



Hacia la construcción de reformas de tercera generación para el Servicio Profesional Electoral

Rafael Martínez Puón*

Abstract

El autor expone los factores que han dado pauta a la reformulación del Servicio Profesional Electoral desde su creación. Asimismo, expone las causas que hoy día generan la necesidad de un nuevo estatuto en el cual se atiendan los principales problemas y deficiencias del sistema con base al mérito y las nuevas responsabilidades del IFE.

Palabras clave

Servicio Profesional Electoral, IFE, reforma, estatuto, funcionarios, cultura del mérito.

Introducción

Los estudios comparados han venido a mostrar que los servicios civiles son instituciones que a lo largo de tiempo requieren de profundas revisiones, reorientaciones y reformas para adaptarse a los cambios y necesidades tanto de carácter organizacional como índole contextual. En el marco de esta dinámica el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE) no es la excepción.

* Es Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Programa de Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Actualmente es el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral y Director General de la Revista Buen Gobierno.

Con una antigüedad de 17 años, el Servicio Profesional Electoral ha pasado por diferentes etapas: la primera, comenzando con el Estatuto del Servicio Profesional de junio de 1992, y la segunda, a partir del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral de marzo de 1999 (Arámbula, 2004). Hoy 2009 existe la necesidad de realizar reformas de tercera generación que culminen en un nuevo Estatuto.

El propósito de este escrito es el de exponer algunos de los factores que dan impulso a la necesidad de la reforma, hacer una descripción de los principales problemas o deficiencias que presenta el servicio profesional y anticipar hacia a dónde se vislumbran los cambios de una reforma integral vía un nuevo Estatuto.

El documento se compone de los siguientes apartados: 1) ¿Cuál es el origen del Servicio Profesional Electoral?, 2) ¿Por qué hacer una reforma integral al Servicio Profesional Electoral?, 3) ¿Hacia dónde se dirige el Servicio Profesional Electoral?, y 4) Conclusiones.

1. ¿Cuál es el origen del Servicio Profesional Electoral?

El Instituto Federal Electoral nació en 1990 como órgano superior de dirección de la función electoral – con excepción del ámbito jurisdiccional que recayó en el Tribunal Federal Electoral, incorporado en 1996 al Poder Judicial de la Federación -, bajo el mandato constitucional y legal expreso de cumplir esa función a través de un cuadro profesional y especializado de funcionarios (Merino y Baños, 1998: 456). Detrás de esa función 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, después de los muy cuestionados comicios de 1988. Se trataba de fundar un organismo capaz de ofrecer garantías técnicas a la organización electoral que gozara 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 idea central de la creación del Servicio Profesional Electoral es que los funcionarios que forman parte del mismo, y por el ejercicio de funciones sustantivas, no sean rehenes de los intereses de los partidos políticos.

Cabe señalar que la construcción del Servicio Profesional Electoral partió de la definición de un catálogo de cargos permanente responsable de la función electoral, que precisó el tamaño y las características estructurales del aparato electoral mexicano y que señaló también las actividades que habrían de cumplir, así como de un Estatuto del Servicio Profesional Electoral establecido en 1992 y reformado en 1999, 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 ámbitos de competencias y mecanismos de vigilancia.

El Servicio Profesional Electoral 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 2,236 puestos vinculados de manera directa con las tareas electorales sustantivas. Esos cargos se agruparon en el cuerpo de la función directiva y en el de los 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 que integran la Junta General Ejecutiva del IFE (Merino, 110: 2003).

El Servicio Profesional Electoral atendiendo a la lógica de todo servicio civil cuenta con cinco procesos sustantivos que son los siguientes: ingreso, formación, evaluación del desempeño, promociones e incentivos y sanciones. Actualmente, cuenta con 2,255 puestos¹. El noventa por ciento de ellos se ubican en los órganos desconcentrados del instituto (juntas locales y distritales: 332) y el resto en oficinas centrales. Algunos datos significativos en cuanto las características de los miembros del Servicio Profesional Electoral, son los siguientes:

¹ Son puestos no personas. Actualmente, la ocupación de tales puestos es de 2,238 personas.

Esquema 1
Características generales de los miembros del SPE

Edad promedio	46 años
Mujeres	442
Hombres	1,796
Estudios de nivel medio superior	161
Estudios parciales de licenciatura	609
Estudios concluidos de licenciatura	1,152
Estudios parciales de maestría	190
Estudios concluidos de maestría	107
Estudios parciales de doctorado	15
Estudios concluidos de doctorado	4

Fuente: Subdirección de Incorporación y Registro de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral del IFE.

2. ¿Por qué hacer una reforma integral al Servicio Profesional Electoral?

Entre las razones que obligan a reformar de manera integral el Estatuto, destacan los estudios, reuniones de trabajo y diagnósticos realizados desde el año 2005 y que indican la necesidad de revisar a profundidad los diferentes procesos que conforman el Servicio Profesional Electoral. Asimismo, la reforma al artículo 6° constitucional en 2007² y la reforma electoral, constitucional y legal 2007-2008 impelen a actualizar el marco normativo que rige al Servicio Profesional Electoral. Aunado al mandato del Consejo General del IFE expresado a través del Acuerdo CG305/2008, aprobado el 10 de julio de 2008, cuyo texto señala que en el 2009 se deberá contar con un nuevo Estatuto. No suficiente con ello, en tal Acuerdo también se establece la obligación de actualizar el catálogo de puestos y funciones del Servicio Profesional Electoral.

² Adición de un segundo párrafo al artículo 6° constitucional que norma el acceso y la transparencia de la información pública.

De los factores antes mencionados, uno de los más relevantes es la reforma electoral, constitucional y legal 2007-2008. Las nuevas tareas asignadas al Instituto se agrupan en 53 atribuciones vinculadas a los siguientes temas:

- Radiodifusión.
- Atención de quejas y procedimiento sancionador.
- Fiscalización de los partidos políticos.
- Impacto en elecciones locales.
- Contraloría General con autonomía de gestión y técnica.
- Justicia Electoral.
- Obligaciones de transparencia para los partidos políticos.

Esta situación nos lleva a reformular una nueva política de recursos humanos, que considere en el perfil deseable del servidor profesional electoral de la institución los siguientes elementos:

- Fortalecer su identidad y su sentido de pertenencia.
- Renovar su compromiso con la comunidad del IFE y con la sociedad.
- Orientar su actuación hacia resultados y a la innovación.
- Comprometer su conducta a la legalidad y a la promoción de valores éticos dentro y fuera de la Institución.
- Promover la mejora de sus condiciones de trabajo.
- Fomentar el desarrollo de sus competencias para el cumplimiento de las nuevas atribuciones del Instituto, entre otras.

Esto a la vez tiene un impacto directo en el modelo del Servicio Profesional Electoral, que no se agota exclusivamente en la actualización de funciones, sino aprovechando la coyuntura de la reforma tendría que modernizarse a partir de las siguientes características particulares: por principio, que transite de un patrón rígido en algunos de sus procedimientos a uno flexible, de un modelo basado estrictamente en los conocimientos de las personas (currículo) a uno fundado en competencias y en la experiencia, de uno

que cumple exclusivamente normas a otro basado en la creación de valor³, de un modelo sustentado en “datos/números” a otro pensado en las personas, y de uno pasivo a otro promotor de valores éticos y legales. Adicionalmente, se tienen que reforzar los mecanismos que brinden certidumbre jurídica a los miembros del servicio; simplificar sus procesos sustantivos; utilizar intensivamente tecnologías de la información y comunicación; construir la carrera profesional, en el entendido de que el servicio profesional es hoy día predominantemente un servicio civil de empleo⁴; motivar a los funcionarios de carrera a la consecución de nuevas metas institucionales y personales; promover la no discriminación; la equidad de género y el respeto entre los servidores públicos del Instituto; ejercer la transparencia y la rendición de cuentas tanto en los procesos como en las personas, y orientar el perfil del servidor público hacia competencias y a resultados⁵.

A continuación se describen algunos de los problemas con posibles soluciones en los principales procesos del servicio:

³ “Siguen prevaleciendo en las organizaciones públicas prácticas basadas en el cumplimiento de normas, funciones y existencia de controles que se observan como obstáculos a la innovación y creación de valor” (Moore, 1995).

⁴ “El SPE pareciera más bien acercarse al modelo de servicio civil de empleo... el ingreso de nuevos funcionarios es posible a cualquier puesto... sin importar el nivel jerárquico del mismo. Aunque el personal del SPE tiene garantizada su permanencia...no tienen perspectivas claras de promoción jerárquica. De acuerdo con el Estatuto...todos los puestos vacantes deben concursarse públicamente...abiertamente por medio de procedimientos en los que los candidatos internos buscan ascender y, simultáneamente, los candidatos externos tratan de ingresar al SPE” (Dussauge, 2005).

⁵ Se anticipa que el análisis de los temas está centrado en los principales procesos. Se aclara que la reforma obviamente incluye otros igual de importantes, como lo son la revisión de la ocupación temporal de vacantes para cargo de Vocal Ejecutivo y la incorporación temporal para distintos de Vocal Ejecutivo, las comisiones, los reingresos al servicio, las actividades externas, la disponibilidad, la evaluación global, la etapa instructora y de resolución así como propuestas para medidas precautorias -la recusación, la excusa, entre las más importantes-.

Esquema 2 Ingreso

<p>Concurso Público</p>	<p>-La duración de los concursos es larga.</p> <p>-No todos los años se concursan plazas.</p> <p>-Ausencia de utilización de tecnologías de la información.</p>	<p>Modelo incremental: Reducción de tiempos pasando por esquema de Concursos Anuales hasta lograr Concursos Continuos.</p> <p>-Concursos Anuales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convocatoria anual. • Fusión de exámenes (eliminar examen previo). <p>-Concursos Continuos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Registro en línea. • Fusión de exámenes (eliminar examen previo). • Valoración curricular automatizada.
--------------------------------	---	---

Fuente: elaboración propia.

Esquema 3 Evaluación del desempeño

<p>Evaluación del Desempeño y Evaluación Especial</p>	<p>-Excesivo número de factores a evaluar y la mayoría de ellos son subjetivos.</p> <p>-Las calificaciones son altas y están más motivadas por el incentivo económico y no por la búsqueda de la mejora continua.</p> <p>-La evaluación está orientada a actividades no a resultados.</p>	<p>- Crear un nuevo modelo (implementado cada 12 meses) con un menor número de factores y mayor objetividad.</p> <p>-Indispensable modificar las disposiciones del Estatuto donde establece los factores de la Evaluación: eficacia, eficiencia, principios de actuación, desarrollo laboral, resultados globales; para darle la flexibilidad necesaria al cambio del modelo.</p> <p>-Incrementar la calificación mínima aprobatoria de 6 a 7.</p> <p>-Crear un artículo para fomentar los Diálogos de Desarrollo y el establecimiento de un programa de seguimiento al desempeño para promover la mejora continua.</p>
--	---	---

Fuente: elaboración propia.

Esquema 4 Formación y desarrollo profesional

Formación y Desarrollo Profesional	<p>Existen dos problemas medulares:</p> <p>1) el Programa no fortalece del todo el perfil deseable de los funcionarios del Servicio,</p> <p>2) el modelo de evaluación es rígido, sólo se evalúa por medio de un examen conceptual al final del semestre académico.</p>	<p>Las modificaciones al modelo pedagógico no tienen impacto en el Estatuto. Sin embargo, para fortalecer el Programa y lograr el desarrollo de competencias, se necesita modificar el modelo de evaluación del aprovechamiento, por un sistema integral de evaluación que permita obtener evidencia del logro de aprendizajes y desarrollo de habilidades. Motivo por el cual se plantea que el sistema se divida en dos rubros:</p> <p>1) Examen, al final del semestre académico.</p> <p>2) Actividades de aprendizaje que serán evaluadas en el transcurso del semestre.</p>
---	---	--

Fuente: elaboración propia.

Esquema 5 Incentivos, promociones y titularidad

Incentivos	<p>El otorgamiento de incentivos se basa fundamentalmente en la Evaluación del Desempeño (dicha evaluación representa hasta el 80% de los rubros a ponderar para valorar los méritos para otorgar Incentivos). No existen mecanismos que fomenten el trabajo en equipo. Además, la normatividad presenta lagunas relacionadas con el proceso de sanciones.</p>	<p>-Diversificar el otorgamiento de incentivos a través de otros mecanismos para su obtención, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Por fungir como facilitador; •Por trabajo en equipo; •Por cargo/puesto; •Por la implementación de mejores prácticas. <p>-Prever una disposición para no otorgar incentivos a funcionarios sancionados durante el ejercicio valorado.</p>
Promoción	<p>La promoción no fomenta el desarrollo de carrera al funcionario, opera únicamente como un sistema de estímulos económicos. La normatividad presenta lagunas relacionadas con el proceso de sanciones.</p>	<p>Adecuar los requisitos para obtener promociones (segmentar la población titular según los indicadores en metas individuales, en equipo y por competencias). Prever una disposición para no otorgar promociones a funcionarios sancionados durante el ejercicio valorado.</p>
Titularidad	<p>Las deficiencias en el proceso de Evaluación repercuten desfavorablemente en el otorgamiento de la Titularidad (por las altas calificaciones en la evaluación del desempeño). La ausencia de una previsión normativa evita la posibilidad de que un funcionario sancionado pueda obtener la Titularidad.</p>	<p>Ajustar el plazo máximo para el otorgamiento de la titularidad (término máximo de ocho años "efectivos" para obtener la Titularidad), así como la revocación de la figura ante una infracción.</p> <p>Acreditar, con una calificación igual o superior a ocho en una escala del cero al diez, las dos últimas evaluaciones del desempeño.</p>

Fuente: elaboración propia.

Esquema 6 Sanciones

<p>Sanciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Ausencia de una política de prevención de infracciones a la norma. -Parcialidad en autoridades instructoras, entre otras causas por la relación laboral directa con el sancionable. -Diferencias de criterios en la integración de procedimientos administrativos que provocan sanciones distintas en casos idénticos. -Insuficiencia en la integración de expedientes. -Deficiencia normativa en materia de inconformidades por evaluaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> -Establecer mecanismos que garanticen la imparcialidad de autoridades instructoras. -Facultad de atracción y de auditoría en la instrucción y resolución de procedimientos administrativos por parte de la DESPE. -Crear un capítulo de medidas precautorias, para separar del ejercicio de funciones a servidores que estén sujetos a procesos por causas graves. - Fortalecimiento de la fase de instrucción y resolución para los procesos administrativos. -Prever la revocación de titularidad. -Regular el procedimiento de inconformidades por evaluación.
-------------------------	---	--

Fuente: elaboración propia

3. ¿Hacia dónde se dirige el Servicio Profesional Electoral?

La reforma del Servicio Profesional Electoral presenta una serie de oportunidades que pueden marcar un antes y un después con relación a su desarrollo en la historia del Instituto Federal Electoral. Oportunidades que pueden ser vistas desde dos dimensiones: la primera, estrictamente técnica que tiene que ver con el mejoramiento de los procesos como los mencionados en el apartado anterior. Pero también existe una segunda dimensión, que es de carácter axiológico, y que tiene que ver con la ubicación que guarda el Servicio Profesional de Carrera con relación a la organización de la que forma parte, llámese el Instituto Federal Electoral como institución promotora de valores democráticos.

De manera que entre los diferentes valores democráticos que se promueven, se presenta la enorme conveniencia de hacerlo también con relación a la construcción de una cultura del mérito que requiere México, de ahí que por esa razón sea posible decir que este

servicio profesional es el más importante de todo el país, sobre todo tratándose de un servicio perteneciente del Estado no del gobierno.

Por lo tanto, el alcance de esta reforma es que el Servicio Profesional Electoral se convierta para los próximos años en el referente principal -como ya lo fue en algún tiempo- de todos los servicios profesionales del país. A partir de enaltecer valores como lo son el mérito y la igualdad de oportunidades.

Conclusiones

¿Cuáles son los retos de la reforma? Son de distinta naturaleza, el primero es de diseño institucional, esto es, alinear la reforma del Servicio Profesional Electoral a las nuevas características del IFE y de las necesidades de su personal, así como del rumbo hacia donde se dirige. El segundo es de carácter normativo, esto es, contar con un Estatuto y normatividad secundaria, que sea clara, precisa y que subsane todas las lagunas y vacíos existentes. El tercer reto tiene que ver con asuntos de gestión de recursos humanos, que significa contar con herramientas, evaluaciones, banco de reactivos, modelos probados, uso de tecnologías de la información y la comunicación, personal capacitado, entre los más importantes; todo ello, para tener una operación adecuada. Por último, un cuarto reto es de carácter cultural; si la reforma apunta a cambios de alto impacto habrá que modificar hábitos, rutinas, formas de hacer las cosas y metas profesionales individuales.

Igual de significativo es señalar que esta reforma requiere de una plataforma basada en una serie de consensos, pactos y acuerdos, que se tienen que establecer entre Consejeros Electorales, miembros de la Junta General Ejecutiva, personal de la estructura del Servicio Profesional Electoral e incluso los partidos políticos. Por lo que el camino no se vislumbra fácil ya que requiere de la inclusión de muchas voces, así como de la reflexión y redefinición de propuestas, criterios y políticas. Más aún cuando se aspira, como ya se señaló, a contar con un Servicio Profesional Electoral moderno y renovado y al mismo tiempo referente de todos los demás servicios civiles existentes en el país.

Bibliografía

Arámbula, Héctor (2004), *El Servicio Profesional Electoral, 1993-2003. En busca de un servicio civil meritocrático de carrera*. Tesis de Licenciatura, Colegio de México, México.

Dussauge Laguna, Mauricio (2005), “¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual”, en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 3, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos.

Merino, Mauricio (2003), *La transición votada*, México, Fondo de Cultura Económica.

Merino, Mauricio y Marco Antonio Baños (1998), “El Servicio Profesional Electoral”, en Dieter Nolen *et. al.* (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Moore, Mark (1995), *Creating public value strategic management in government*, Cambridge, Harvard University Press.

Documentos

Prontuario Estadístico 2009. Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral.



ENCRUCIJADA

Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública
F C P y S - U N A M

SEGUNDO NÚMERO
MAYO - AGOSTO 2009

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Sergio Alcocer Martínez de Castro*

Secretario Administrativo: *Mtro. Juan José Pérez Castañeda*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Mtro. Roberto Peña Guerrero*

Secretario Administrativo: *Aureliano Morales Vargas*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Judit Bokser Misses*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales: *Arturo Chávez López*

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinadora de Informática: *Arq. Guadalupe Gómez Goujón*
(Responsable de la Publicación Electrónica)

ENCRUCIJADA

Director: Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:

Erika Döring González Hermosillo

Eduardo Guerrero del Castillo

Omar Guerrero Orozco

Elena Jeannetti Dávila

Roberto Moreno Espinosa

Raúl Olmedo Carranza

Nicolás Rodríguez Perego

Gerardo Torres Salcido

Contacto: maximiliano_unam@yahoo.com.mx

Diseño, integración y publicación
electrónica:

Coordinación de Informática

Centro de Investigación e Información Digital



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Circuito Mario de la Cueva s/n, frente a TV-UNAM,
Ciudad Universitaria, Deleg. Coyoacán, México D.F.
CP. 04510.