



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*  
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

**International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden**  
**Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22**  
**E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int) Web: [www.idea.int](http://www.idea.int)**

## XIX. EL SERVICIO ELECTORAL PROFESIONAL

MAURICIO MERINO, MARCO ANTONIO BAÑOS

### 1. INTRODUCCIÓN

El servicio civil es una herramienta acuñada por el Estado moderno, cuyo propósito ha sido reclutar, ofrecer estabilidad y desarrollar las cualidades profesionales del personal que realiza la función pública.<sup>1</sup> Sus orígenes pueden ubicarse en Europa, durante el siglo XVIII, cuando nació como un instrumento del absolutismo para afirmar la hegemonía del Estado en la administración de su territorio: como la contraparte civil de la dominación militar.<sup>2</sup> Pero desde entonces ha evolucionado tanto y de modo tan diverso, como el propio Estado-nación: el liberalismo lo adoptó como uno de sus elementos normativos, para tratar de afirmar la neutralidad política y

<sup>1</sup> En la literatura especializada, particularmente en la anglosajona, el término genérico que describe el concepto en cuestión es *Civil Service System*. Se trata de una noción en la que cabe una gama amplia de nociones. Son varias las traducciones o aproximaciones en castellano: servicio “civil”, “profesional”, “de carrera”, “de administración de personal”, entre otras. Al margen de que comparten un núcleo de asunciones procedimentales y axiológicas, es claro que comunican diferencias de matiz. Es el caso, sin que eso sea una regla general, de que la expresión “de carrera” suele referirse a los sistemas de servicio que resuelven la movilidad vertical de sus integrantes restringiendo la ocupación de las vacantes a los de la posición inferior inmediata, primeramente del mismo grupo ocupacional, y secundariamente de los grupos ocupacionales cercanos (Endriga, 1997: 1), mientras que la expresión “administración de personal” se utiliza para describir casos en los que existe la posibilidad de que aspirantes externos accedan a las vacantes.

<sup>2</sup> En ese sentido, Anderson (1979: 24) afirma: “Aunque todavía extremadamente imperfecto e incompleto, el crecimiento en racionalidad formal de los sistemas legales de la primera Europa moderna fue obra, preponderantemente, del absolutismo aristocrático”, y añade, “esto puede verse con toda claridad en el estudio de las innovaciones institucionales que anunciaron y tipificaron su llegada: ejército, burocracia, impuestos, comercio, diplomacia”. Por su parte, Pastori (1987: 13) afirma: “Con el surgimiento y desarrollo de las instituciones de gobierno monocrático y absoluto se realiza, como es notorio, un tipo de administración que en cierto sentido representa las condiciones necesarias para que los nuevos poderes políticos puedan afirmarse, estabilizarse y mantenerse. En consecuencia, la actuación administrativa está esencialmente orientada hacia la adquisición de los medios indispensables para la conservación y el refuerzo del poder real así constituido: piénsese, en esta perspectiva, que los primeros desarrollos administrativos son el militar y el financiero”.

el profesionalismo de los funcionarios responsables de encarnar el Estado de derecho;<sup>3</sup> más tarde evolucionó junto con los llamados derechos de “tercera generación”, para imprimir un nuevo sentido a la función pública, comprometida con el Estado de bienestar. A mediados del siglo xx, los antiguos sistemas de servicio civil fueron objeto de una nueva revisión para tratar de acompañarlos con las propuestas derivadas del enfoque de política pública; y, en fechas más próximas, con los debates abiertos por la orientación hacia una nueva gerencia pública.<sup>4</sup> Pero en ninguno de esos momentos se ha abandonado la intención de dotar al Estado de un cuerpo de profesionales con cualidades y habilidades personales y técnicas suficientes para realizar las tareas que exige la función pública.

Al comenzar el siglo xxi, la profesionalización del servicio público no sólo se ha afincado como una condición básica para que el Estado cumpla sus tareas con mayor regularidad y eficiencia, sino también como una herramienta para la consolidación democrática. En el Estado social y democrático de derecho de nuestros días, los sistemas de servicio profesional de carrera se entienden, a un tiempo, como una garantía para evitar que la disputa por el poder político impida la continuidad profesional y el perfeccionamiento de las funciones que realiza el Estado, y como un medio idóneo para conjurar el riesgo de que los intereses de un grupo o de un partido tomen y distribuyan como propios los cargos que integran la administración pública en su conjunto.<sup>5</sup> En las democracias contemporáneas, se ha arraigado la convicción de que los sistemas de profesionalización constitu-

<sup>3</sup> La construcción de un servicio civil apolítico, además de ser una preocupación recurrente en el pensamiento político anglosajón, constituye uno de los principios de la acción gubernativa emergente, como advierte Peters (1996: 4), en el sentido de que no se espera que “[los servidores públicos] tengan puntos de vista partidistas que pudieran conducirlos a ser desleales con gobiernos de una tendencia u otra”, y no tanto que carezcan de opiniones sobre las políticas que contribuyen a implementar.

<sup>4</sup> Las distintas fases que han estado presentes en el desarrollo de la administración pública han puesto su atención en ciertos valores y características que permiten clasificar la disciplina en etapas y modificar, con base en esos rasgos propios, la concepción de algunos de sus elementos, incluido el servicio civil. Así, el enfoque de *políticas públicas*, por ejemplo, desplaza el foco de interés desde las organizaciones hacia los problemas públicos. La *nueva gestión pública*, por su parte, ha hecho de la productividad, los mercados, la orientación hacia el servicio, la descentralización y la eficiencia (entre otros) sus características representativas. Un trabajo descriptivo reciente y completo sobre el progreso en la materia es el escrito por Carrillo (2004).

<sup>5</sup> Sobre las desviaciones generadas por la mezcla entre poder partidario y control de los puestos burocráticos, es probable que el texto más conocido sea *La política como vocación*, de Weber (1980).

yen una forma de asegurar la calidad de la función pública, y de ofrecer a los ciudadanos mejores instrumentos de control sobre el ejercicio del poder político.

Sin embargo, aunque los principios básicos en los que se apoya la profesionalización de la función pública son compartidos, cada país los ha llevado a la práctica de un modo distinto. No existe un modelo único de referencia, válido universalmente, pues la evolución de los sistemas de servicio civil también ha obedecido a la historia política de cada Estado nación. Pero sí puede afirmarse, en cambio, que la condición de principio para reconocer su existencia está en la separación entre la función pública, entendida como el conjunto de actividades que debe realizar el Estado de manera permanente, y la contienda por el poder político, en cualquiera de sus manifestaciones.

En América Latina se han diseñado sistemas de servicio civil en los que puede reconocerse una mezcla de los modelos acuñados en Francia, en el Reino Unido y en Estados Unidos (a pesar de las diferencias entre ellos), de donde se han tomado elementos que, en términos generales, comparten tres supuestos comunes: la *neutralidad* de la función pública, entendida como la separación entre las rutinas administrativas que debe cumplir la burocracia y los intereses que representan los partidos políticos que compiten por el poder; la *competencia*, asumida como un medio para reclutar a los funcionarios de carrera a partir de los conocimientos, las habilidades y las aptitudes más adecuadas para cada uno de los cargos que integran la función pública y, a la vez, como un recurso para evaluar su desempeño y buscar el desarrollo permanente de sus cualidades profesionales; y el *mérito* de esos funcionarios, como criterio central para decidir sobre su ingreso, su permanencia y su ascenso en el sistema de carrera.<sup>6</sup>

El servicio profesional busca, en suma, que la función pública se cumpla con el mayor profesionalismo y la mayor regularidad y neutralidad posibles;<sup>7</sup> al margen de intereses partidarios y de los vaivenes propios de la contienda por el poder, de ahí que su énfasis esté puesto en los métodos que se emplean para reclutar, evaluar, controlar, capacitar y promover al personal profesional del Estado. Un sistema de carrera está más o menos desarrollado en la medida en que la función pública se realiza, en efecto, a

<sup>6</sup> En ese sentido, véase Oszlack (2001).

<sup>7</sup> Como lo precisa Klaus (1997: 23), "la responsabilidad y obligación del servicio civil de implementar la agenda programática del sistema de partidos", y no el hecho, por lo demás improbable, de la inexistencia de intereses o posturas morales específicas.

través de cuadros profesionales reclutados, capacitados, evaluados y administrados mediante procedimientos estables y ajenos a la distribución temporal del poder político.

Sobre la base de esa definición, puede afirmarse que, en América Latina, los sistemas de carrera destinados a la administración de los procesos electorales son más la excepción que la regla. La mayor parte de los países de la región ha optado por llevarla a cabo a través de procedimientos que combinan la designación de los cuadros directivos de los órganos electorales sobre la base de la confianza política que generan entre los partidos que competirán en las elecciones, con personal designado directamente por esos cuadros o integrado temporalmente a la función electoral, y con distintos métodos de convocatoria a la participación de los ciudadanos para el cumplimiento de la función básica de recibir y contar los votos, en primera instancia.

En esta región, la función electoral se ha desprendido paulatinamente del resto de las tareas que realiza el Estado, y es un hecho que los órganos electorales han ganado autonomía respecto de los tres poderes tradicionales. Pero la fórmula a través de la cual se ha ido consolidando la organización y calificación de las elecciones no ha descansado en la construcción de sistemas de carrera. En cambio, han predominado los métodos que privilegian la construcción de confianza política mediante el consenso entre los partidos, así como la reducción de los costos que implica la organización electoral, gracias a la temporalidad del personal convocado. Y sólo de manera excepcional, algunos países han optado por el establecimiento de servicios profesionales de carrera capaces de garantizar, a un tiempo, calidad profesional, continuidad y permanencia en la función electoral.

En los apartados siguientes veremos las pautas principales que se han seguido en América Latina para cumplir dicha función, a partir de una clasificación básica de sus contenidos sustantivos y de su relación con los distintos modelos que se adoptan para integrar los órganos responsables de llevarlos a cabo; estudiaremos enseguida las modalidades más frecuentes que se han adoptado para designar al personal profesional que participa en el cumplimiento de esas funciones, en contraste con los criterios propios de los sistemas de carrera; describiremos después las principales características del servicio profesional electoral mexicano, tomado como un caso de referencia; y, finalmente, presentaremos algunas reflexiones finales, a modo de conclusión.

## 2. LA FUNCIÓN ELECTORAL

No hay una concepción unívoca de la función electoral y, a juzgar por las experiencias legislativas de los estados nacionales, la heterogeneidad es su signo más distintivo. Ese mosaico conceptual tiene un trasfondo práctico: la obligación que tienen los estados de establecer sus propias definiciones sobre la materia electoral, que ha conducido a distintas estrategias de estrechamiento o alargamiento de sus contornos, a partir de criterios de estabilidad y legitimidad políticas. No obstante, para efectos de estas notas, partiremos de la definición más convencional que entiende la función electoral como el conjunto de actividades que realiza el Estado para preparar, organizar, calificar y sancionar los procesos electorales. Y por analogía con la función pública, asumiremos también que las tareas del Estado destinadas a garantizar el ejercicio libre, secreto, universal y directo del voto, y de la conversión de los sufragios efectivamente emitidos en escaños y puestos de elección popular, solamente puede realizarse de manera legítima en apego al principio de legalidad.

Sobre esa base, se infiere que la definición de la función electoral no es atributo de los órganos que la realizan, y que éstos intervienen en calidad de responsables de realizar las tareas de preparación, organización, calificación y sanción de los procesos electorales, solamente en la medida y en los términos que se encuentran establecidos por el ordenamiento jurídico del Estado. En ese sentido, los órganos electorales realizan las tareas y toman las decisiones para las que están expresamente facultados por el derecho positivo: responden al marco fijado por la Constitución y las leyes. De modo que las atribuciones de los funcionarios que realizan la función electoral, conforme a ese principio de legalidad, han de estar expresamente señaladas en el cuerpo jurídico del Estado para tener validez. De ahí que este análisis se apoye en los ordenamientos jurídicos que regulan la organización de los procesos electorales, como fuente primaria (véase el cuadro XIX.1).

En ellos pueden encontrarse, en términos generales, cuatro dimensiones básicas de la función electoral: la *jurisdiccional*, que se refiere a la sanción jurídica de los actos electorales, ya sea de manera directa mediante los procedimientos y las atribuciones otorgadas por la ley a los órganos encargados de impartir justicia, o mediante procesos de impugnación y querrela iniciados por los propios participantes en los procesos electorales; la *registral*, que alude a los procesos a través de los cuales los ciudadanos o los habitantes de un territorio políticamente definido adquieren el derecho de

CUADRO XIX.1. *Organismos y funciones electorales, según las constituciones y legislaciones electorales*

<i>País</i>	<i>Realiza la función administrativa</i>	<i>Imparte justicia electoral</i>	<i>Realiza labores de registro</i>
Argentina	Cámara Nacional Electoral	Cámara Nacional Electoral	Jueces electorales
Bolivia	Corte Nacional Electoral	Corte Nacional Electoral	Corte Nacional y cortes departamentales electorales
Brasil	Tribunal Superior Electoral	Tribunal Superior Electoral, a través de los Jueces Electorales	Tribunal Superior Electoral, a través de los jueces electorales
Chile	Servicio Electoral Público	Tribunal Calificador de Elecciones	Cámara Nacional Electoral
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Consejo Nacional Electoral	Registrador Nacional del Estado Civil
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	Tribunal Supremo Electoral	Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Jurado Nacional de Elecciones	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	Poder Judicial	Consejo Nacional Electoral, a través de la Comisión de Registro Civil y Electoral
México	Instituto Federal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	IFE, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones, a través del Registro Civil

FUENTES: Argentina, <http://www.pjn.gov.ar/cne/>; Bolivia, [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo/); Brasil, [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br/); Chile, [www.serele.cl](http://www.serele.cl/); Ecuador, [www.tse.gov.ec](http://www.tse.gov.ec/); El Salvador, [www.tse.gov.sv](http://www.tse.gov.sv/); Perú, [www.jne.gov.pe](http://www.jne.gov.pe/); Venezuela, [www.cne.gov.ve](http://www.cne.gov.ve/); y Costa Rica, [www.tse.gov.cr](http://www.tse.gov.cr/).

participar en los procesos electorales de manera legítima; la *de control y supervisión de las condiciones de la competencia*, que incluye todos los procesos a través de los cuales se acredita la personalidad jurídica de las personas morales que tienen derecho a participar como sujetos activos en las contiendas electorales, así como los que tienden a controlar y supervisar los límites y las condiciones a través de las cuales se ejerce ese derecho; y la *técnico-administrativa*, que se refiere a todas las actividades incluidas en la ley, que están destinadas a dotar a la organización de los procesos electorales de los instrumentos materiales y técnicos necesarios para llevarse a cabo en la práctica (véase el cuadro XIX.2).<sup>8</sup>

Esta clasificación incluye las funciones que efectivamente están consideradas en el derecho electoral de América Latina, y que se atribuyen a distintos órganos electorales, de acuerdo con la legislación de cada país. Al mismo tiempo, sintetiza el mínimo indispensable para suponer que la función electoral se lleva a cabo de manera completa, pues involucra las tareas mínimas que ha de realizar el Estado para garantizar el derecho de los ciudadanos a participar en las elecciones, así como las condiciones materiales y jurisdiccionales indispensables para que ese derecho se realice en la práctica. Y si bien algunas legislaciones de la región amplían la función electoral para incluir en ella cuestiones como la educación cívica de los ciudadanos, la promoción del voto o el control de los recursos financieros que utilizan los partidos políticos, lo cierto es que los cuatro componentes básicos señalados representan el universo mínimo de referencia para afirmar que los procesos electorales cuentan con los medios orgánicos suficientes para llevarse a cabo conforme al principio de legalidad.

En ese sentido, aunque cada país de la región ha afrontado la función electoral de modo distinto, hay pautas generales de organización comparables. Una primera tendencia consiste en la separación orgánica y funcional entre los ámbitos de actuación *jurisdiccional* y *registral*. Por su propia naturaleza, las soluciones a los desafíos específicos de la justicia electoral y los que implica la validez y confiabilidad de los datos *registrales*, reclaman campos diferenciados de actuación especializada. De ahí la separación funcional entre esos dos ámbitos que, como se muestra en el cuadro XIX.1, se realizan a través de órganos diferentes. No obstante, esa distinción está compensada por nexos de jerarquía orgánica, que en casi todos los casos

<sup>8</sup> En un sentido similar al de esta clasificación, puede verse el trabajo de Juan Jaramillo: "Los órganos electorales supremos", en la primera edición de esta obra (Nohlen, Picado, Zovatto, 1998).

CUADRO XIX.2. Integración de los órganos técnico-administrativos

País	Operativo de los órganos centrales	Operativo de los órganos territoriales	Que recibe y cuenta los votos el día de la elección
Argentina	Los jueces electorales de los distritos designan al personal que se hará cargo de las elecciones.	Secretarías electorales, una por cada juzgado distrital. El funcionario a cargo de la Secretaría Electoral es seleccionado con base en criterios de la Ley de Organización de la Justicia Nacional.	Secretarías electorales, una por cada juzgado distrital. El funcionario a cargo de la Secretaría Electoral es seleccionado con base en criterios de la Ley de Organización de la Justicia Nacional.
Bolivia	La Corte Nacional designa y destituye a su personal administrativo, asigna deberes y evalúa su desempeño. Requiere el concurso de los funcionarios de la Administración Pública y Judicial.	Las cortes departamentales designan y destituyen a su personal administrativo, asignando deberes y responsabilidades y evaluando su desempeño. Requieren el concurso de las instituciones o los funcionarios del Poder Ejecutivo y Judicial.	Las mesas de sufragio y escrutinio están bajo la dirección y responsabilidad de los jurados electorales. Éstos están constituidos por cinco ciudadanos seleccionados por sorteo que las cortes departamentales realizan en sesión pública.
Brasil	El Tribunal Superior requisita a funcionarios de la Unión o del Distrito federal cuando se acumule el trabajo en su secretaría.	Los Tribunales Regionales requisitan a funcionarios de la Unión o del Distrito Federal cuando se acumule el trabajo en su secretaría.	El presidente de cada Junta Electoral nombra a los escrutadores y auxiliares de las mesas receptoras durante el proceso electoral.
Chile	Son nombrados por el director del servicio electoral.	Son designados por las juntas electorales.	Juntas electorales.
Colombia	Servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial, a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos.	En cada circunscripción electoral habrá dos delegados del Registrador Nacional, quienes tendrán la responsabilidad y vigilancia de la organización electoral.	Un Jurado de Votación, compuesto por ciudadanos nombrados por los registradores distritales.

Ecuador	La función de la Dirección de Recursos Humanos es, entre otras, asesorar a las unidades de la institución en la formulación de políticas y manejo de los recursos humanos.	Le compete al departamento de Personal de cada Tribunal Provincial Electoral aplicar los sistemas de selección, clasificación, capacitación y valoración de puestos para una eficiente administración de personal, con base en un sistema de méritos y evaluación periódica del desempeño.	Las Juntas Receptoras del Voto (Nota: la ley no especifica la composición y duración de éstas)
Venezuela	Todo lo referente a la administración del personal del Consejo Nacional Electoral es atribución directa de esa instancia, mediante decisión de mayoría simple.	Por Servicio Electoral, que es un deber constitucional por el cual los electores prestan servicios en funciones electorales durante un año. Las listas de electores elegibles para estos cargos las elabora la Junta Nacional Electoral conforme lo establecido en la ley.	Ciudadanos integrantes del Servicio Electoral.
Costa Rica	Los mandos directivos del Registro Civil son designados por el Tribunal Superior Electoral por un periodo de cuatro años, con posibilidad de reelección.	Juntas Electorales (provinciales, cantonales y receptoras de votos) son nombradas por los partidos y ratificadas por el Tribunal.	Las Juntas Receptoras del voto, integradas por ciudadanos designados por las Juntas Cantonales y avalados por el Tribunal Supremo Electoral.

FUENTES: Argentina, <http://www.pjn.gov.ar/cne/>; Bolivia, [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo); Brasil, [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br); Chile, [www.serelec.cl](http://www.serelec.cl); Ecuador, [www.tse.gov.ec](http://www.tse.gov.ec); El Salvador, [www.tse.gov.sv](http://www.tse.gov.sv); Perú, [www.jne.gov.pe](http://www.jne.gov.pe); Venezuela, [www.cne.gov.ve](http://www.cne.gov.ve); y Costa Rica, [www.tse.gov.cr](http://www.tse.gov.cr).

confieren a los titulares de la función jurisdiccional atribuciones de supervisión y control sobre las instancias responsables de registrar a las personas con derecho a voto. Otra tendencia, en cambio, apunta a que las tareas *registrales* queden subordinadas a los órganos que realizan las tareas *técnico-administrativas* de los procesos electorales, entre las cuales se incluyen, además, las relativas a la administración de las condiciones de la competencia. En cualquier caso, puede afirmarse que el ámbito *registral* se asume como la base de la organización de los procesos electorales en toda la región, y que por ese motivo se considera invariablemente como una parte sustantiva de la función electoral en su conjunto.

No es casual, por lo tanto, que la mayor tendencia hacia la profesionalización de los servicios electorales se encuentre también en ese ámbito, dividido sin embargo mediante dos métodos diferenciados: por un lado, con la existencia de órganos especializados, dotados de atribuciones exclusivas que realizan las funciones de registro de ciudadanos de manera separada de cualquier otra actividad vinculada con la organización de las elecciones; y por otro, a través de los llamados “jueces electorales”, como en Argentina y Brasil, donde la función electoral está adscrita al Poder Judicial, o de las oficinas del Registro Civil, como en Perú, Venezuela, Colombia o Costa Rica, donde todas las funciones *registrales* y no sólo las de carácter electoral, se concentran en las mismas oficinas con el evidente propósito de ahorrar recursos e incrementar la eficiencia de la información del Estado sobre la situación civil de las personas que habitan su territorio o poseen derechos políticos.

En ese mismo orden de ideas, el ámbito *jurisdiccional* se entiende en toda la región como una parte nodal de los procesos electorales. De hecho, la tendencia dominante en la región es que los órganos especializados en materia de justicia electoral constituyen, al mismo tiempo, la última instancia para la solución de las controversias y la cabeza jerárquica de la función electoral. Destacan los casos ya señalados de Argentina y Brasil, donde la función electoral está atribuida al Poder Judicial, pero también los de Ecuador, Costa Rica, Venezuela, Chile o Bolivia, donde los tribunales responsables de sancionar el derecho electoral son también los encargados de realizar, supervisar o dirigir la función *técnico-administrativa* y de llevar a cabo el control y la vigilancia del régimen de partidos y de las condiciones de la competencia. Entendida como la columna vertebral de los procesos electorales, la *función jurisdiccional* se ha mezclado así con las demás para establecer órganos superiores y autónomos que no sólo sancionan sino que dirigen los procesos electorales en su conjunto.

Sin embargo, y pese a que existe información suficiente acerca de que el ejercicio de la función electoral reclama competencias específicas de los funcionarios y de que varios países de la región cuentan con legislaciones en materia de servicio civil, en ocasiones sorprendentemente detalladas e integrales, son excepcionales los casos en los que se han implantado esos sistemas para la prestación de la función electoral. Como derivación directa de la norma jurídica, solamente se encuentran ordenamientos relacionados con la organización de servicios profesionales con las características ya señaladas —aunque con distintos grados de profundidad y desarrollo— en Costa Rica, Colombia, Ecuador, Venezuela y México, mientras que en Argentina y Brasil, como ya se ha mencionado, esos sistemas se desprenden de los que norman la carrera judicial. En el resto, las legislaciones electorales proveen medios para garantizar la confianza política en los funcionarios que dirigen los órganos electorales y procedimientos para disponer de personal suficiente para realizar la función electoral, pero todavía son muy pocos los países que han desarrollado servicios profesionales electorales de modo integral y permanente.

### 3. DESIGNACIÓN Y CONTROL DEL PERSONAL

Debido a las tendencias dominantes en la integración de los órganos que dirigen la función electoral en América Latina, donde el criterio principal se ha desprendido de la necesidad de combatir la desconfianza atávica en los órganos y los funcionarios electorales,<sup>9</sup> existe una amplia variedad de criterios para la designación del personal que forma parte de los órganos electorales. Al mismo tiempo, la ausencia de iniciativas para construir y consolidar servicios de carrera específicamente destinados al ejercicio de la función electoral muestra que se ha confiado más en la construcción de lealtades políticas temporales, que en sistemas profesionales de largo aliento basados en normas impersonales (véase el cuadro XIX.3).

<sup>9</sup> Nuestra insistencia en el tema de la desconfianza se apoya en la historia política de la región, donde los sistemas electorales han sido tradicionalmente vulnerables a la lucha abierta por el poder político, a través de métodos ajenos a la democracia. En ese sentido, pueden asumirse las afirmaciones de Luhmann (1996: 123) en su ensayo intitulado *Confianza*. Allí, señala que “la desconfianza no es sólo lo opuesto de la confianza; en sí, es también un *equivalente funcional* para la confianza”. La desconfianza, por lo tanto, no sólo describe un vacío de confianza, sino la certeza funcional de que efectivamente habrá de producirse un engaño.

CUADRO XIX.3. *Fórmulas de integración de los organismos directivos y su relación con los sistemas de servicio civil*

País	Fórmula de integración	Observaciones
Colombia	El Consejo Nacional Electoral lo conforman siete consejeros: tres del primer partido, tres el segundo partido y uno del tercero.	El Estado cuenta con la Ley del Servicio Civil 443 (11 de junio de 1998), que se aplica a los empleados del Estado de los tres niveles y sus entes descentralizados.
Ecuador	Se integra con siete vocales principales, en representación de los partidos políticos, movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales.	El título V de la Constitución prescribe la existencia del servicio civil para la prestación de la función pública, particularmente en el artículo 118, y establece que debe incluir los organismos electorales.
Salvador	El Tribunal Supremo Electoral lo integran cinco magistrados: tres elegidos por la Asamblea Legislativa a partir de ternas propuestas por los tres partidos políticos principales. Y los otros dos, elegidos por mayoría calificada de los diputados electos, a partir de las dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.	No hay menciones.
Venezuela	El Consejo Nacional Electoral está integrado por cinco rectoras o rectores electorales, designados por la Asamblea Nacional con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes.	Existe la Ley de Carrera Administrativa (23 de mayo de 1975). Artículo 4: Garantías. El Poder Electoral debe garantizar la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficacia de los procesos electorales.

Asimismo, el artículo 33, fracción 39: Dictar el Estatuto de la Carrera del Funcionario Electoral sobre ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro del mismo.

Argentina	La Cámara Nacional Electoral la integran siete miembros: presidente, vicepresidente, juez de Cámara, secretario de Acción Electoral, Secretario de Acción Judicial, secretario de Cámara, prosecretario de Cámara de Acción Judicial.	La Cámara es un órgano colegiado. Luego, cada demarcación tiene una autoridad local: el juez electoral, que cuenta con una estructura ejecutiva para el desarrollo de sus actividades: una Secretaría Electoral y una Prosecretaría. Tiene una estructura desagregada y compleja funcionalmente. No obstante lo anterior, llama la atención la ausencia de postulaciones acerca del profesionalismo del funcionariado. Lo que aplica al Código Electoral y a la propia Constitución.
República Dominicana	La Junta Central Electoral estará integrada por cinco magistrados: un presidente y cuatro miembros, cada uno de los cuales tendrá un suplente, elegidos por el Senado de la República.	No hay menciones.
Bolivia	La Corte Nacional Electoral se compone de cinco vocales: un vocal titular y un suplente, nombrados por el presidente; y cuatro vocales titulares, designados por el Congreso Nacional, mediante mayoría calificada de dos tercios del total de sus componentes.	No hay menciones.

CUADRO XIX.3. *Fórmulas de integración de los organismos directivos y su relación con los sistemas de servicio civil (conclusión)*

<i>País</i>	<i>Fórmula de integración</i>	<i>Observaciones</i>
Nicaragua	El Consejo Supremo Electoral está integrado por siete magistrados propietarios, tres magistrados suplentes, elegidos por la Asamblea Nacional de listas separadas propuestas para cada cargo por el presidente de la República y por los diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes.	Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa (primera versión 1990, ésta, de 1993) en su art. 131, establece que los funcionarios al servicio del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Electoral quedan dentro del ámbito de aplicación del Servicio Civil.
Chile	Tribunal Calificador de Elecciones, integrado por tres ministros o ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en votaciones sucesivas y secretas por la mayoría absoluta de sus miembros; un abogado elegido por la Corte Suprema en la forma señalada precedentemente y un ex presidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a tres años, el que será elegido por sorteo.	No hay menciones.

FUENTES: Colombia, [www.cne.gob.co](http://www.cne.gob.co); Ecuador, [www.tse.gov.ec](http://www.tse.gov.ec); El Salvador, [www.tse.gov.sv](http://www.tse.gov.sv); Venezuela, [www.cne.gov.ve](http://www.cne.gov.ve); Argentina, <http://www.pjn.gov.ar/cne/>; Bolivia, [www.cne.bo](http://www.cne.bo); Dominicana, [www.jce.do](http://www.jce.do); Nicaragua, [www.cse.gov.ni](http://www.cse.gov.ni); y Chile, [www.serel.cl](http://www.serel.cl).

En ese sentido, para afirmar la legitimidad política en la que descansa la integración de los órganos directivos de la función electoral, en términos generales se han seguido tres métodos alternativos: el predominante, que ha descansado en la construcción de consensos entre partidos políticos, como en los casos de Colombia y Ecuador, en los que la integración de los órganos directivos se realiza a propuesta de los propios partidos que tienen mayor presencia electoral; el segundo método ha preferido otorgar la designación de los responsables de cumplir la función electoral a los órganos legislativos, que trasladan su propia legitimidad hacia los cuerpos que dirigen los órganos electorales, como ocurre por ejemplo en la República Dominicana, en Venezuela y en México; y en otros casos se ha optado por una mixtura de actores políticamente relevantes, como en El Salvador, donde el Poder Legislativo decide a propuesta de los partidos y del Poder Judicial. Hay que subrayar, además, que los órganos electorales de mayor responsabilidad son colegiados y que su integración responde a las distintas fórmulas que cada país ha acuñado para tratar de dotarlos tanto de autoridad moral como de atribuciones legales.

En cuanto a la forma que adopta la designación de esos cuerpos colegiados responsables de dirigir la función electoral, se identifican al menos tres modelos: el primero responde a la *judicialización* completa de la función electoral. En este modelo, la organización de las elecciones se entiende como parte de la función judicial y, en consecuencia, los funcionarios responsables de llevar a cabo la tarea electoral responden a los mismos criterios de selección, evaluación y promoción que se aplican al resto de los miembros de la organización judicial. En Argentina, por ejemplo, la Cámara Nacional Electoral pertenece al Poder Judicial y está integrada por siete jueces federales, mientras que los integrantes de las juntas electorales se asimilan como jueces electorales. Puede afirmarse que los órganos electorales que se ajustan a este modelo cuentan con sistemas de servicio profesional para la integración de su personal directivo, aunque éstos no se correspondan con las características singulares de la función electoral. Que pertenezcan al Poder Judicial les otorga mayor legitimidad y también les ofrece el respaldo organizacional de ese poder del Estado, pero, al mismo tiempo, los distintos ámbitos que integran la función electoral aparecen entremezclados y no existe un servicio profesional electoral propiamente dicho.

El segundo modelo responde a la integración *congresional* de los integrantes del órgano superior de dirección electoral. En este modelo, los fun-

cionarios son designados por mayorías calificadas de los congresos, a propuesta de los propios partidos políticos o por intervención del Ejecutivo o incluso del Poder Judicial, con el propósito explícito de asegurar que la integración colegiada del órgano garantice la mayor imparcialidad en la toma de decisiones electorales. Esta segunda forma de integrar los órganos de dirección electoral ha evolucionado en la misma medida en que la función electoral ha cobrado autonomía dentro de los poderes del Estado y, sin duda, refleja los consensos políticos que logran establecer los partidos representados en el Congreso para darse garantías políticas mutuas. Sin embargo, en ausencia de servicios profesionales electorales, tiende, por su propia naturaleza, a privilegiar los acuerdos políticos en demérito de la profesionalización de la función pública. En la medida en que este modelo depende de la composición temporal de las cámaras legislativas de cada país, produce además inestabilidad en los órganos electorales, cuya temporalidad difiere, generalmente, de los periodos legislativos. Y, con independencia de las credenciales personales de quienes son designados, la propia fórmula tiende a subrayar las cualidades políticas más que la formación profesional de los funcionarios.

El tercer modelo responde a una integración *mixta (u orgánica)*, a partir de la participación por cuotas establecidas en la propia ley, de distintos poderes e incluso de organizaciones gremiales o universitarias vinculadas al derecho. Esa mixtura varía de un caso nacional a otro, y puede ser limitada, como en Bolivia, donde el presidente designa a un solo vocal, entre siete, de la Corte Nacional Electoral, mientras que los seis restantes son designados por el Congreso; o puede ser amplia, como en Perú, donde la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) es integrada mediante la participación de representantes del Poder Judicial, de los fiscales jubilados, de los colegios de abogados y de los decanos de las facultades públicas y privadas de derecho. En este modelo, lo que se subraya es el propósito de integrar órganos cuya composición plural no dependa solamente de la representación partidaria en el Congreso, sino de distintas organizaciones que se acreditan de antemano como portadoras de garantías suficientes para cumplir la función electoral. El supuesto en el que se apoyan estriba en que la mixtura de representantes producirá, a un tiempo, imparcialidad política y experiencia.

Cabe agregar, además, que ninguno de esos modelos (de *judicialización*, de integración *congresional* o de integración *mixta*), supone la inamovilidad de los funcionarios que realizan la función electoral. La tendencia

común a todos los casos es que los integrantes de los órganos electorales cumplen un periodo definido, tras el cual debe repetirse el proceso de nombramiento de nuevos funcionarios electorales, conforme a la legislación de cada país. Y si a eso se suma la ya señalada ausencia de servicios profesionales electorales en la gran mayoría de los casos, es por lo menos difícil suponer que se acumulará experiencia para el cumplimiento de la función electoral, tal como aquí se la ha definido. Las excepciones a esa regla, ya señaladas, son Colombia, Ecuador, Venezuela, Costa Rica y México, donde existen distintas modalidades explícitas en la legislación electoral para la selección, evaluación periódica y promoción por méritos de los funcionarios que llevan la función electoral al ámbito operativo y responden directamente por sus actos ante la ley, y no sólo ante la autoridad política de quien los designó en el cargo.

Por otra parte, la integración del personal de apoyo que forma parte de esos órganos y que respalda el cumplimiento profesional de sus funciones, se ha confiado más a la fórmula de designación directa o a la selección temporal de funcionarios del Estado para realizar tareas electorales durante los procesos electorales, que a la hechura de servicios profesionales electorales de carácter permanente. Aunque la legislación en la materia no expresa las razones de esa forma de afrontar la función electoral, es evidente que la mayoría de los países ha preferido apostar por la mayor responsabilidad individual de quienes dirigen los órganos electorales, a quienes en términos generales se les han entregado las atribuciones necesarias para decidir sobre el reclutamiento y la selección del personal que apoyará el cumplimiento de sus obligaciones. Además, en todos los casos se parte del supuesto de que los votos serán recibidos y contados, al menos en primera instancia, por los propios ciudadanos que integran el padrón electoral de cada distrito o sección, o por los representantes de los candidatos o de los partidos que compiten en los comicios, y se asume que esa parte de la función electoral no podría realizarse sin el respaldo de la sociedad organizada.

Con todo, las legislaciones electorales de la región también incluyen disposiciones específicas para reclutar al personal que lleva a cabo funciones puntuales de orden *técnico-administrativo* indispensables para respaldar la organización de los comicios. Todas comparten una visión administrativa territorial de la función electoral, que supone la existencia de órganos auxiliares subordinados, directa o indirectamente, a las autoridades electorales centrales, cuyos integrantes son seleccionados a su vez mediante tres modelos alternativos.

El predominante es la *designación directa* de ese personal por parte de los funcionarios de mayor jerarquía. Como ya se ha dicho, se asume que la responsabilidad asignada a los órganos principales reclama también la autoridad suficiente para que sean éstos quienes determinen la forma en que se integrará el personal a su cargo. Según ese supuesto, empero, la suerte del agente corre la suerte del principal y, por lo tanto, puede suponerse que los órganos electorales encuentran dificultades para consolidar la experiencia y profesionalizar los cuadros que se encargan de llevar a cabo tareas concretas en los procesos electorales. Es el modelo tradicional de jerarquía administrativa, corregido sin embargo por los límites que imponen las distintas legislaciones al funcionamiento de cada uno de los órganos responsables de la función electoral.

El segundo modelo es el de *delegación o comisión*, que parte de la temporalidad propia de las principales tareas relacionadas con la función electoral, sobre todo en el ámbito *técnico-administrativo*, y que dota a los órganos superiores de dirección de las atribuciones necesarias para convocar al personal adscrito a las administraciones públicas a coadyuvar temporalmente con la organización de los procesos electorales. En estos casos, el costo de los comicios se reduce sensiblemente, en tanto que los órganos electorales territoriales solamente cobran existencia material durante periodos muy acotados. Pero, en contrapartida, es evidente el riesgo de que esos funcionarios no estén suficientemente capacitados para realizar las funciones que deben cumplir. A cambio del costo que supone la organización de un servicio profesional electoral, se paga el costo de la incertidumbre sobre las capacidades técnicas y profesionales de los funcionarios reclutados temporalmente.

Por último, está el modelo del *servicio profesional electoral*, donde hay funcionarios adscritos a los órganos electorales de manera permanente, que responden a las reglas de un sistema de carrera propiamente dicho. A este modelo responde un número muy reducido de casos en la región, uno de cuyos rasgos característicos es que disponen de leyes secundarias y de un basamento constitucional. Es el caso de Costa Rica, cuyo Estatuto del Servicio Civil establece un horizonte de aplicación que incluye prácticamente a la totalidad de los órganos del Poder Ejecutivo; y México, cuya regulación estatutaria traduce el mandato constitucional expreso de realizar la función electoral con base en funcionarios profesionales. Igualmente, en este caso están Ecuador y Colombia, donde se aplican esos mismos principios para la selección de los funcionarios de mayor importancia tanto en la

administración central como en la territorial y se utilizan, también, sistemas de evaluación y promoción vinculados al desempeño. En Ecuador, en particular, la función pública abarca todas las instituciones del Estado, incluyendo explícitamente a los organismos electorales; y en Colombia, de modo análogo, la Ley del Servicio Civil abarca los órganos de gobierno en sus tres niveles. En Venezuela, por su parte, la Ley de Carrera Administrativa instruye la formulación del Estatuto de Carrera del Funcionariado Electoral y regula los procedimientos de ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro.

En ninguno de los casos estudiados la función electoral se realiza exclusivamente a través del servicio profesional de carrera. Incluso el caso mexicano, que es el más completo y el más desarrollado de la región, incluye la coexistencia del servicio profesional electoral con el funcionamiento temporal de órganos de dirección territorial, integrados por ciudadanos designados directamente por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Y en ese caso, como en el de Costa Rica, los partidos políticos también cuentan con representación en los órganos electorales territoriales. De modo que aun en el cuerpo de las legislaciones más aventajadas en esta materia, se encuentran mixturas: ninguno de los modelos señalados se aplica por completo en ningún país. Lo que se ve son distintas combinaciones donde la integración de funcionarios a partir de criterios de confianza política se vincula con la participación temporal de otros, provenientes ya de las administraciones públicas o ya de los acuerdos tomados con los partidos políticos.

#### 4. EL MODELO MEXICANO: UN CASO DE REFERENCIA

El Instituto Federal Electoral de México (IFE) nació en 1990 como órgano superior de dirección de la función electoral —con excepción del ámbito jurisdiccional que recayó en un Tribunal Federal Electoral, incorporado en 1996 al Poder Judicial de la Federación—, con el mandato constitucional y legal expreso de cumplir esa función a través de un cuadro profesional y especializado de funcionarios. Detrás de esa decisión legislativa no sólo estaba la necesidad de imprimir eficacia técnica a la organización de las elecciones federales, sino el imperativo político de reconstruir la confianza en los resultados electorales, luego de los muy cuestionados comicios de 1988. Se trataba de fundar un organismo capaz de ofrecer garantías técnicas a la

organización electoral que gozara, además, de credibilidad pública y contara con el aval de los partidos representados en el Congreso. De este modo, la estructuración de un aparato permanente de servidores profesionales, rigurosamente seleccionados y capacitados técnica, jurídica y éticamente, se asumió como una premisa para asegurar la eficacia en el cumplimiento de la función electoral y, al mismo tiempo, para romper el ciclo de lealtades políticas temporales.

La construcción del servicio profesional electoral partió de la definición de un catálogo de cargos permanentes responsables de la función electoral, que precisó el tamaño y las características estructurales del aparato electoral mexicano<sup>10</sup> y que señaló también las actividades que habrían de cumplir, así como de un Estatuto del Servicio Profesional, establecido en 1993 y reformado en 1998, que en principio fungió como marco normativo general y más adelante como programa de trabajo, en tanto que estableció las condiciones específicas de tiempo, modo y lugar en que habría de desplegarse la operación del sistema y las autoridades que participarían en su operación, sus competencias y los mecanismos de vigilancia.

El catálogo de funcionarios electorales fue relevante, en principio, porque definió el tamaño del aparato electoral, así como los perfiles profesionales más deseables para cada puesto en particular, y porque constituyó, también, un candado a la contratación discrecional de personal o a la creación de cargos *ad hominem*, lo que era común en un país de fuertes tradiciones corporativas. En ese sentido, fue un instrumento que obligó a construir una distinción nítida entre las funciones básicas indispensables para cumplir con la función electoral —el cuerpo de servidores profesionales— y el resto de las tareas administrativas de carácter adjetivo —el personal administrativo—. Por lo tanto, además de constituir el referente obligado para el reclutamiento y selección de los aspirantes a ocupar las plazas vacantes, ofreció una salida viable al problema del crecimiento periódico de la plantilla de servidores contratados para hacer frente a los procesos electorales. Por su parte, el Estatuto expresó en su diseño las características de un servicio profesional de carrera completo y de carácter permanente a partir de 1998, dos años después de que el IFE ganó total autonomía como consecuencia de las nuevas reformas constitucionales y legales que separaron al gobierno federal del órgano electoral y fijaron las nuevas características de los órganos y de la función electoral en su conjunto. Con el

<sup>10</sup> Actualmente el catálogo abarca 2 359 plazas.

propósito de subrayar la importancia de ese servicio profesional, aquellas reformas llevaron al cuerpo de la Constitución general el mandato al IFE de formular ese nuevo Estatuto del servicio profesional electoral, de modo que ese instrumento jurídico se convirtiera en eje para cumplir el propósito de consolidar la confianza en los funcionarios profesionales encargados de cumplir la función electoral a partir de procedimientos verificables y rutinarios, y de resultados basados en su eficacia técnica y ya no en las biografías personales o en los acuerdos políticos temporales.

Desde ese momento, la estructuración del servicio profesional electoral mexicano ha descansado en cinco grandes procesos: la *incorporación*, que regula el reclutamiento y la selección del personal y que se realiza a través de concursos públicos de oposición para detectar los mejores perfiles profesionales capaces de ocupar las plazas disponibles, a partir del principio de igualdad de oportunidades; la *formación*, que se ha entendido como un programa de educación permanente de los funcionarios electorales en los aspectos éticos, jurídicos, administrativos y técnicos vinculados con su función, de cuya acreditación anual depende directamente su permanencia en el puesto que ocupan y el acceso a la titularidad en el sistema, a la movilidad horizontal y al sistema de estímulos; la *evaluación del desempeño*, que ha servido como mecanismo para comunicar a cada funcionario electoral las expectativas sobre su desempeño anual y para medir sus resultados al final de cada ejercicio, a través de procedimientos que generan información sobre la influencia que tiene cada desempeño individual y de equipo, y sobre el cumplimiento de las metas estratégicas de la institución que, además, constituye la base sobre la cual se determina, junto con los resultados del programa de formación, la permanencia de los funcionarios en el servicio y la construcción de confianza en la institución en su conjunto; la *promoción e incentivos*, proceso que con base en la medición de los méritos exhibidos determina el acceso a los recursos selectivos: estatus y recompensas especiales; y el proceso de *sanción*, que se activa como mecanismo de regulación y control para disuadir comportamientos contrarios a los principios que rigen la función electoral.

El servicio profesional electoral de México no sólo ha constituido una de las piezas principales para reconstruir la confianza en los procesos electorales de ese país, sino que se ha convertido en la columna vertebral de la eficacia operativa que el órgano electoral federal ha mostrado en los últimos tres procesos electorales, en los que cambió radicalmente el mapa político mexicano. A la par, ese sistema se convirtió en un referente obligado

para la profesionalización de diversas instituciones públicas y para la reciente puesta en marcha de la política del Estado mexicano para profesionalizar las instancias de la administración pública en su conjunto.

## 5. CONCLUSIONES

Como hemos visto a lo largo de este texto, la existencia de un servicio profesional electoral es más la excepción que la regla dentro de las rutinas electorales de América Latina. En los casos excepcionales en los que se ha optado por un sistema de carrera permanente para integrar el personal que realiza la función electoral, éstos no sólo responden a definiciones y características diferentes, sino que además combinan distintos métodos para seleccionar y designar a los funcionarios electorales. En todo caso, los sistemas de carrera han sido vistos como una herramienta auxiliar para cumplir las tareas de preparación, organización, calificación y sanción de los procesos electorales con el mayor profesionalismo posible, pero todavía no se han asimilado como fuente de legitimidad política para la integración de los órganos electorales.

Es difícil encontrar una explicación única para ese hecho. A nuestro modo de ver, las muy distintas percepciones que hay entre los países de la región sobre la pertinencia de adoptar y desarrollar un servicio profesional electoral no obedecen tanto a la falta de aprecio o de conocimientos sobre las bondades que supone un sistema de carrera para el cumplimiento de la función pública, cuanto a la forma que cada uno de ellos ha encontrado para dotar de mayor legitimidad política a los órganos electorales. Por distintas razones, la historia política de América Latina ha impedido que la función electoral se realice de manera estable a lo largo del tiempo. De ahí que, en la mayor parte de los casos, predominen los métodos de integración y operación de órganos electorales basados en la construcción de consensos políticos temporales, celebrados entre los actores políticos más relevantes. Y aunque en toda la región se ha venido imponiendo la idea de ofrecer cada vez más autonomía a los órganos responsables de cumplir la función electoral en su conjunto, los actores políticos se han reservado el derecho de otorgar o no su confianza a esos órganos, con base en la trayectoria personal de las personas que los dirigen, mucho más que a partir de los métodos con los cuales se integra al personal profesional de cada uno de ellos. Aunque los sistemas de carrera se han venido acreditando cada

vez más como instrumento clave para garantizar la neutralidad política de los funcionarios públicos, las tareas electorales todavía se mantienen al margen de los avances que la región ha tenido en esa materia. En suma: se han preferido los métodos que privilegian la construcción temporal de confianza política, que las normas estables para integrar órganos permanentes apoyados en sistemas de carrera profesionales.

No obstante, en los países donde no hay ningún sistema profesional electoral, la neutralidad política y la competencia de los funcionarios encargados de realizar la función electoral ha sido suplida, en términos generales, mediante fórmulas alternativas que han permitido construir confianza en los resultados electorales, caso por caso. En este texto hemos observado, por ejemplo, que una de esas fórmulas ha consistido en la división orgánica de los distintos ámbitos que componen la función electoral. A partir de una definición convencional, hemos asumido que esa función se divide al menos en tareas *jurisdiccionales*, *registrales*, *técnico-administrativas* y en las que permiten el control y la administración de las *condiciones de la competencia*. Y, aunque no es posible identificar un método común a toda la región, hemos advertido, sin embargo, que todos los países tienden a separar esos ámbitos funcionales en órganos diferentes con el propósito explícito de crear sistemas de vigilancia, de control y de contrapeso entre ellos. Esto es particularmente cierto para los ámbitos *registrales* y *jurisdiccionales*, que se asumen en toda la región como la base indispensable de la función electoral en su conjunto. Asimismo, hemos observado también que los órganos responsables de impartir justicia electoral suelen estar a la cabeza de la organización de las elecciones no sólo en términos jurídicos, sino también materiales: en la mayor parte de los casos, esos órganos constituyen la punta de la pirámide organizacional y mantienen relaciones de jerarquía funcional con el resto del aparato profesional encargado de llevar a cabo los procesos electorales. De ahí que la legitimidad política de la que gozan los titulares de los órganos superiores de dirección se entienda, a la vez, como la clave de bóveda en la construcción de confianza del resto de la organización electoral.

Por otra parte, aunque cada país ha adoptado métodos diferentes para nombrar al personal directivo de esos órganos superiores de dirección, hemos observado tres modelos predominantes. Al primero de ellos lo hemos denominado de *judicialización*, en tanto que la función electoral forma parte orgánica del Poder Judicial y, en consecuencia, tanto los titulares de los órganos de dirección como el personal profesional que cumple las funcio-

nes electorales responden a los sistemas de reclutamiento, formación, evaluación y desarrollo profesional diseñados originalmente para la función judicial. En estos casos no puede hablarse de un servicio profesional electoral propiamente dicho, pero sí pueden encontrarse sistemas de carrera que respaldan al personal que cumple la función electoral. El segundo modelo lo hemos llamado *congresional*, con el propósito de subrayar la participación directa del Poder Legislativo en la integración de los órganos electorales, como una forma de garantizar el consenso entre los partidos políticos con mayor representación parlamentaria. En esos casos, la autonomía de los órganos electorales se ve matizada por los procesos a través de los cuales se designa a quienes los dirigen. Además, en general, se trata de órganos colegiados que reproducen acuerdos políticos válidos durante el periodo de vigencia de los nombramientos y, por lo tanto, sujetos a la composición política circunstancial de las cámaras legislativas. De ahí también la dificultad de establecer servicios profesionales de carrera de largo aliento. Finalmente, hemos observado un modelo *mixto (u orgánico)*, que combina la participación de distintos órganos del Estado para la integración de los cuerpos responsables de dirigir la función electoral, que persigue la construcción de legitimidad política a través de una lógica de equilibrio. En estos casos, puede advertirse también que los órganos electorales son dirigidos por cuerpos colegiados que solamente se activan durante los procesos electorales, por lo que resulta difícil la integración de servicios profesionales electorales de carácter permanente.

Esos modelos empleados para integrar los órganos de dirección se complementan, por último, con las tres variantes que disponen las legislaciones de la región para seleccionar y designar al personal de apoyo que cumple las funciones electorales: la primera responde a la *designación directa* de ese personal por los órganos superiores de dirección, con base en un criterio de confianza. La lógica de ese primer método reside en la autoridad que se otorga a esos órganos, a cambio de la responsabilidad política que se les entrega. Y aunque algunas legislaciones prevén disposiciones específicas para asegurar procesos imparciales de selección de personal, son los propios órganos de dirección los que deciden su contratación y la forma en que apoyarán la organización de los procesos electorales. La segunda variante es la de la *comisión o delegación* del personal profesional adscrito a distintas áreas de las administraciones públicas del Estado, que es llamado a cumplir funciones electorales de manera temporal. En estos casos, los órganos superiores de dirección son responsables de la selección

del personal que actuará temporalmente en la organización de las elecciones, pero no de los sistemas de reclutamiento de ese personal. En ese sentido, los servicios profesionales de cada país sirven como fuente para proveer personal, pero éste no desarrolla su carrera en la función electoral, sino fuera de ella. Finalmente, encontramos las excepciones: los servicios profesionales electorales contruidos, a su vez, con distintos grados de profundidad.

En esta última variante hemos llamado la atención sobre el caso mexicano, por tratarse del servicio profesional electoral más integrado y más completo de la región. Observamos que, en ese caso, existen mandatos constitucionales y legales que regulan todo el proceso de reclutamiento, selección, formación, evaluación, control y sanción del personal que realiza la función electoral (con excepción del ámbito jurisdiccional, que está adscrito a un tribunal especializado del Poder Judicial), así como un Estatuto específico sancionado constitucionalmente, que lleva los criterios de autonomía y profesionalismo de las cuestiones electorales a todo el personal que participa en la organización de las elecciones federales de México. Sin embargo, hemos observado también que, incluso en ese caso emblemático, el servicio profesional electoral convive con otros métodos de selección de personal basados en la construcción de consensos entre los partidos políticos, tanto en la integración del Consejo General del órgano superior de dirección, como de los consejos territoriales que supervisan los procesos electorales federales en todo el país. En México, se ha asumido que la combinación entre un cuerpo profesional permanente y un cuerpo ciudadano que vigila la organización de las elecciones cada tres años, dirigidos ambos por un Consejo General designado por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados, ha resultado la mejor combinación para producir confianza política y credibilidad pública. Y se asume también que ninguna de esas tres piezas es prescindible, sin demérito de la calidad y el reconocimiento que el órgano electoral mexicano ha ganado en los últimos años, especialmente desde 1996, cuando adquirió plena autonomía orgánica.

A la luz de esta revisión, concluimos que la construcción de servicios profesionales de carrera específicamente destinados a cumplir la función electoral, según los principios de neutralidad política, competencia técnica y mérito individual de los funcionarios, podría verse como un futuro deseable para la consolidación de los sistemas electorales de América Latina. La estabilidad asociada a los casos que han adoptado ese método muestra que, en efecto, la profesionalización de la función electoral es un propósito de-

seable para consolidar los procesos democráticos en América Latina, pero, al mismo tiempo, hemos observado que la historia política de la región aconseja una cuidadosa evolución de las formas en que se recluta y selecciona al personal que organiza las elecciones, para seguir afirmando el consenso político entre los partidos que participan en los comicios, tanto como la permanencia y calidad técnica y profesional de los funcionarios electorales. No son propósitos excluyentes, sino complementarios: la existencia de servicios profesionales electorales cada vez más completos y mejor diseñados puede robustecer la confianza de los partidos políticos en los procesos electorales, mientras que los métodos de vigilancia pública y la participación de los partidos en la supervisión de los procedimientos propios del sistema de carrera de la función electoral, pueden afirmar la confianza de los principales actores de la contienda democrática en los órganos responsables de organizar los comicios. Se trata de las dos piezas de una sola pinza, capaz de ofrecer dosis equivalentes de confianza política y calidad profesional para la consolidación de los procesos electorales de la región.