa. Finalmente, la formación especializada está encaminada a profundizar los conocimientos del personal de carrera en materias o áreas específicas que son de interés particular para el instituto.

El programa de formación tiene un sentido de unidad e interdependencia, en forma tal que sólo pueden participar en la fase de formación profesional quienes hayan acreditado la etapa de formación básica, así como las personas que aprueben el examen o ganen el concurso de ingreso al Servicio Profesional Electoral. Del mismo modo, para el otorgamiento de la titularidad en el rango inicial del SPE, es menester, entre otros requisitos, acreditar la fase de formación profesional.

En sus normas estatutarias no se menciona la existencia de una escuela o academia de formación del servicio, que parece necesaria habida cuenta de la importancia de la preparación de sus miembros para el desempeño de sus labores; y a pesar de las relaciones que puedan tenerse con instituciones académicas para la organización de los programas de enseñanza y perfeccionamiento.

El régimen promocional

El desarrollo del personal de carrera en la estructura de los rangos, se implementa con base en un sistema de ascensos. Uno de los criterios de promoción es la antigüedad del personal de carrera, que es de dos clases: antigüedad en el Servicio Profesional Electoral, que se computa a partir de la fecha de ingreso al mismo, y antigüedad en el rango, que se considera desde la fecha en que se obtuvo la titularidad en el mismo. La promoción del personal de carrera se realiza

de conformidad con la existencia de vacantes en la estructura de rangos correspondiente, así como de las necesidades del Instituto.

Al efecto de realizar las promociones en el Servicio Profesional Electoral, se consideran los méritos y resultados del desempeño, particularmente durante el desarrollo de los procesos electorales federales; las obras o estudios que se han realizado, así como títulos profesionales o grados académicos obtenidos con posterioridad al ingreso al servicio, pero que cuenten con un aval expreso del Instituto; los créditos sumados por la participación en los programas de formación profesional que imparta el Instituto; los resultados obtenidos en las evaluaciones establecidos al efecto; y la ausencia de notas desfavorables contenidas en el expediente de los miembros del Servicio Profesional Electoral. Además, se consideran los proyectos y estudios de carácter institucional en que haya participado el aspirante a la promoción, así como las conferencias dictadas por él, y los seminarios y congresos en que haya participado.

Como ocurre con cualquier carrera administrativa, se han dispuesto intervalos de tiempo dentro del régimen promocional, de modo que para optar por un ascenso en la estructura de rangos, los miembros del SPE deben contar con dos años de antigüedad efectiva en el rango inferior del que se pretenda ascender, toda vez que los ascensos solamente se realizan dentro del cuerpo del servicio profesional del caso.

El Servicio Profesional Electoral constituye la más novedosa experiencia de implantación en México de una carrera administrativa rigurosa y plenamente fundada en la tradición europea. Es medida sin precedentes en los tiempos actuales, de la cual se puede obtener mucho provecho, tal como lo patentizan las siguientes líneas:

El concepto de Servicio Profesional Electoral es el mismo que inspira a los sistemas de personal de carrera. Comprende entre otros aspectos: que el ingreso, permanencia y promoción se basen en el mérito y la idoneidad, sujetos a evaluaciones periódicas del desempeño; que se garantice estabilidad en el empleo; que se propicie la especialización de sus miembros, de acuerdo a programas específicos de formación y desarrollo; y, que se genere un elevado sentido de dignidad, pertenencia y lealtad institucional.¹⁵

¹⁵ *Ibid*, pp. 13-14.

Se concibe al Servicio Profesional Electoral como un sistema de personal de carrera, integrado por dos cuerpos de funcionarios especializados: el de la Función Directiva y el de Técnicos.

Una de las características más relevantes de este tipo de sistemas de personal, es la de propiciar la permanencia y superación de sus miembros, basadas en expectativas ciertas de desarrollo personal mediante la realización de una carrera, con lo que se genera un alto sentido de dignidad, pertenencia y lealtad a la institución.

Cuando estábamos escribiendo estas líneas, entre junio y julio de 1997, el Servicio Profesional Electoral fue centro de una fuerte polémica sobre su efectiva imparcialidad. Este asunto tocó de lleno su esencia: la profesionalización como sustento de la imparcialidad, aptitud y honradez. Poco después, en octubre de ese mismo año, la polémica alcanzó al Consejo Directivo en pleno y a su Presidente, mostrando el debate las diferencias existentes entre sus miembros, quizá debido en parte al origen de su nombramiento: la sugerencia partidista consensada. No pocas voces y plumas han sugerido que el Consejo mismo, en atención a la naturaleza del IFE, se integre profesionalmente a través de idénticos procesos que sustentan al Servicio Profesional Electoral.

Lo anterior ha mostrado que las carreras administrativas no están vacunadas total ni permanentemente contra las influencias partidarias.