

El Servicio Profesional Electoral: un servicio civil para la democracia

JOSÉ LUIS MÉNDEZ MARTÍNEZ

Desde hace algún tiempo, en México se ha discutido la conveniencia de profesionalizar los organismos públicos. Hasta ahora, los resultados han sido más bien escasos en tal sentido. No obstante ser éste un aspecto de la reforma del Estado ligado a demandas importantes de la ciudadanía como la honradez, el profesionalismo y la eficacia gubernamentales, sólo algunas instituciones han logrado consolidar un servicio civil de carrera. Una de ellas es el Instituto Federal Electoral (IFE), el cual, por mandato constitucional, cuenta con un Servicio Profesional Electoral, regulado por un estatuto.

El primer Estatuto del Servicio Profesional Electoral se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992. Sin embargo, en el marco de la reforma electoral llevada a cabo en 1996, el nuevo Cofipe señaló que se debía adecuar y mejorar el estatuto y que para ello la Junta General Ejecutiva propondría al Consejo General del IFE que aprobara un nuevo marco normativo capaz de contribuir a reforzar el profesionalismo, la autonomía y la imparcialidad de la institución. Después de un año de intenso análisis y discusión con integrantes del servicio y autoridades del instituto, en particular con los consejeros electorales que conforman la Comisión del Servicio Profesional Electoral presidida por Mauricio Merino, el 16 de marzo de 1999 el Consejo General aprobó el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de marzo y entró en vigor al día siguiente.

El documento normativo ahora vigente sienta las bases para el desarrollo de un servicio civil eficaz, transparente y profesional, a la altura de las mejores prácticas inter-

nacionales en la materia, aunque también de las necesidades del IFE. Al mismo tiempo, ofrece garantías de que dicho servicio civil permitirá superar los que, en muchos casos, han sido los mayores problemas de los servicios de carrera: la rigidez de los procedimientos, la inamovilidad de los funcionarios y la falta de control sobre el desempeño cotidiano de éstos, incluida la obligación de rendir cuentas.

Así, el servicio civil del IFE se caracteriza por su empeño en fomentar el profesionalismo de los funcionarios, permitir su desarrollo, promover efectivamente su desempeño imparcial y eficiente, establecer mecanismos para evaluarlos de modo permanente y garantizar así que su ingreso, su promoción y, en su caso, su salida siempre sean determinados sólo por los méritos (o deméritos) que cada uno de ellos demuestre, con base en procedimientos transparentes, vigilados y justos. En síntesis, el nuevo estatuto incorpora al Servicio Profesional Electoral lo mejor de los servicios civiles de carrera más avanzados del mundo, a la vez que elimina los riesgos de los servicios clásicos de carrera. Todo ello, con la guía de los principios rectores del IFE: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

El estatuto consta de 2 libros, 9 títulos, 46 capítulos, 324 artículos y 13 artículos transitorios. Regula el diseño y operación del Servicio Profesional Electoral (libro primero) y lo relativo al personal de la rama administrativa del IFE y las condiciones generales de trabajo (libro segundo).

El libro primero, además de precisar las atribuciones de los órganos del instituto referidas a tal servicio, norma cada uno de los cinco pasos sustantivos de todo servicio de carrera: incorporación, formación, evaluación, promoción y sanción.

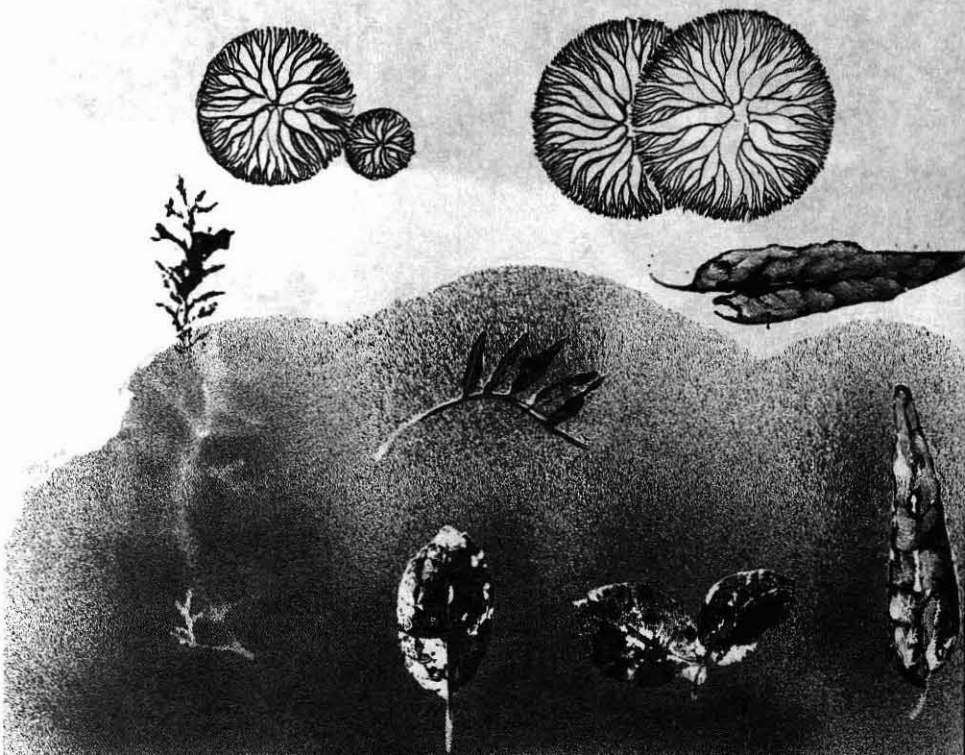
Ingreso y titularidad

El concurso de oposición abierto es la vía primordial para ocupar vacantes. En él pueden participar tanto aspirantes que ya forman parte del IFE como otros ajenos a él, con la finalidad de que el servicio cuente en lo posible con los mejores funcionarios para cumplir con su tarea ante la sociedad. La confiabilidad y transparencia del concurso están aseguradas, y se garantiza que para seleccionar a los funcionarios sólo contarán sus méritos, entendidos como conocimientos y habilidades demostrados en el procedimiento de selección. Desde luego, también se valora la experiencia y el mérito de los aspirantes internos, quienes por tanto tienen, entre otras ventajas, la de ser eximidos del examen de conocimientos generales. Hay la posibilidad de ocupar vacantes temporales en casos de urgencia, pero siempre con base en evaluaciones y resultados de los concursos.

Obtener la titularidad es uno de los procesos más importantes de todo servicio de carrera, porque gracias a ella los funcionarios adquieren perspectivas de carrera de largo plazo, mayor estabilidad en el empleo y mayor motivación, y, por tanto, identifican más estrechamente sus fines con los de la institución, se incrementa la eficacia en cuanto a metas y la eficiencia de los recursos, se impulsa el diálogo y la cooperación, y se fomenta el trabajo en equipo. Por ello, el estatuto consolida tal derecho de los funcionarios del servicio que cumplen con los requisitos necesarios. Sin embargo, un rasgo esencial del estatuto colocado a la altura de la discusión más reciente en materia de servicio civil es que no identifica la titularidad con la inamovilidad, pues, como lo señala el Cofipe, la permanencia del personal se sujeta a la aprobación de evaluaciones anuales de desempeño y de exámenes de formación.

Formación

La superación constante de los funcionarios del servicio es una prioridad para el IFE, por lo que se ha creado un Programa de Formación y Desarrollo que la Dirección Ejecutiva



Dulce María Núñez

del Servicio Profesional Electoral lleva a cabo con el apoyo del Centro de Formación y Desarrollo. Dicho programa ha tenido por objeto asegurar el desempeño profesional de los servidores del organismo, al dotar a éstos de los conocimientos, habilidades y aptitudes que requieren. Incluye tres fases: la de formación básica, de carácter introductorio, que pretende imprimir homogeneidad a los conocimientos; la de formación profesional, que induce a dominar materias vinculadas con las principales actividades del IFE, y, finalmente, la de formación especializada, que busca profundizar los conocimientos del personal en áreas de interés exclusivo del instituto y actualizar conocimientos básicos y profesionales.

Evaluación

Es muy importante destacar que el nuevo estatuto concibe la evaluación como un instrumento para establecer el diálogo entre el IFE y sus funcionarios, orientado a mejorar a uno y a otros de manera permanente. Así, una de sus virtudes consiste en proponer la evaluación no como un instrumento aislado con el simple objetivo de proporcionar datos sobre los funcionarios del servicio sino, por el contrario, como un insumo para determinar incentivos y, en su caso, identifi-



Dulce María Núñez

car a quienes deben enriquecer su formación y sancionar a quienes no lo logren. En otras palabras, se pretende reconocer debidamente el mérito y el buen desempeño del personal de carrera, con base en criterios claros, consistentes y objetivos, que den certidumbre y generen confianza hacia adentro y hacia afuera del instituto. Esto no significa que, cuando se noten insuficiencias, no se procure su debida y pronta corrección.

La evaluación es uno de los procesos más importantes, y al mismo tiempo más complejos, de todo sistema de carrera. En el estatuto se determinan las evaluaciones a que el funcionario de carrera se sujeta con el fin de valorar de manera justa su desempeño y su aprovechamiento. Las hay de tres tipos: de desempeño, para medir el cumplimiento de actividades, funciones y objetivos; de aprovechamiento —en el Programa de Formación y Desarrollo—, que, por medio de exámenes, califica los conocimientos adquiridos, y la global, que, además de ponderar los aspectos anteriores, considera los incentivos o sanciones derivados del desempeño.

En el último año se ha logrado pasar de evaluaciones normativas a otras basadas en resultados concretos y estándares de servicio. El sistema incluye varios evaluadores, factores evaluables y metas que se dan a conocer anticipadamente a los funcionarios.

Promoción

Respecto al desarrollo de la carrera de los funcionarios del servicio, se establecen dos vías alternas: la promoción en rangos (basada en los resultados de la evaluación) y el ascenso en cargos o puestos (promovido por medio de concursos). Así, el nuevo estatuto determina, en forma novedosa, nueve rasgos para la carrera del personal del servicio. A cada uno de ellos corresponde una duración mínima de carácter obligatorio, que permite la promoción con base en la continua comprobación del mérito del personal de carrera. Por otra parte, el nuevo marco estatutario asegura, como señalábamos, que los cargos o puestos superiores los ocuparán quienes demuestren ser capaces de desempeñar con mayor eficacia la función pública, sin importar que provengan a o no del propio IFE. Finalmente,

el estatuto norma también la posibilidad de obtener incentivos (que ya se han comenzado a otorgar) por los buenos resultados obtenidos en las evaluaciones de los funcionarios del servicio. Así, como en todo servicio de carrera, se han creado mecanismos de promoción y ascensos fundados ante todo en el desempeño y las capacidades. Al mismo tiempo, estos procedimientos ofrecen al funcionario del IFE perspectivas de carrera de largo plazo y, sobre todo, la certeza de que cualquier incentivo, rango o puesto que pudiera obtener los conseguirá sólo por medio de su trabajo.

Sanción

Por último, el estatuto regula claramente la forma de sancionar al personal que se desvía de las normas por él establecidas. Determina de manera precisa, a la vez que balanceada, a las autoridades instructora y resolutoria, y ha mejorado tanto el procedimiento administrativo empleado para aplicar sanciones como la forma en que opera el recurso de inconformidad, con los cuales se garantiza en todo momento la facultad de audiencia y la legalidad. Se trata entonces de un procedimiento justo y transparente, basado en la equidad y exento de discrecionalidad en la imposición de sanciones.

El libro primero incluye también un catálogo de derechos, obligaciones y prohibiciones del personal de carrera, que motiva, a la vez que obliga, a los funcionarios a comportarse siempre de forma imparcial. Además, instituye un elemento novedoso: el deber de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral de establecer mecanismos permanentes de comunicación con los funcionarios. Ello abre en cierta medida la participación de los empleados del IFE en la toma de decisiones en lo que concierne al servicio. Del mismo modo, se ha establecido con suma claridad una distribución específica de las competencias de los órganos del instituto, pues si bien la Dirección Ejecutiva es la encargada de cumplir y hacer cumplir las normas del servicio, y, en ese sentido, de asegurar el profesionalismo en cada una de las funciones institucionales, para el correcto desempeño de éstas resulta indispensable la participación, en forma clara y precisa, de los restantes órganos del IFE.

Por su parte, el libro segundo, elaborado conjuntamente con la Dirección Ejecutiva de Administración, dispone nuevas reglas, mucho más claras y precisas, para el personal de la rama administrativa: afina la forma en que se regula el ingreso de personal; establece claramente los derechos, las obligaciones y las prohibiciones del personal administrativo; refiere los mecanismos en que se basa la promoción en grados administrativos y la asignación de ascensos, estímulos y recompensas; precisa la regulación de los trabajadores auxiliares y, al igual que el libro primero, fija plazos y procedimientos específicos para determinar, en su caso, las sanciones que se aplicarán al personal infractor de las reglas, así como lo relativo al recurso de inconformidad. Todo ello representa una mejora sustancial que da certeza jurídica y transparencia procedimental al personal administrativo.

A su vez, el título sobre las condiciones generales de trabajo norma lo relacionado con salarios, jornadas de trabajo, horarios, vacaciones, días de descanso, licencias y permisos, seguridad, higiene y medio ambiente laborales, riesgos profesionales y prestaciones económicas y sociales ofrecidas a todo el personal.



Dulce María Núñez

La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral ha tenido a su cargo la elaboración del marco estatutario descrito y ella ha de vigilar que se observe, aunque sin duda la responsabilidad y los méritos de su cumplimiento corresponden al IFE en su conjunto. Gracias al esfuerzo de las autoridades y los funcionarios del mismo, entre ellos la ya mencionada Comisión del Servicio Profesional Electoral, a poco más de un año de la entrada en vigor del nuevo estatuto se ha logrado poner en práctica los procesos y se ha avanzado considerablemente en la consolidación del Servicio Profesional Electoral como uno de los servicios civiles más avanzados de América Latina porque, como hemos señalado, conjuga las mejores prácticas internacionales con las necesidades institucionales. Todo ello se ha logrado, además, gracias a un cuerpo capaz, comprometido y profesional de funcionarios, que en nuestra opinión son en la actualidad los más estrictamente vigilados y evaluados de nuestro país. El nuevo marco normativo impuesto por el estatuto hace posible que México cuente hoy en día con un servicio civil para la democracia, es decir con un grupo de funcionarios electorales que se halla a la altura del reto representado por las elecciones federales en México. ♦