
La experiencia del servicio profesional electoral: Algunas lecciones para la creación del servicio civil de carrera en México

*José Luis Méndez **

Durante los últimos años, México ha experimentado transformaciones muy profundas en varios aspectos. Una de las más importantes es, sin lugar a dudas, la consolidación de la democracia como la única forma legítima de dirimir las disputas por el poder. Así, las muchas tareas que en materia democrática habían estado pendientes en el último tercio del siglo XX se han resuelto, finalmente, después del dos de julio.

Sin embargo, es necesario estar conscientes de que la democracia no se limita solamente a fundamentos filosóficos o políticos, sino que también comprende los resultados gubernamentales y administrativos.¹ Como demuestran las experiencias de los países europeos, cuyas democracias son más antiguas y desarrolladas que la nuestra, los ciudadanos eligen un régimen de libertades y oportunidades, pero no entregan con ello un cheque en blanco. Los electores exigen, también,

gobiernos honrados, responsables y eficaces, y esperan de sus gobernantes profesionalismo y capacidad para entregar resultados satisfactorios.

Por otra parte, el contexto mundial en el cual se desenvuelve la actuación gubernamental ha cambiado sustancialmente por varias razones: ahora los gobiernos tienen que enfrentarse a un mundo más integrado y competitivo a causa de la globalización,² a procesos de toma de decisión más descentralizados y desconcentrados; y a organizaciones y sociedades más complejas y más participativas.

Todo lo anterior ha vuelto aún más complejo el desarrollo de las tareas gubernamentales y, en consecuencia, ha aumentado la urgencia de que nuestros aparatos administrativos se modernicen cualitativamente y ya no sólo cuantitativamente.³ Dicho en otras palabras, cada vez es mayor la necesidad de profesionalizar el

* Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral del IFE; Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (sin goce de beca).

desempeño de nuestras organizaciones públicas, puesto que si no atendemos con oportunidad a la eficacia de la gestión gubernamental y a la efectividad de las políticas públicas que desarrollen los distintos gobiernos, corremos el grave riesgo de caer en un serio desencanto con nuestra emergente democracia.⁴

Es cierto que la agenda pública se encuentra repleta de una enorme cantidad de problemas prioritarios para el país. La pobreza extrema, el analfabetismo, la inseguridad pública, entre muchos otros, son temas sustanciales hacia los que cualquier gobierno debería poner atención inmediata. Sin embargo, eso no debe impedir que, de manera simultánea, se trate un asunto quizá más discreto, pero con indudables consecuencias positivas para todos los demás: la profesionalización del servicio público.

Y aunque cuando se le menciona algunos todavía lo asocian a la versión rígida del siglo XIX, el desarrollo del servicio civil de carrera es un elemento fundamental si se quiere alcanzar el objetivo de mantener el encanto con la democracia gracias a la provisión de bienes y servicios públicos de calidad.

Ahora que el tema de la profesionalización está de nuevo en la agenda pública, me parece oportuno presentar en las siguientes páginas un repaso de algunas lecciones que, a la luz de la experiencia del servicio profesional electoral, podrían

rescatarse para instaurar un servicio civil de carrera en México, que bien entendido no es otra cosa que un sistema de personal basado en el mérito para la selección, formación, evaluación, promoción y permanencia (o separación) de los servidores públicos.

Con este propósito, en este trabajo se hace, primero, un diagnóstico breve de las características que, desde mi punto de vista, pueden constituirse en los principales factores de obstáculo para el proceso de profesionalización de la administración pública mexicana, con base en la experiencia de la tradición administrativa latinoamericana; en segundo lugar, se presentan las razones por las cuales considero que, a pesar de ello, puede pensarse que la introducción de un servicio civil en México es razonablemente oportuna en la actualidad. Finalmente, se tratarán de obtener algunas lecciones útiles a partir de la experiencia del servicio profesional electoral (que es el servicio civil de carrera del Instituto Federal Electoral), para el diseño, la redacción y la implantación de un sistema de personal de carrera.

Si bien la experiencia del servicio profesional electoral es reciente, pienso que puede resultar ilustrativa porque combinó de manera equilibrada las mejores prácticas internacionales con necesidades organizacionales muy específicas; además, como lo demuestran los buenos resultados electorales del dos de julio pasado, el servicio profesional electoral

ha entregado cuentas claras a los ciudadanos, los partidos políticos, la prensa nacional y los actores internacionales.

A partir de esta experiencia, entonces, me parece que se pueden obtener algunas buenas recomendaciones sobre las cuales establecer un servicio civil eficaz para la administración pública federal, que logre sortear los inevitables obstáculos y riesgos que estos sistemas suelen traer consigo.

Rasgos esenciales del gobierno y la administración pública latinoamericanos

El grado de avance en la instauración de sistemas de carrera meritocráticos en los gobiernos de la región ha sido sumamente variable.⁵ Existen algunos países cuyos avances han sido importantes, pero todos han enfrentado diversos problemas en los procesos de diseño e implementación.⁶

Sin embargo, a pesar de algunas diferencias muy claras, hay algunos rasgos comunes que subyacen en la región que permiten hacer válido el intento por establecer algunos criterios comparativos generales. En primer lugar, debe mencionarse el papel que tiene el Estado como actor central de las sociedades latinoamericanas; eso ha derivado en una enorme responsabilidad doble del Estado como principal motor del desarrollo económico de las naciones, así como eje fundamental de la resolución de los conflictos sociales.

Esta centralidad del Estado en la vida pública latinoamericana ha implicado una responsabilidad extraordinaria para los funcionarios públicos. Desafortunadamente, esta responsabilidad no ha estado acompañada, en la mayoría de las ocasiones, de una capacidad profesional equivalente: la baja especialización y el casi inexistente compromiso institucional de los funcionarios públicos ha sido la regla más que la excepción.

Si bien los países latinoamericanos, incluyendo a México, cuentan con algunas áreas (sobre todo las económico-financieras) donde el perfil de los funcionarios es altamente especializado, en general el nivel académico y, sobre todo, profesional del personal público es muy inferior a los estándares con los que cuentan los países más desarrollados. Esto ha traído consigo serias complicaciones para los países de la región pues las obligaciones constitucionales y las ideologías latinoamericanas han desarrollado un Estado fuerte en cuanto a su amplio ámbito de intervención, pero las limitaciones prácticas han producido un Estado débil en cuanto a su capacidad y recursos disponibles para incidir positivamente en las sociedades. Así, las promesas de la acción pública han sido muchas, mientras que los beneficios tangibles de los programas y actividades públicos han sido muy pobres.

En segundo lugar, una característica común de los gobiernos latinoamericanos ha

sido la poca legitimidad de la cual gozan.⁷ En el caso particular de México, el proceso de deslegitimación gubernamental ha venido creciendo conforme la legitimidad revolucionaria se ha ido agotando desde hace algunos años. Esto sumado a la falta de efectividad de las políticas públicas y a la desconfianza ciudadana en sus gobernantes -en buena medida producto de los escándalos continuos de corrupción- han producido problemas de legitimidad prácticamente tan graves como los que los estados de bienestar encontraron durante el decenio de los setenta.

En tercer lugar, el Estado latinoamericano se ha caracterizado por su carácter sumamente politizado. Lo anterior ha provocado que, de manera tradicional, las decisiones gubernamentales respondan en lo general a intereses políticos de coyuntura, más que a planes y proyectos de desarrollo de largo plazo o a negociaciones serias, amplias y consensadas entre los diversos actores sociales. Las políticas públicas, por lo tanto, se han desarrollado en horizontes de muy corto plazo, respondiendo a intereses inmediatos y prefiriendo las acciones espectaculares, que permitan el lucimiento de los gobiernos en turno, por sobre los cambios incrementales, que construyan escenarios sociales de largo plazo.

En cierta medida, podría pensarse que el ambiente de incertidumbre en el cual se desarrollan las políticas públicas en México y América Latina, a diferencia de lo que sucede en otras partes del mundo, se debe a que nuestros países no han podido

desarrollar instituciones políticas sólidas. El problema se agrava, además, debido a que los problemas nacionales suelen ser agudos y constantes, la dependencia de las decisiones de ámbitos exteriores muy grande y los recursos disponibles para impulsar la acción pública menores, incluyendo en esto, por supuesto, la carencia de una burocracia profesional, especializada y capacitada.

Por último, y como desafortunado complemento a todo lo anterior, podría mencionarse la resistencia de la tradicional cultura burocrática latinoamericana, una cultura muy personalizada, discrecional, clientelista y sumamente jerarquizada, cuyos procesos de toma de decisión suelen estar sobreburocratizados. Por todo ello, la capacidad de los gobiernos latinoamericanos para incidir en los complejos problemas que enfrentan sus sociedades se ha debilitado con las consecuencias negativas obvias para la legitimidad gubernamental.⁸

Frente a un panorama tan complejo y desolador, cabría preguntarse si existe solución alguna. A pesar de todos estos obstáculos estructurales, me parece que las condiciones actuales de México hacen posible encontrar buena parte de la solución en la introducción de un servicio civil de carrera moderno.

¿Por qué un servicio civil de carrera para el México actual?

Sin importar los obstáculos que persisten, los cambios que ha experimentado el

sistema político-administrativo mexicano en los años recientes han sido considerables.⁹ Baste señalar que en este ámbito, se han dado pasos importantes para dejar atrás, de una vez por todas, i) el régimen de partido mayoritario; ii) el centralismo; iii) el presidencialismo autoritario; iv) la corrupción; v) las pugnas interburocráticas; y vi) la falta de entendimiento internacional.

Todas estas características, tan repetidas y criticadas durante las últimas décadas, poco a poco han quedado superadas. Al mismo tiempo, se han podido ir sustituyendo por elementos que dan cuenta del proceso de democratización y desarrollo político que ha vivido nuestro país. Así, actualmente estamos pasando a i) un sistema multipartidista, en el que existe alternancia y transferencias institucionalizadas del poder; ii) un régimen federal más descentralizado; iii) una mayor división de poderes; iv) una administración honrada; v) una mayor coordinación interburocrática, y vi) un mejor entendimiento con otras naciones.

Los avances en cada uno de estos puntos, sin embargo, han sido diversos y parecería que la creación de un servicio civil de carrera se ha vuelto indispensable para consolidar los logros alcanzados. Las reglas claras y estables, así como los objetivos y lenguajes profesionales que implica un sistema de personal de este tipo crean un piso mínimo de entendimiento y cooperación entre funcionarios, los cuales son

indispensables para cualquier democracia, pero en especial para un régimen político como el nuestro que enfrenta un sistema de división de poderes, una situación de alternancia en el poder, un creciente y auténtico federalismo y una inexorable apertura comercial.

Por otra parte, la ciudadanía nacional ha expresado en diversas ocasiones y foros su indisposición a seguir tolerando el amiguismo en la administración pública, y mucho menos las consecuencias más comunes que las prácticas burocráticas tradicionales traen consigo: la ineficiencia y la corrupción.

El objetivo central de cualquier gobierno en materia de recursos humanos debe ser, por lo tanto, que sólo las personas más capaces y mejor calificadas lleguen a los puestos administrativos. Esto, sin embargo, únicamente puede ocurrir mediante los mecanismos de un servicio civil de carrera bien diseñado, que asegure que el ingreso, la formación, la evaluación, la promoción y, en su caso, la separación de los funcionarios se base en sus capacidades y habilidades profesionales, y no en relaciones personales o partidarias. Y que gracias a estas renovadas estructuras administrativas, más eficaces y profesionales, los gobiernos puedan rendir cuentas claras a la ciudadanía.

Un servicio civil de carrera moderno ofrece a los funcionarios una mayor –que no total– estabilidad en sus empleos y al

mismo tiempo los protege de intereses políticos. También les ofrece reglas más claras sobre sus papeles y desarrollo dentro de la institución, para que cooperen entre sí y se encuentren altamente motivados para afrontar los difíciles problemas públicos. Por otra parte, dichos servicios de carrera modernos han sido un instrumento sumamente efectivo para lidiar con la corrupción, al asociarse con la evaluación y supervisión permanentes tanto por los jefes como por el mismo grupo profesional, reducir la incertidumbre laboral, incentivar la rendición de cuentas y, algo muy importante, conllevar la dignificación de la función pública.

Con este sistema de carrera se favorece, además, el desarrollo de una memoria administrativa, que permite transferencias de poder estables y promueve políticas públicas de más largo plazo. Otro rasgo fundamental de los sistemas de servicio civil es que las estructuras basadas en el castigo se cambian por estructuras basadas en los incentivos, tanto económicos como "morales", que refuerzan la motivación y la coordinación de los funcionarios.

En la presente coyuntura, dar los primeros pasos hacia un servicio civil –que por supuesto se debería implantar en forma gradual, cuidadosa y dialogada– puede ser un factor clave para evitar cualquier perturbación administrativa grave que pudiera traer consigo la alternancia en el poder presidencial.

Por otra parte, en el siglo XXI, el poder ejecutivo federal de un país como México no puede seguirse viendo como un "botín" cuyos "huesos" se distribuyen entre quienes consiguen el triunfo en las elecciones presidenciales –aun si es democráticamente–, ni la competencia por la Presidencia de la República puede seguir siendo un dramático "juego de suma cero", que pone en vilo al país cada seis años porque los puestos de la administración pública federal se juegan prácticamente en su totalidad.

Por ello, no resulta sorprendente que todos los países desarrollados hayan volteado hacia sus aparatos administrativos para responder a las crisis económicas y de legitimidad de los años setenta, y que en este proceso de reforma estatal hayan mantenido, si bien con algunos cambios, sus servicios civiles de carrera.

Tampoco es extraño, por lo mismo, que incluso prominentes autores internacionales –especialistas en prácticas y teorías organizacionales– recomienden la introducción de servicios civiles para las empresas privadas.¹⁰

Las experiencias de los servicios civiles en México

Hay diversas razones por las que la implantación en México de esquemas de profesionalización de los servidores públicos no ha podido llevarse al cabo: la incompreensión del tema, las pugnas

burocráticas, la existencia de dilemas aparentemente difíciles de resolver, la inexperiencia para desarrollar evaluaciones del desempeño efectivas (la piedra angular de todo servicio civil moderno), la búsqueda de cambios totales inmediatos en vez de escalonados, una agenda sobrecargada, potenciales complicaciones sindicales, etcétera.

Sin embargo, en este momento, como ya he mencionado, las condiciones para instaurar un servicio civil de carrera en México parecen ser favorables. Además, existe un amplio consenso académico, e incluso político,¹¹ sobre la conveniencia de emprender una reforma de este tipo en beneficio del país.

En la actualidad, existen varias experiencias concretas que demuestran la aplicabilidad y eficacia de los servicios civiles de carrera. Algunas entidades y dependencias de la administración pública federal, como la Comisión Nacional del Agua, el Sistema de Administración Tributaria, la Secretaría de Educación Pública, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática han desarrollado sistemas de personal de carrera que han traído consigo mejores perspectivas laborales para los funcionarios, y éstos, a su vez, han encontrado nuevos incentivos para desempeñar sus funciones con mayor eficacia y eficiencia.

Los otros poderes de la Unión también se han involucrado en esta tarea; hoy en día existe una carrera judicial que ha conseguido avances importantes, así como un sistema de carrera en la Cámara de Diputados que está iniciando operaciones; en la Cámara de Senadores, mientras tanto, ya hay regulación general sobre el tema, que habrá que especificarse en un estatuto.¹²

Cada una de estas experiencias tiene sus méritos y sus problemas (el talón de Aquiles más usual es la evaluación). No obstante, la experiencia que conozco mejor, la del IFE, que recién mejoró su servicio profesional electoral, me permite decir que sí es posible desarrollar un diseño que evite los riesgos y maximice los beneficios de un sistema de carrera, y que éste en efecto produzca una alta eficacia y transparencia. Por supuesto, debe advertirse que en esta materia no existen, de ninguna manera, "recetas mágicas".

Las lecciones para el servicio civil

La experiencia del servicio profesional electoral en su proceso de reforma interna parecería propicia con el fin de describir algunas recomendaciones útiles. Las lecciones que pueden extraerse de este proceso (que duró prácticamente un año completo) podrían dividirse en, por lo menos, cuatro aspectos fundamentales: recopilación de insumos básicos; proceso

de diseño exhaustivo y consensuado; desarrollo cuidadoso de los cinco procesos esenciales de todo servicio civil, y creación de una estructura organizacional responsable congruente con el servicio civil proyectado.

Recopilación de insumos básicos

El primer nivel de referencia que se puede señalar es el de la recopilación de los insumos básicos que deben utilizarse para redactar un marco normativo adecuado. Según la experiencia del servicio profesional electoral, dichos insumos podrían agruparse en los siguientes cinco rubros:

a) Legislaciones previas: en el caso del servicio profesional electoral se tomó como punto de partida previo el estatuto anterior, que establecía los rasgos principales del servicio y los valores organizacionales del Instituto;

b) Legislaciones comparadas: para la redacción del nuevo estatuto también se consultaron las legislaciones relativas a los servicios civiles de diversos países europeos y americanos;

c) Opiniones de los funcionarios: la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPE) levantó una encuesta entre los miembros del servicio para conocer sus inquietudes y sugerencias. Las opiniones expresadas se complementaron con algunas ponencias escritas de miembros del servicio, que incluían propuestas concretas;

d) Opiniones de los actores clave de la organización: los miembros de la Junta General Ejecutiva del Instituto, es decir el Consejero Presidente, el Secretario Ejecutivo y los directores ejecutivos, hicieron llegar sus observaciones a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral. Asimismo, se contó con las opiniones de los consejeros electorales integrantes de la Comisión del Servicio Profesional Electoral y con las observaciones de los demás consejeros electorales y directores de unidades técnicas del Instituto;

e) Opiniones especializadas: para la redacción del nuevo estatuto se consideraron los comentarios y recomendaciones de expertos mexicanos en temas de administración pública y, especialmente, de profesionalización del servicio público y servicios civiles comparados de México.

Este conjunto de insumos, por supuesto, no debe ser limitativo pero sí puede establecer una base mínima suficiente para que la redacción del documento normativo final sea completa y cuidadosa.

Ahora bien, estos insumos no se presentaron de manera simultánea y definitiva, sino que formaron parte de todo un proceso de diseño complejo y lento, aun cuando bastante efectivo, que podría también arrojar algunas lecciones útiles.

Proceso de diseño

En un segundo nivel de referencia, tal vez

podría intentarse reconstruir el proceso de diseño exhaustivo que se siguió durante la reforma estatutaria, a partir de los puntos siguientes. Obviamente, no se trata de describir un orden preciso y sucesivo pues muchas actividades sucedieron de forma paralela:

a) Grupo de trabajo base: primero, se integró un grupo interno en la DESPE, encabezado por el Director Ejecutivo, que funcionó como núcleo central durante todo el proceso de reforma. Este grupo se encargó de recabar, analizar e integrar las diversas propuestas y observaciones existentes, así como de preparar las distintas versiones del anteproyecto de estatuto;

b) Diagnóstico exhaustivo de necesidades organizacionales: por medio de una revisión cuidadosa, se detectaron las tareas sustantivas del Instituto para asegurar que el rediseño del servicio civil de carrera se adecuara perfectamente a las actividades y funciones electorales;

c) Análisis de las condiciones iniciales existentes: el grupo interno realizó una investigación detallada de qué puestos existían, con qué funcionarios contaba el servicio profesional electoral, cuáles eran sus perfiles, etcétera, con la idea de asegurar la congruencia entre la posición original (el punto de partida) y los propósitos de la reforma (el punto de llegada);

d) Establecimiento de objetivos: se establecieron claramente cuáles eran los

objetivos que debería alcanzar el servicio profesional electoral en su nueva etapa, con la intención de garantizar que el diseño del marco normativo incluyera todos los mecanismos e instrumentos organizacionales necesarios para conseguirlos;

e) Análisis de restricciones: se revisaron detalladamente las restricciones normativas y presupuestarias que enfrentaba el servicio civil de carrera del IFE, pues desde un principio se sabía que existían limitaciones legales y financieras que deberían tomarse muy en cuenta para evitar contradicciones jurídicas o problemas económicos serios posteriores;

f) Revisión de mejores prácticas: se estudiaron las experiencias en materia de profesionalización de servidores públicos de otros países y de las organizaciones mexicanas que contaban con servicios civiles de carrera, con la doble intención de rescatar las mejores prácticas mundiales y evitar todos los riesgos que los esquemas de servicio civil hubieran enfrentado en otras partes. Por ello, el análisis no se limitó a comparar los estatutos o legislaciones, sino que incluyó la revisión de éxitos, fracasos y transformaciones de los diversos sistemas de personal de carrera.

g) Establecimiento de flujos de comunicación: finalmente, como se mencionó antes, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral estableció flujos de comunicación abiertos y permanentes con todos los actores interesados en el diseño

del nuevo estatuto, incluyendo por supuesto a los representantes de los partidos políticos nacionales, de manera que las propuestas, precisiones, necesidades y demandas de todos ellos fueran incorporadas a la discusión e integradas al marco normativo cuando se consideró congruente, posible y adecuado.

Así, por medio de este conjunto de estrategias, el diseño del nuevo *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral* resultó no sólo eficaz, sino legítimo ante los ojos de prácticamente todos los actores relacionados con el funcionamiento del Instituto, tal y como lo comprueba su aprobación por ocho votos contra uno durante la sesión del Consejo General del 16 de marzo de 1999.

Inclusión de los cinco procesos base del servicio civil de carrera

Como todo servicio civil de carrera completo, el servicio profesional electoral conservó en su rediseño estatutario los cinco procesos básicos de incorporación, formación, evaluación, promoción y sanción.

Sin embargo, lo que debe destacarse no es la inclusión de estos procesos, sino que el nuevo diseño los integró armónicamente, desarrollando para cada uno de los procesos, al mismo tiempo, características muy acabadas, que siempre consideraron las mejores prácticas mundiales sin descuidar las particularidades organizacionales del IFE.

Por lo tanto, en un tercer nivel de referencia podrían señalarse los siguientes puntos relacionados con la construcción particular de los procesos de cualquier servicio civil de carrera:

a) Ingreso: establecimiento de mecanismos justos, claros, exigentes y bien publicitados. En el caso del servicio profesional electoral, durante el año de 1999, se realizaron dos convocatorias públicas (difundidas en prensa nacional y estatal) para cubrir alrededor de doscientas vacantes. Las convocatorias contenían los requisitos de ingreso, etapas del proceso de selección y perfiles de puesto en función de las vacantes abiertas, entre otros elementos, que permitieron atraer a un buen número de aspirantes al concurso de incorporación. Después de diversas pruebas anónimas de habilidades y conocimientos, una cuidadosa revisión curricular y entrevistas de las más altas autoridades del IFE con los finalistas, el resultado obtenido fue el ingreso de los mejores y más adecuados candidatos a los puestos del servicio profesional electoral, con lo cual quedó asegurado el profesionalismo de los futuros funcionarios;

b) Formación: inclusión de, por lo menos, una etapa de homogeneización de conocimientos y otra de especialización de funciones. En lo que se refiere a la capacitación permanente que necesita todo servidor público, el servicio profesional electoral, dentro de su programa

de formación, ha desarrollado tres etapas fundamentales. En primer lugar, una fase de formación básica, que permite a los funcionarios de nuevo ingreso -con perfiles profesionales diversos y experiencias laborales distintas- adquirir un lenguaje conceptual común a partir del cual pueden integrarse adecuadamente a las funciones de la organización. En segundo lugar, la fase de formación profesional se ha encargado de brindar a los funcionarios conocimientos más especializados para el desarrollo de sus funciones electorales específicas. Finalmente, el programa de formación contempla una fase de formación especializada, la cual intentará profundizar, en quienes han aprobado ya las otras dos fases, los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para un desempeño de excelencia. Así, el proceso de formación del servicio profesional electoral ha logrado responder tanto a las particularidades de la organización electoral como a las necesidades específicas de cada uno de sus puestos;

c) Evaluación: desarrollo de evaluaciones rigurosas, objetivas, con la intervención de múltiples evaluadores, y basadas en metas bien definidas y presentadas con anterioridad. En este punto del servicio profesional electoral se ha puesto especial interés. Después de amplios y cuidadosos estudios y análisis comparados, se ha diseñado un sistema anual de evaluación del desempeño, bajo el cual cada uno de los funcionarios del servicio profesional electoral es evaluado

tanto por su superior jerárquico, como por diversas instancias normativas. Al participar varios evaluadores, se ha logrado que los resultados de las evaluaciones sean objetivos; pero además, la objetividad de los resultados está asegurada simultáneamente porque las evaluaciones se realizan sobre la base de indicadores y metas claras que cuentan con tres características: incorporan elementos para evaluar habilidades personales y cumplimiento de objetivos organizacionales; son producto de las propuestas realizadas por las distintas áreas del Instituto en función de sus actividades anuales; y son presentadas antes de cada ejercicio de evaluación tanto a los evaluadores, como a los funcionarios por evaluar. De esta manera, el sistema resulta balanceado y completo, al tiempo que sirve de base justa para otorgar promociones e incentivos, y de referencia adecuada para separar a los funcionarios ineficientes y detectar las necesidades de capacitación del personal. Además, el nuevo estatuto estableció la realización de evaluaciones especiales que se llevan al cabo durante los años electorales. Con estas evaluaciones, basadas en buena medida en el diseño de las evaluaciones del desempeño, puede comprobarse que los funcionarios electorales siempre pero especialmente en los periodos más críticos del funcionamiento organizacional, actúan con estricto apego a la legalidad y a los principios del Instituto, y colaboran eficazmente con sus compañeros de las juntas locales y distritales;

d) Promoción: debe permitirse la carrera tanto horizontal (en rangos) como vertical (en cargos). El servicio profesional electoral cuenta con un sistema de promociones que permite que sus funcionarios desarrollen una verdadera carrera administrativa sin provocar una competencia permanente por el siguiente puesto en el escalafón jerárquico. Las promociones en estricto sentido son los movimientos ascendentes en la estructura de rangos, mientras que los ascensos son los cambios de cargos o puesto de un funcionario en la estructura orgánica del Instituto. En el caso de las primeras, los funcionarios pueden ser promovidos sobre la base de una fórmula que combina una antigüedad mínima en el rango a partir de la obtención de la titularidad, con buenas calificaciones en los resultados de las evaluaciones globales. Los ascensos, en cambio, pueden obtenerse sólo por medio de la participación en los concursos de oposición, tal y como sucedió durante 1999. Por otra parte, el sistema de promociones contempla la posibilidad de que los miembros del servicio profesional electoral que destaquen por sus calificaciones en el programa de formación, sus resultados en las evaluaciones del desempeño o sus aportaciones al mejoramiento de las funciones electorales o administrativas de la organización puedan recibir incentivos económicos o reconocimientos institucionales;

e) Sanción: creación de un sistema expedito y claro de sanciones, que se

caracterice por asegurar en todo momento la certidumbre legal de los funcionarios, sin confundir la estabilidad con la inmovilidad. El Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral establece detalladamente los diferentes tipos de sanciones (amonestación, suspensión, multa o destitución) a las que un funcionario del servicio profesional electoral puede hacerse acreedor en caso de comportamientos fuera de la normatividad o de desempeños ineficientes. El estatuto también detalla las etapas de los procedimientos administrativos, las facultades de las autoridades resolutoras e instructoras y la posibilidad para los funcionarios de interponer recursos de inconformidad. Con todo ello, los funcionarios cuentan con un marco legal que les garantiza que pueden conservar su puesto si mantienen un buen desempeño, pero también les previene de que pueden perder el empleo si no presentan los resultados mínimos que se esperan de ellos o si cometen infracciones graves en el desempeño de sus funciones.

Es obvio que estas características particulares en cada uno de los procesos básicos del servicio profesional electoral no se pueden trasladar, de manera automática, a cualquier organización pública mexicana. Sin embargo, sus elementos más fundamentales, seguramente sí pueden (y acaso deben) ser tomados en cuenta para construir un servicio civil de carrera moderno.

Estructuración organizacional congruente

En un cuarto y último nivel de referencia, considero oportuno señalar la necesidad de que cualquier proceso de construcción de un sistema de carrera debe venir estrechamente acompañado por la creación de una estructura organizacional (encargada de administrar el servicio) congruente con el modelo propuesto. O en su defecto, si existe ya una estructura organizacional responsable previa, ésta debe adecuarse cuidadosamente para mantener una gestión ordenada y coherente del servicio civil de carrera.

En el caso particular del IFE, antes de la reforma del servicio profesional electoral ya existía una Dirección Ejecutiva encargada de su administración. Al momento de desarrollar el nuevo diseño estatutario, se decidió reestructurar esta Dirección Ejecutiva para que sus unidades pudieran responsabilizarse con mayor eficacia de los procesos básicos del servicio.

Así, dentro de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral se crearon dos direcciones (la de Formación, Evaluación y Promoción y la de Normatividad e Incorporación), a su vez divididas en subdirecciones, una para cada proceso del servicio profesional electoral. La Dirección de Formación, Evaluación y Promoción, por ejemplo, cuenta con subdirecciones especializadas para cada una

de estos tres procesos del servicio profesional electoral. La Dirección de Normatividad e Incorporación, por su parte, cuenta con una Subdirección de Incorporación, encargada del ingreso de los funcionarios, y con una Subdirección de Normatividad, responsable de conducir y revisar todos los procedimientos administrativos relacionados con las sanciones. Existe, además, una Subdirección de Políticas, Programas y Difusión, que se encarga, entre otras cosas, de mantener la comunicación constante con los miembros del servicio profesional electoral (por medio de correos electrónicos, boletines, llamadas, etcétera), de generar las políticas de operación del servicio y de realizar estudios comparativos especializados en materia de profesionalización de servidores públicos.

Así, la estructura organizacional responsable de la buena marcha del servicio profesional electoral ha sido adecuada al servicio civil mismo, con lo que el control eficiente de cada una de las áreas se ha mantenido.

En síntesis, con base en estos cuatro niveles de referencia descritos, puede afirmarse que la experiencia del servicio profesional electoral es un buen ejemplo de que es posible diseñar en México servicios civiles de carrera eficaces y legítimos. Sin embargo, es también necesario reiterar que hacerle en esta materia al "aprendiz de brujo" es, por decir lo menos, riesgoso; por ello, cualquier diseño que se

proponga en materia federal deberá ser lo suficientemente cuidadoso para sortear de manera adecuada los posibles dilemas de no fácil resolución que la creación de sistemas de personal de carrera pueden traer consigo;¹³ como algunos casos muestran, si no se pone suficiente atención a los detalles al buscar resolver unos problemas de ineficiencia y corrupción se terminan creando otros de rigidez y costos excesivos.

La implantación de cierta normatividad para el servicio civil en el marco de la administración pública federal debe ser clara pero relativamente general, con la intención de que se puedan evitar “anquilosamientos” innecesarios. Como mencioné anteriormente, el grado de introducción de un servicio civil debe depender del grado de claridad de los fines y medios de cada organización o Secretaría,¹⁴ aun cuando se deben fijar parámetros generales mínimos para toda la administración. En todo el proceso de diseño y ejecución deben considerarse siempre los riesgos de otras experiencias y deben incluirse las “mejores prácticas” nacionales e internacionales (todo lo cual podría quedar bajo la coordinación y supervisión de un comité especializado).

La implementación: algunas recomendaciones prácticas

Antes de terminar el presente artículo, considero que la experiencia particular del servicio profesional electoral todavía pue-

de agregar algunas lecciones más de carácter práctico. Los puntos que enseña se describen han demostrado su eficacia para el proceso de implantación del renovado sistema de carrera del IFE, y considero que podrían ser de utilidad para el desarrollo adecuado de sistemas similares en otras organizaciones públicas.

a) Amplia consulta para el desarrollo de los procesos del servicio.

Al igual que con el diseño general, es importante deliberar sobre la operación específica de cada proceso del servicio civil, a fin de aprovechar la experiencia de todos los actores y de asegurar la aceptabilidad de todos los mecanismos e instrumentos. Si bien es imposible tener consensos en todos y cada uno de los temas concretos, sí es factible lograr acuerdos generales y compromiso con los mismos:

b) Vigilancia permanente. De igual modo, es importante que exista una vigilancia permanente de todos y cada uno de los procesos, para que los actores involucrados, y la ciudadanía en general, sepan cómo se opera el servicio y confíen en su funcionamiento;

c) Transparencia. Esto se logra sólo fomentando en todo momento el flujo de información, la claridad de los procedimientos y el apego irrestricto a la normatividad; es fundamental que la operación del servicio no deje espacio para suspicacias ni decisiones discrecionales que puedan afectar negativamente a los

funcionarios o al sistema de personal en su conjunto;

d) Flexibilidad. Al mismo tiempo, es importante dejar un margen de flexibilidad suficiente para hacer los ajustes que lleguen a ser necesarios en el momento de la aplicación, así como para permitir el aprendizaje sobre la marcha;

e) Apoyo de autoridad superior. Es indispensable contar con el entendimiento, convencimiento y apoyo explícito y permanente de las autoridades más altas de la institución para poder llevar a cabo todos los procesos, pero particularmente los más difíciles, como el diseño y ejecución de procesos de formación y evaluación exigentes, que pueden generar resistencias naturales entre algunos funcionarios.

Si bien estos puntos no son, ni pretenden ser, una garantía de éxito, sí pueden ser elementos que contribuyan de manera definitiva a llevar de manera eficaz la gestión de un servicio civil de carrera en la administración pública federal, tal y como han contribuido al funcionamiento responsable, eficiente y adecuado del servicio profesional electoral.

Conclusiones

Desde luego, todo lo señalado en las páginas anteriores no pretende ser un listado exhaustivo de los criterios generales que deberían seguirse para implantar un ser-

vicio civil de carrera en la administración pública mexicana. Sin embargo, como decía, sí constituyen aspectos que, para cumplir exitosamente con el objetivo de profesionalizar nuestras organizaciones públicas, tienen que formar parte integral de la discusión sobre el tema. El nuevo gobierno mexicano debe aprovechar la enorme legitimidad que ha obtenido por la vía de los votos y capitalizarla en acciones concretas de mejora en la forma de gobierno. Introducir nuevas prácticas gerenciales, combatir la corrupción y fomentar una cultura de servicio son, sin duda, elementos fundamentales para la modernización administrativa.

Sin embargo, los alcances de estas medidas serán limitados si no van acompañados de la creación de un sistema de carrera que dé confianza a los ciudadanos. Cada uno de ellos deberá estar completamente convencido de que el trabajo gubernamental estará, en todos los niveles, en manos de las personas más capacitadas, y que éstas han llegado a sus puestos por méritos propios y no por lealtades personales o compromisos políticos. Los funcionarios, además, deberán ser evaluados, premiados y, en caso de ser necesario, sancionados en función de los resultados de su trabajo y de los méritos o deméritos que demuestren en el mismo.

La confianza que los ciudadanos otorgan a sus gobiernos al elegirlos no es absoluta. Los gobernantes deben ganarse diariamente, con su actuación profesional,

eficiente y eficaz en cada puesto público, el apoyo de los ciudadanos. La legitimidad en las democracias actuales ha dejado de ser unívoca para convertirse en un concepto de doble sustento en el que el triunfo en las urnas debe complementarse con resultados gubernamentales. Los ejemplos de ello pueden encontrarse en Europa, pero también en América y en Asia.¹⁵

En este sentido, un servicio civil de carrera, siempre y cuando esté bien diseñado, puede ser la mejor garantía para que un gobierno cumpla con sus promesas de campaña, pues:

1) asegurará, por medio de sus procesos internos, que los servidores públicos trabajarán para alcanzar las metas gubernamentales y no en función de intereses privados o lealtades individuales o partidistas;

2) garantizará que existan los mecanismos de supervisión, control y sanción necesarios para evitar prácticas indebidas;

3) establecerá un marco para que las políticas públicas sean bien diseñadas, adecuadamente implantadas y permanentemente evaluadas, siempre con una visión de largo plazo;

4) promoverá que la gestión de los asuntos públicos responda de mejor manera al proyecto gubernamental que decida implantarse en función de las demandas sociales;

5) hará que la rendición de cuentas a los superiores, a los legisladores, a la opinión pública y a la sociedad en general sea más efectiva por parte de los funcionarios públicos, y, finalmente,

6) contribuirá a generar la confianza necesaria para consolidar la legitimidad del gobierno y la reputación de la democracia como el único sistema capaz de responder a las demandas sociales y garantizar gobiernos responsables, honrados y con buenos resultados para la ciudadanía.

NOTAS

¹ Existe un debate entre quienes piensan que los ciudadanos apoyan las democracias por su valor intrínseco (Scott Mainwaring, "Transitions to democracy and democratic consolidation: Theoretical and comparative issues", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y Arturo Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992; Juan J. Linz y Alfred Stepan, "Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparison", en R. Pastor (ed.), *Democracy in the Americas. Stopping the pendulum*, New York: Holmer and Meier, 1989) y quienes consideran que el apoyo es en gran medida "utilitario" (M. A. Seligson, "Political Culture and Regime Type: Evidence from Nicaragua and Costa Rica", *The Journal of Politics*, vol. 55, 1993; Ludolfo Paramio, "Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los noventa", en Soledad Loaeza (coord.), *Reforma del Estado y democracia en América Latina*, México: El Colegio de México, 1996).

² Para este tema y el de la relación entre eficacia y legitimidad en el caso europeo puede verse Fritz Scharpf, *Gobernar en Europa. ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid: Alianza Editorial, 2000. Sobre el tema de la globalización, específicamente, pueden verse Anthony Giddens, *Un mundo deshojado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid: Taurus, 2000; y John Gray, *Falso Amanecer. Los engaños del capitalismo global*, Barcelona: Paidós, 2000.

³ Sobre el proceso de modernización administrativa en México, el texto clásico es el de Mana del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, México: El Colegio de México, 1995.

⁴ Sobre problemas de desencanto con la democracia en países de democratización reciente, véase Ilan Bizberg y Marcia Frybes (comps.), *Transiciones a la democracia. Lecciones para México*, México: Cal y Arena, 2000.

⁵ Barbara Geddes, *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*, Los Angeles: University of California Press, 1994. Para un análisis específico sobre los avances en este sentido véase José Luis Méndez, "¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa", *Reforma y democracia*, 13 (1999), pp. 223-224.

⁶ Para una descripción de los servicios civiles latinoamericanos puede consultarse el libro de Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

⁷ Acerca de la importancia de la legitimidad para los gobiernos nacionales puede mirarse Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, «La legitimidad de la

administración pública», en Rafael Bañón y Ernesto Carnillo (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Universidad, 1997, pp. 51-75.

⁸ Para todos estos rasgos véase José Luis Méndez, "Estudio introductorio", en Guy Peters, *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, 1999. También puede consultarse Enrique Cabrero, *Del Administrador al Gerente Público*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

⁹ Véase José Luis Méndez, "La nueva democracia mexicana, ¿gigante con pies de barro?", *Este País*, 1998, pp. 22-26.

¹⁰ Jeffrey Pfeffer, *The Human Equation: Building Profits by Putting People First*, Cambridge, MA: Harvard Business School Press, 1998.

¹¹ Los tres candidatos presidenciales con mayor apoyo popular manifestaron, en varias ocasiones, su disposición para crear un servicio civil de carrera en caso de ganar las elecciones. Véase José Sosa, "Gobierno y

Administración Pública en México: apuntes para una discusión abierta", *Foro Internacional*, vol. XL(2000), pp. 522-551.

¹² Sobre los distintos servicios civiles en el país puede consultarse el libro de Moctezuma y Roemer ya citado y el de Guillermo Haro Belchez, *El Servicio Público de Carrera*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2000. Además de los servicios civiles mencionados, existen también esquemas de carrera en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y algunos institutos electorales locales, así como una ley recientemente aprobada para regular al personal del Gobierno del Distrito Federal.

¹³ En otra parte he realizado un análisis detallado de los dilemas de todo servicio civil. Véase, José Luis Méndez, «La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?», *El Cotidiano*, 72, 1995, pp. 13-25.

¹⁴ "Estudio Introductorio" a Guy Peters, *op.cit.*

¹⁵ Véase sobre esto Joan Subirats, "Democracia, participación y eficiencia", *Foro Internacional*, vol. XL (2000), pp. 430-450.