

El servicio civil de carrera del Instituto Federal Electoral

◆
MAURICIO MERINO

I

El servicio civil es un sistema que regula el ingreso, la permanencia y el ascenso de los funcionarios públicos sobre la base del mérito y de los resultados de su desempeño. En este sentido, su propósito es que los puestos no sean ocupados por los amigos, ni por los leales de algún poderoso o de algún grupo, sino por quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales. De aquí su concepción democrática, opuesta a la discrecionalidad, la falta de transparencia o las decisiones cupulares, del signo que sean.

El servicio civil supone el rechazo expreso al llamado "sistema del botín", según el cual un grupo ubica en los puestos públicos a quienes comparten su tendencia política y un alto grado de lealtad, y la renuncia a que la permanencia de quienes ya ocupan los cargos se sustente en algo más que la prueba periódica de sus credenciales profesionales. Pretende que en los procesos de ingreso, permanencia y desarrollo del personal queden al margen los intereses de grupo, y en su lugar se imponga una lógica basada exclusivamente en la responsabilidad de los funcionarios.

Desde su nacimiento, en 1990, el Instituto Federal Electoral (IFE) tuvo la obligación de instaurar un servicio con esas premisas. Ésta es la letra del artículo 41 constitucional que le dio origen:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dota-

do de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y *profesionalismo* serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, *profesional* en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como órganos ejecutivos y técnicos ... *Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional...*

Sobre esta base constitucional, el Servicio Profesional Electoral (en adelante SPE) se integró formalmente en junio de 1993 por medio de una convocatoria pública emitida para seleccionar a los funcionarios que se harían cargo de la organización de las elecciones federales de 1994, con 2 336 puestos relacionados de manera directa con las tareas sustantivas. Esos cargos se agruparon en el cuerpo de la función directiva y en el de técnicos —de acuerdo con la naturaleza de las funciones asignadas a cada uno—, bajo la administración de una Dirección Ejecutiva creada por ley con el mismo rango jerárquico que el resto de las áreas sustantivas del IFE.

A partir de su fundación, y hasta el principio del proceso electoral de 1996-1997, la operación del SPE se desdobló en tres líneas de acción: en primer lugar, la puesta en marcha de un programa de formación y desarrollo destinado a ofrecer conocimientos básicos y profesionales a todos los miembros del servicio, así como a examinar esos conocimientos de manera periódica; en segundo, un método de evaluación anual del desempeño, basado en el cumplimiento de los programas encomendados específicamente a cada

uno de los funcionarios, y, finalmente, un procedimiento para dictaminar las sanciones administrativas o laborales a que eventualmente se hicieran acreedores los miembros del servicio por el incumplimiento de sus obligaciones.

Se puede afirmar que, en su conjunto, esas iniciales líneas de acción permitieron conformar un sistema de administración de recursos humanos que fue capaz de organizar, con éxito, las elecciones federales de 1994. Pero también es posible señalar que, debido a su origen reciente y a las pri-

que desembocaron en la última reforma electoral de noviembre de 1996. En efecto, la reforma del código electoral exigió también la redefinición del servicio de carrera del IFE. En el nuevo código se estableció, por ejemplo, que la permanencia de los servidores públicos del mismo dependería de la acreditación de los exámenes del programa de formación y desarrollo profesional y del resultado de sus evaluaciones anuales de desempeño. La reforma, además, estableció tanto en el Cofipe como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como la última instancia jurisdiccional para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del IFE. Y, por otra parte, los legisladores establecieron dos artículos transitorios directamente relacionados con la obligación de reformar el funcionamiento del SPE: el decimoprimero, en donde se señaló de manera explícita que habría un "nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral"; y el decimotercero, que dispone el derecho de los partidos políticos a presentar impugnaciones fundadas sobre el desempeño de los vocales ejecutivos locales y distritales responsables del proceso electoral federal de 1996-1997. Incluso, el último párrafo del mismo artículo transitorio determinó que, concluido ese proceso electoral, se procedería al "análisis de la estructura del Instituto Federal Electoral, proponiéndose en su oportunidad al Consejo General, las adecuaciones que se estimen procedentes".

La reforma del SPE significó así la posibilidad de pasar del debate político concentrado en los nombres propios y las historias personales de quienes integraban los cuerpos del SPE —como había ocurrido hasta entonces— a la revisión técnica y jurídica de los procedimientos y de las normas que regulaban su operación cotidiana. Se creyó que, en la medida en que se impusieran la objetividad, la transparencia y el rigor en la aplicación de los principios que regulaban la operación del servicio, éste iría ganando la confianza que hasta finales de 1996 y principios de 1997 todavía se le regateaba, y al mismo tiempo sus integrantes adquirirían la certeza de que su futuro en el IFE dependería únicamente de sus conocimientos y de su desempeño eficaz.

II

El inicio de los trabajos y deliberaciones entre las diversas instancias del IFE para reformar el Servicio Profesional Electoral tuvo lugar al concluir el proceso electoral de 1997. Y fue



Magali Lara

meras dificultades que salieron la paso, esas líneas no resultaron suficientes para ofrecer un marco consolidado de confianza a todos los actores políticos, ni seguridad laboral de largo aliento a quienes lo integraban: concluido el proceso electoral de 1994, lo cierto es que diversos actores políticos siguieron manifestando márgenes más o menos amplios de desconfianza. A despecho de los evidentes avances que se registraron entre 1993 y 1996, puede afirmarse que, al final de ese periodo, el SPE seguía desenvolviéndose en un círculo vicioso: la desconfianza actuaba en contra de la seguridad laboral de largo plazo para los miembros del servicio, mientras que la carencia de una opción de carrera firme y exclusivamente ligada al IFE favorecía, a su vez, la desconfianza. Este círculo de desconfianza e inestabilidad laboral anunciaba la necesidad de revisar el diseño y la operación del SPE.

Por eso no fue fortuito que asuntos relacionados con el SPE se colocaran en la mesa de las negociaciones políticas

en marzo de 1999 cuando se aprobó el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. En medio de esas dos fechas, mientras se emprendía la reforma del marco reglamentario, se tomaron además cuatro decisiones esenciales para caracterizar la operación actual del servicio de carrera del IFE: reestructurar administrativamente el instituto, de conformidad con el mandato legal ya señalado, que más tarde se traduciría en un nuevo Catálogo General de Cargos y Puestos;¹ mejorar de modo paulatino los procedimientos de evaluación anual del desempeño; iniciar el otorgamiento de la titularidad a los funcionarios que cumplieran con los requisitos y, con ello, hacer posible realizar una carrera "horizontal" en la estructura de rangos del propio servicio, y crear un Centro de Formación y Desarrollo, como una instancia destinada a capacitar al personal de carrera del IFE.

Cada una de esas decisiones se fundó en tres principios que desde entonces han estado presentes en el SPE: la *transparencia*, entendida como la posibilidad de que los procedimientos que forman parte de su operación cotidiana sean totalmente visibles; la *regularidad*, concebida como el conjunto de normas y procesos que, sujetos al marco legal del IFE, impiden las excepciones discrecionales, y la *especialización*, asumida como un compromiso con la calidad técnica. Esos principios se concretan en los procesos de ingreso, de formación y desarrollo profesional, de evaluación, de promoción, ascenso y asignación de incentivos, y de aplicación de sanciones, que, a su vez, tienen como propósito generar mayor confianza pública y mayor estabilidad laboral.

Ingreso

Los mecanismos de ingreso son el eslabón inicial en los sistemas de servicio civil de carrera. De ellos depende la posibilidad de reclutar y designar a los aspirantes con los atributos

académicos y profesionales necesarios para desempeñar adecuadamente una función pública. Desde esta perspectiva, permiten a aspirantes externos participar en los procedimientos de selección y, así, propician mayor competitividad. Gracias a ello es posible hallar a la persona más apta para cada puesto.

El nuevo estatuto elimina las designaciones discrecionales para privilegiar, en cambio, los procedimientos de selección por concurso, tanto para el ingreso cuanto para la ocupación específica de plazas vacantes. En dicho ordenamiento se establece que la vía primordial para ingresar a puestos vacantes del SPE es el concurso de oposición, mediante convocatorias abiertas para reclutar aspirantes externos capaces de aprobar exámenes especializados, y una fase de oposición a la que acceden de manera directa los miembros del servicio que desean obtener los nombramientos objeto de concurso.

De este modo, el ingreso por la vía del concurso, con preferencia de cualquiera otra, no sólo tiene como propósito asegurar la excelencia profesional de quienes se incorporen a la estructura del órgano electoral, sino también reforzar la confianza en la composición de éste, por tratarse de mecanismos que privilegian la transparencia, la objetividad y la competencia entre los aspirantes.

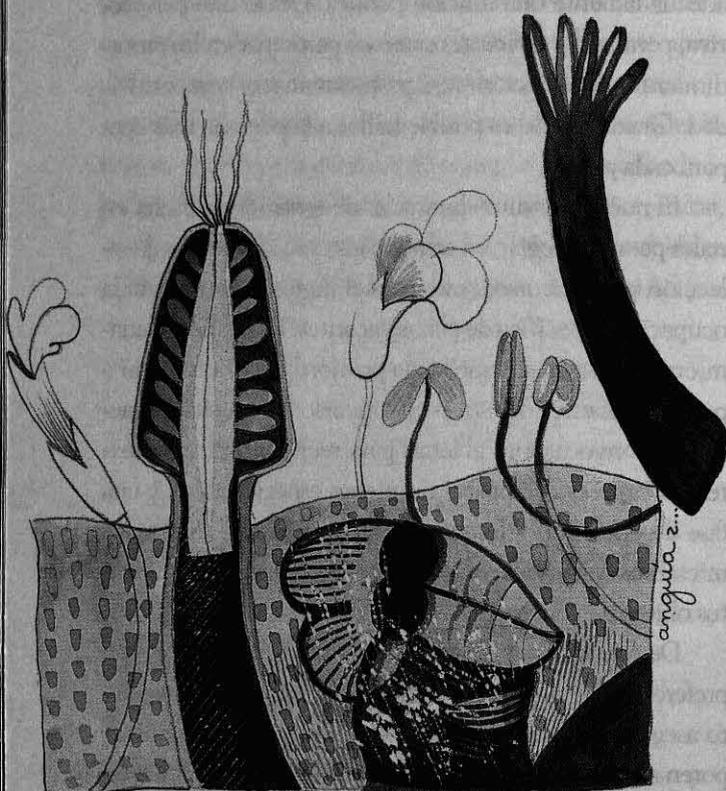
Formación y desarrollo profesional

La formación y la especialización constituyen otra de las claves para el funcionamiento adecuado de un servicio civil de carrera. Tal como lo previene la ley, el estatuto establece la obligatoriedad de cursar y aprobar los programas de formación y desarrollo profesional,² con el fin de perfeccionar las destrezas de los funcionarios de carrera.

En el actual proceso de formación y desarrollo del personal de carrera destacan dos hechos: por un lado, se redefine el sistema de examinación e impartición de conocimientos con sustento en mayores exigencias para permanecer en el SPE, y, por el otro, se pone en marcha el nuevo Centro de Formación y Desarrollo que, entre otras funciones, elabora exá-

¹ Como ya se señaló, una norma transitoria —el artículo decimotercero— del Decreto de Reformas al Cofipe publicado el 22 de noviembre de 1996 obligaba a analizar la estructura del IFE. El Consejo General aprobó las modificaciones definitivas a la misma en las sesiones de diciembre de 1998 y marzo de 1999; entre ellas destacan las impuestas a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, cuyo titular, prestigiado académico y reconocido especialista en el estudio de temas de administración pública, concibió una organización más ágil, integral y eficaz para el SPE. Debe señalarse que, además de un ahorro presupuestal importante, el conjunto de cambios trajo más tarde —cuando se redefinió el Catálogo General de Cargos y Puestos del Instituto, en cumplimiento del artículo octavo transitorio del nuevo estatuto, en vigor desde el 30 de marzo de 1999— un incremento en el número de puestos exclusivos del SPE, al pasar de 2 336 a 2 491.

² La reforma legal de 1996, ya se indicó, introdujo el deber de acreditar los exámenes del Programa de Formación y Desarrollo Electoral. De acuerdo con el estatuto vigente, este programa lo integran tres fases que obligadamente han de cursarse: la *básica*, cuyo propósito es homogeneizar los conocimientos de todos los funcionarios del servicio; la *profesional*, cuyo objeto es aportar conocimientos en materias vinculadas con las tareas del IFE, y la *especializada*, destinada a profundizar o actualizar los conocimientos de quienes ya son miembros titulares del servicio.



Hombre Tomando el sol en su Jardín

Ricardo Anguía

menes para los procedimientos de reclutamiento y selección; diseña e imparte cursos de formación, capacitación y actualización para aspirantes, miembros provisionales y miembros titulares del SPE, y formula pruebas para efectuar la evaluación periódica de los conocimientos que debe acreditar el personal de carrera. La importancia de esta unidad técnica para el fortalecimiento del SPE es más que evidente: está llamada a ser el eje de los procedimientos de orden académico relacionados con las convocatorias de ingreso, los concursos de ascenso y los exámenes de los programas que, de acuerdo con la ley, deben aprobar los miembros del SPE como requisito de permanencia en el IFE.

Evaluación

Para los servicios civiles de carrera, la evaluación constituye un instrumento central: no sólo permite conocer el grado en que la organización alcanzó sus objetivos en un periodo determinado, sino que además ofrece a sus integrantes el derecho a ser promovido, a obtener incentivos y a permanecer dentro del cuerpo profesional de carrera. De este modo, los efectos tangibles de la evaluación tienen que ver con el

otorgamiento de estímulos o reconocimientos, por un lado, y con la posibilidad de seguir formando parte de ese cuerpo profesional, por el otro.

La reforma de los procedimientos de evaluación del SPE partió de esas premisas: la evaluación periódica del desempeño no sólo es una de las condiciones para permanecer en la estructura del SPE, sino que además orienta a las áreas ejecutivas del IFE para elaborar programas de trabajo, definir procesos necesarios y registrar resultados puntuales de las tareas de los funcionarios del instituto, y, a la vez, ofrece la posibilidad de que los integrantes del servicio puedan obtener promociones, ascensos e incentivos. El sistema de evaluación del IFE incluye tres modalidades: el desempeño anual, el aprovechamiento en el Programa de Formación y Desarrollo Profesional y las notas del expediente de cada funcionario. Para evaluar el desempeño anual se toma en cuenta el cumplimiento de las políticas y programas del instituto, mediante cédulas en que se asientan indicadores objetivos para medir el desempeño individual del personal de carrera.³ En la formulación de esos instrumentos participan, además, todas las instancias del IFE.

Promociones, ascensos e incentivos

La continuidad de un servicio civil de carrera depende en buena medida de un sistema de promociones, ascensos e incentivos fundado en la correcta valoración de sus integrantes. El IFE se interesa en especial por este aspecto: el código electoral obliga a diseñar un sistema de ascensos horizontales en la estructura de rangos de cada uno de los cuerpos que integran el SPE, con el objeto de auspiciar mejores condiciones y mayor estabilidad laboral, aun cuando un funcionario se mantenga en el mismo puesto. En este sentido, cambiar de rango significa un estímulo y un reconocimiento para los miembros del servicio que, luego de obtener la titularidad, logran desempeños satisfactorios. Como lo demues-

³ La evaluación del desempeño es uno de los asuntos más delicados y complejos del funcionamiento de cualquier servicio de carrera. De su diseño se desprenden decisiones fundamentales para desarrollar la carrera profesional y alentar a sus funcionarios. Con el fin de reducir la discrecionalidad al practicarla, el IFE ha creado un sistema de evaluación cuyo rasgo principal consiste en indicadores que objetivamente permiten medir los resultados alcanzados por cada servidor de carrera más que el número de actividades realizadas por él. Para ello es fundamental no sólo determinar previamente las metas de la institución, sino definir con claridad las tareas que debe desarrollar cada uno de los funcionarios de carrera con base en los perfiles definidos en el Catálogo General de Cargos y Puestos del Instituto Federal Electoral y en los objetivos prescritos en las políticas y programas del mismo organismo.

tran otras experiencias de servicio civil de carrera, el ascenso horizontal es un catalizador para la constante especialización y el mejoramiento del desempeño de quienes ocupan una plaza. Al mismo tiempo, sirve para evitar el estrangulamiento del servicio mismo causado por los estrechos márgenes que supone la movilidad vertical en una estructura limitada de puestos.

En el IFE, los funcionarios pueden ascender en la estructura de rangos, con base en los resultados de la evaluación global de su desempeño. Al comienzo del 2000, había 1 104 miembros titulares (44% del total de puestos del SPE) en condiciones de iniciar su carrera por obtener rangos más altos, mejores condiciones y mayor estabilidad, aun sin cambiar de puesto. Pero además, como en cualquier servicio civil de carrera, un adecuado sistema de incentivos resulta crucial, pues el ascenso horizontal en los diversos rangos resultaría inútil, si no se asociara claramente a una mejora tangible en las prestaciones recibidas por un trabajo bien hecho.

Otras experiencias demuestran que el servicio civil tiene en materia de incentivos uno de sus mayores desafíos: de una parte, porque cualquier decisión vinculada con ellos implica contraer compromisos presupuestales de largo plazo, y, de otra, porque suele olvidarse que el salario individual como única vía de incentivo agota muy pronto sus posibilidades para el desarrollo profesional. Por eso en el nuevo marco estatutario se ha previsto que dicho sistema descansa en un abanico más amplio de reconocimientos puntuales, que en efecto confieran un significado más preciso al éxito personal y supongan un ascenso en la escala de rangos. Si el ascenso vertical se sujeta en primera instancia a los concursos de oposición, el horizontal es otro medio para una carrera de largo plazo que, además, habrá de permitir a cada miembro del SPE obtener beneficios tangibles gracias a sus méritos.

Sanción

Por último, la nueva norma estatutaria prescribe mejores lineamientos para tipificar las faltas que ameritan sanciones y define las salvaguardas suficientes para brindar mayor certeza tanto al trabajador que sea objeto de una impugnación como a quien la interponga. Además, el procedimiento disciplinario abre la posibilidad de solicitar información adicional respecto de la fundamentación y motivación legal de las sanciones impuestas, dejando a salvo los derechos de revisión y de apelación de los funcionarios del SPE. Con el mis-

mo rigor que el resto de los procesos que componen el SPE, el de aplicación de sanciones administrativas busca colocarse al margen de cualquier consideración ajena a la aplicación del derecho.

En el IFE se ha considerado no sólo indispensable implantar un marco para la aplicación de sanciones que ofrezca certidumbre jurídica a todos, sino también establecer mecanismos adicionales para corroborar que los funcionarios de carrera cumplan adecuadamente sus funciones. Así, por ejemplo, destacan otros dos instrumentos adicionales para asegurar un mejor trabajo del personal de carrera: de un lado, un sistema de evaluación especial para el proceso electoral, que tiene como propósito valorar el logro de las metas específicas dadas a conocer a los funcionarios; y, de otro, un programa de seguimiento que constate, durante el proceso electoral, el grado de avance de las tareas y los procedimientos que deben cumplirse en la ruta hacia los comicios federales del próximo 2 de julio.

III

La complejidad técnica y jurídica que implican los procedimientos del SPE se complementa con otro rasgo que lo hace singular en México: la existencia de mecanismos para la vigilancia y la colaboración de los partidos políticos. En efecto, junto con la construcción compleja de los términos jurídicos y operativos de cada uno de los procesos del servicio, se ha considerado fundamental abrir espacios para que los partidos supervisen de manera directa el correcto cumplimiento de todos sus procedimientos. Con base en la normatividad estatutaria, los institutos políticos participan en la supervisión de los concursos para ocupar vacantes en el puesto de vocal ejecutivo de las juntas locales y distritales, y en la asignación temporal de ese mismo puesto. Asimismo, los partidos pueden vigilar los mecanismos de incorporación (temporal o provisional) para ocupar cargos o puestos distintos al de vocal ejecutivo; participar en el procedimiento efectuado para otorgar titularidad, conferir rangos y evaluar el desempeño, y colaborar en la supervisión de las tareas del Centro de Formación y Desarrollo. Y si a lo anterior se agrega que los partidos pueden solicitar el inicio de procedimientos administrativos en contra de funcionarios de carrera por omisiones o incumplimiento de sus responsabilidades, entonces es posible concluir que el sistema de carrera del IFE resulta, con mucho, el más completo y vigilado de los servicios profesionales de México. ♦