

## LA REFORMA AL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL MEXICANO

Mauricio MERINO\*

### I

El Servicio Profesional Electoral (SPE) del Instituto Federal Electoral (IFE) fue formalmente estatuido en junio de 1992, e integrado un año después a través de una convocatoria pública formulada para seleccionar a los funcionarios que se harían cargo de la organización de las elecciones federales de 1994. Se formó desde un principio con 2,336 puestos, todos ellos relacionados de manera directa con la organización de los procesos electorales en cada uno de los 300 distritos en los que se distribuye la geografía electoral mexicana, así como en las delegaciones del IFE en las capitales de las entidades federativas y en las oficinas centrales del Instituto. Y esos cargos se agruparon de acuerdo con lo que ordenó el primer Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales promulgado en 1990, en cuerpos directivos y técnicos —de acuerdo con la naturaleza de las funciones encargadas 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 Instituto. En junio de 1993 cuando el Consejo General del IFE fue informado por la Junta General Ejecutiva de su integración inicial, el Servicio Profesional Electoral (en lo sucesivo SPE) comenzó a formar parte de la vida institucional del país.

A partir de entonces, el SPE ha operado a través de tres líneas de acción complementarias: en primer lugar, mediante la puesta en marcha de un programa de formación y desarrollo destinado a ofrecer conocimientos especializados en materia electoral a todos los miembros del Ser-

\* Consejero electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

vicio, así como a examinar esos conocimientos de manera periódica; en segundo sitio, a través de un método de evaluación anual del desempeño, establecido sobre la base del cumplimiento de los programas encargados específicamente a cada uno de los funcionarios, y, finalmente, a través del diseño de un procedimiento especial para el desahogo de las sanciones administrativas o laborales a las que eventualmente se han hecho acreedores los miembros del Servicio por el incumplimiento de sus obligaciones o de los principios a los que deben sujetar su actuación. En su conjunto, puede afirmarse que, después de cuatro años de haberse iniciado, esas líneas de acción no sólo han conformado un sistema completo de administración de recursos humanos especializados, sino que además han ido ofreciendo herramientas cada vez más acabadas en el proceso de construcción de un verdadero servicio civil de carrera. Pero no han sido suficientes, en cambio, para ofrecer un marco consolidado de confianza a todos los actores políticos acerca del funcionamiento imparcial y objetivo del Servicio, ni seguridad laboral de largo aliento a quienes lo integran: es un hecho que todavía pesan sobre el SPE márgenes más o menos amplios de desconfianza —dependiendo de la opinión de cada partido político— y también que esos márgenes han impedido hasta ahora la consolidación definitiva de su integración y de sus procedimientos. A despecho de los evidentes avances que se han registrado desde 1993, lo cierto es que sobre el SPE sigue pesando un círculo vicioso: la desconfianza ha actuado en contra de la seguridad laboral de largo plazo para los miembros del servicio, mientras que la ausencia de una opción de carrera firme y exclusivamente ligada al IFE ha favorecido, a su vez, la desconfianza.

De ahí que el tema haya sido colocado nuevamente en la mesa de las negociaciones políticas que desembocaron en la reforma electoral de noviembre de 1996. Así, de un lado, en el cuerpo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se recogió el título especial dedicado a establecer las bases para la organización del SPE —que ya aparecía desde la primera versión de ese Código, promulgada en 1990—, agregando sin embargo varias novedades, entre las que cabe destacar el párrafo 6 del artículo 168, que vincula la permanencia de los servidores públicos del IFE a la acreditación de exámenes de conocimientos y al resultado de evaluaciones anuales de desempeño. Así como la exigencia legal, planteada en el artículo 169, de establecer normas esta-

tutarias explícitas relacionadas con la duración de la jornada de trabajo, los días de descanso, los periodos vacacionales, las medidas disciplinarias o las causales de destitución, entre otras modificaciones de procedimiento. La reforma, además, estableció tanto en el COFIPE como en el libro quinto de la nueva 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 Instituto Federal Electoral.

Pero, por otro lado, los legisladores establecieron también dos artículos transitorios directamente relacionados con la obligación de reformar el funcionamiento del SPE: el decimoprimer, en donde se señaló de manera explícita que habrá un “nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral”, a sabiendas que:

En tanto el Consejo General del Instituto Federal Electoral expida el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, en los términos de los artículos 82, párrafo 1, inciso z; 167, párrafo 3, y 169 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Estatuto expedido por el Ejecutivo Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992, seguirá en vigor...

Mientras que en el decimotercero se estableció el derecho de los partidos políticos a presentar impugnaciones fundadas sobre el cumplimiento de los requisitos y el desempeño de los vocales ejecutivos locales y distritales —responsables de la operación del proceso electoral en las entidades federativas y en cada uno de los 300 distritos electorales del país—, así como la obligación de la Comisión del Servicio Profesional Electoral del Consejo General de revisarlas antes de designar a esos funcionarios como los consejeros presidentes de los consejos locales y distritales, respectivamente, que se harían cargo del proceso electoral federal de 1997; en tanto que, en su último párrafo, ese mismo artículo transitorio determinó también que: “Una vez concluido el proceso electoral federal de 1997, se procederá al análisis de la estructura del Instituto Federal Electoral, proponiéndose en su oportunidad al Consejo General, las adecuaciones que se estimen procedentes”.

En consecuencia, si bien la reforma al funcionamiento del Servicio Profesional Electoral debe entenderse, en principio, como una obligación

claramente establecida en la ley, también constituye una valiosa oportunidad para recuperar la experiencia institucional acumulada en esa materia a lo largo de cuatro años y, sobre todo, para romper el círculo vicioso que se creó entre la desconfianza y la provisionalidad de los integrantes de ese servicio. Desde el punto de vista del actual Consejo General del IFE, es imprescindible pasar del debate político concentrado en los nombres propios y las historias personales de quienes integran los cuerpos del SPE —como se había venido haciendo hasta ahora— a la revisión técnica y jurídica de los procedimientos y de las normas que regulan su operación cotidiana. En la medida en que se impongan la objetividad, la transparencia y el rigor en la aplicación de los principios que regulan la operación del servicio, éste irá ganando la confianza política que hasta ahora le ha sido negada por buena parte de los actores políticos que contienden en los procesos electorales, mientras que sus integrantes podrán obtener la certeza de que su futuro en el IFE dependerá solamente de sus propios conocimientos y de su desempeño apegado a la ley y al cumplimiento eficaz y eficiente de sus programas de trabajo. Por lo demás, no sobra agregar que en las nuevas condiciones de autonomía e independencia en las que se desarrollan actualmente los proyectos del IFE, la consolidación del SPE representa también la oportunidad de establecer un servicio civil de carrera cuyos perfiles, dadas las restricciones políticas y jurídicas singulares del organismo encargado de la preparación de los comicios en México, podrían servir también como referencia para otros servicios civiles. Se trata, en suma, de crear un nuevo círculo virtuoso afincado, por una parte, en el rigor técnico y la transparencia de los procedimientos propios de integración y funcionamiento del servicio profesional y, por la otra, en la seguridad, la capacidad y el compromiso profesional de largo aliento.

## II

Planteadas en términos de oportunidad, la reforma al SPE ha sido retomada por el Consejo General del IFE como la ocasión más propicia para revisar su funcionamiento de manera integral pensando, a un tiempo, en la especialización de quienes tendrán a su cargo la organización ejecutiva de las próximas elecciones federales del año 2000, en la ratificación de la confianza sobre el trabajo técnicamente irreprochable y políticamente imparcial que deben realizar los funcionarios del IFE, y en la

posibilidad de establecer una perspectiva profesional de largo plazo para sus integrantes. Perfeccionar los conocimientos especializados de quienes forman el SPE, ofrecerles seguridad y carrera de largo plazo sobre la base de su desempeño, y afianzar la confianza de los partidos políticos en la imparcialidad y el profesionalismo de quienes ocupan un cargo en la estructura ejecutiva del Instituto son tres propósitos que se requieren mutuamente: ninguno de ellos puede plantearse de manera aislada, ni prescindir de los otros dos. Sin embargo, cada uno requiere a su vez de un desarrollo técnico propio para desarrollarse con éxito y para aportar al conjunto la seguridad de un funcionamiento correctamente integrado, pues el servicio profesional debe entenderse, a final de cuentas, como un sistema completo. En la medida en que cada una de sus partes opere con tanta transparencia como rigor técnico, el conjunto irradiará mayor seguridad.

De ahí los tres principios que están sirviendo de guía en la conducción de la reforma al SPE: la transparencia, entendida como la posibilidad de que todos los procedimientos que forman parte de la operación cotidiana del servicio sean totalmente visibles y públicos en el sentido más amplio: como una caja de cristal que, sin interrumpir la actividad operativa en el día a día, permita sin embargo la verificación de las decisiones tomadas al margen de cualquier consideración de orden político; la regularidad, concebida como el conjunto de normas y procesos que, estrictamente sujetos al marco legal del IFE, impidan las excepciones discrecionales en cualesquiera de las fases de operación del servicio; y la especialización, asumida como un compromiso con la calidad y la profundidad técnica tanto de cada uno de los procedimientos de operación del propio servicio, cuanto de las calificaciones profesionales de sus integrantes.

Sobre esas bases, la reforma se ha planteado una visión óptima formada con cinco objetivos de corto plazo, tomando en cuenta que el SPE debe responder con la mayor eficacia a la organización del proceso electoral federal del año 2000:

1. En primer lugar, esa visión comienza con la recuperación de un SPE integrado en su gran mayoría por miembros titulares, que habrían obtenido esa titularidad luego de un proceso de evaluación tan riguroso como objetivo, capaz de conseguir el consenso entre todos los miembros del Consejo General del Instituto. Un servicio inte-

grado solamente por los mejores, luego de cuatro años de experiencias acumuladas.

2. Un servicio asentado, por otra parte, en un sistema de ingreso y promoción basado en concursos de oposición para cada uno de los puestos que lo integran, y en consecuencia capaz de reclutar y promover a los candidatos idóneos para los cargos vacantes, sin influencias personales y bajo criterios transparentes y objetivos.
3. Con un sistema de formación y desarrollo diseñado por y para cada una de las áreas ejecutivas del Instituto, operado a partir de un centro de capacitación y desarrollo institucional capaz de perfeccionar y examinar periódicamente los conocimientos y las aptitudes deseables para cada cargo del servicio
4. Con un método de evaluación que permita identificar la eficiencia en términos de los procesos cumplidos con mayor transparencia y al menor costo posible; la eficacia, en función de los objetivos efectivamente conseguidos en relación con los programados; el profesionalismo, entendido como las evidencias de colaboración hacia cada equipo de trabajo y hacia los propósitos de la institución; los antecedentes de desempeño, medidos en términos de los méritos y los deméritos asentados en el expediente de cada uno; y la capacidad, concebida como el examen periódico de los conocimientos deseables para el desarrollo profesional en un cargo específico.
5. Finalmente —aunque no al último—, un marco normativo y ejecutivo que le dé sustento al funcionamiento del servicio en su conjunto, confianza a los partidos políticos, así como incentivos precisos, patrones claros de conducta profesional y seguridad laboral de largo plazo a todos los miembros del servicio.

En favor del cumplimiento de esos objetivos que forman parte de las políticas y de los programas aprobados por el Consejo General del IFE para 1998, cuenta la experiencia acumulada en esa materia a lo largo de los últimos cuatro años. No es un proyecto por iniciar, sino una estrategia institucional que busca consolidar la calidad de los recursos humanos directamente responsables de los procesos electorales en todo lo que hace a su parte operativa. Cuenta desde luego con el Estatuto del Servicio Profesional Electoral en vigor, que no solamente ordena temas y experiencias sino que ha constituido el punto de partida para la organización de

la agenda de reformas en curso. Gracias a la vigencia de ese primer estatuto, el IFE ha acumulado varias experiencias de evaluación anual del desempeño, que se iniciaron desde 1992. Y desde entonces, cada año se han explorado innovaciones en los instrumentos técnicos que han servido de apoyo para juzgar con mayor objetividad el cumplimiento de las metas y el desempeño personal de los miembros del servicio, como requisito para su permanencia en el Instituto: cédulas de evaluación que, en cada caso, le han permitido al área ejecutiva del IFE perfeccionar sus propios elementos de juicio a partir de indicadores del desempeño vinculados con el cumplimiento de los programas de trabajo asignados a cada una de las áreas operativas.

Desde 1994 se inició, por otra parte, el programa de formación y desarrollo del personal profesional del Instituto, a partir de la hechura de libros de texto especialmente diseñados con el fin de crear un “piso” de conocimientos básicos entre todos los miembros del SPE. Y a partir de entonces, cada año se han aplicado exámenes de conocimientos para evaluar los avances en los estudios particulares de cada integrante del servicio, siempre en el entendido de que la aprobación de esas evaluaciones constituye un requisito más para la permanencia en el Instituto. Materias como derecho constitucional, expresión escrita, derecho electoral mexicano, estadística o desarrollo de los partidos políticos en México, se han impartido sistemáticamente a través de ese método de auto-enseñanza, con el propósito de que los integrantes del servicio compartan una base común de conocimientos mínimos para el desempeño de sus funciones. Y puede afirmarse que quienes no han logrado demostrar mediante los exámenes correspondientes que poseen esos conocimientos básicos, han salido del Instituto.

Durante los años de vigencia del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, además, se ha acumulado una vasta experiencia en la tramitación de sanciones administrativas, sobre la base de la normatividad vigente. Poniendo a salvo los derechos laborales de los miembros del servicio, esa normatividad ha creado un contexto de exigencia entre los funcionarios del Instituto acerca del cumplimiento de sus actividades, a sabiendas de que no solamente deben llevarse a cabo en los términos diseñados por cada programa de trabajo, sino sobre la base de los principios constitucionales que rigen la administración electoral del país. Y todo ello ha permitido, en efecto, que el capital más importante para lle-

var a buen puerto la reforma que actualmente se ha puesto en marcha sea el constituido por la gran mayoría de los propios miembros del SPE.

Al mismo tiempo, sin embargo, el proyecto de reforma está sustentado en el reconocimiento explícito de las fallas y de las carencias que también se derivan de esa experiencia. Reconoce, por ejemplo, que en el sistema de ingreso al SPE no se ha privilegiado el concurso abierto de oposición para seleccionar a los mejores entre un universo amplio de candidatos posibles, sino que en la mayoría de los casos se ha preferido el examen personal de ingreso sobre candidaturas prefiguradas. Se ha tomado en cuenta, también, que el sistema de ascensos que ha prevalecido hasta ahora se ha sustentado en la construcción de ternas propuestas por el jefe inmediato superior al cargo vacante, impidiendo en consecuencia la posibilidad de ampliar el número de candidaturas disponibles entre los propios miembros del servicio, o el establecimiento de un método que sirva para estimular el ascenso vertical del personal de carrera a partir de concursos de oposición.

Se ha observado asimismo que, si bien el sistema de autoenseñanza que se ha seguido para la capacitación del personal ha rendido buenos frutos, hasta ahora esa capacitación no ha logrado vincularse con la necesidad de perfeccionar los conocimientos especializados que requiere cada uno de los puestos de trabajo específicos, ni se han construido cursos bajo sistemas de enseñanza directa que sirvan además como un estímulo a los trabajadores, ni se ha considerado tampoco el rango de calificaciones obtenidas como la base para la distribución de incentivos concretos: el personal sabe que debe aprobar los exámenes como requisito de permanencia, pero hasta ahora no ha obtenido a cambio ninguna recompensa cuando ha logrado aprobarlos con niveles de excelencia. Por lo demás, la ausencia de un órgano técnico dedicado exclusivamente a la capacitación y al examen de conocimientos ha pesado negativamente en la formación y el desarrollo profesional del personal de carrera.

También se ha señalado que, a pesar de los avances que anualmente se han registrado en materia de evaluación anual al desempeño, la ausencia de un vínculo firme entre el catálogo de puestos exclusivos del servicio y los programas de trabajo asignados a cada puesto, ha impedido que los procedimientos de evaluación logren trascender el registro de procesos de aplicación más o menos general, o la apreciación individual de los jefes inmediatos sobre los subordinados bajo su mando, para conver-



tirse de manera definitiva en una demostración integral de los niveles de competencia específica por puesto de trabajo. Y no sobra añadir que, dadas las dificultades técnicas y políticas que ha enfrentado el SPE durante sus primeros años de construcción, hasta ahora no ha logrado articular cada uno de sus procedimientos propios como partes de un sistema completo, que desde el ingreso hasta la salida de sus integrantes constituya una cadena bien conformada por eslabones técnicos, jurídicos y administrativos que se refuercen recíprocamente.

### III

Tomada como la oportunidad de consolidación institucional que ofrece el cumplimiento de una obligación legal, la reforma al SPE se ha diseñado sobre la base de siete procedimientos relacionados con el ingreso, la capacitación, la evaluación, la promoción, los incentivos, la vigilancia y las sanciones. Se trata de procedimientos de orden técnico, sustentados en la Constitución y en ordenamientos puntuales del Código electoral que, a su vez, deben encontrar su aplicación específica tanto en el nuevo Estatuto del SPE cuanto en la puesta en marcha de nuevos instrumentos administrativos.

La Constitución Política del país, en su artículo 41, establece, en efecto, que “El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño”, y precisa aun que

los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público.

De esa base constitucional se deriva el título segundo del libro cuarto del Código electoral, en el que se establecen las “bases para la organización del Servicio Profesional Electoral”. En sus disposiciones preliminares, ese título establece, en su artículo 167, que “para asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto Federal Electoral, por conducto de la Dirección Ejecutiva competente se organizará y desarrollará el Servicio Profesional Electoral”. Señala también que los principios para la formación de sus integrantes serán la objetividad y la im-

parcialidad, y ordena que su organización sea regulada por las normas establecidas en el propio Código y en el estatuto que apruebe el Consejo General del Instituto, sobre la base del proyecto que elabore la Junta General Ejecutiva.

El artículo 168 del Código, formado por ocho párrafos, describe las características mínimas que deben normar el funcionamiento del SPE: señala que “se integrará por el Cuerpo de la Función Directiva y el Cuerpo de Técnicos”; el primero integrado para proveer el personal que cubrirá “los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión”; y el segundo, para proveer “el personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas”. Ese mismo artículo ordena también que los dos cuerpos “se estructurarán por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica del Instituto”. Y precisa:

Los niveles o rangos permitirán la promoción de los miembros titulares de los Cuerpos. En estos últimos, se desarrollará la carrera de los miembros permanentes del servicio, de manera que puedan colaborar en el Instituto en su conjunto y no exclusivamente en un cargo o puesto.

El mismo artículo del Código señala, en el párrafo 5, que el ingreso al SPE

procederá cuando el aspirante acredite los requisitos personales, académicos y de buena reputación que para cada uno de ellos señale el Estatuto y además haya cumplido con los cursos de formación y capacitación correspondientes y realice las prácticas en los órganos del Instituto. Asimismo, serán vías de acceso a los cuerpos el examen o concurso, según lo señalen las normas estatutarias.

Y en cuanto a la permanencia, el párrafo 6 de esa misma disposición precisa:

La permanencia de los servidores públicos en el Instituto Federal Electoral estará sujeta a la acreditación de los exámenes de los programas de formación y desarrollo profesional electoral, así como al resultado de la evaluación anual, que se realicen en términos de lo que establezca el Estatuto.

Finalmente, el artículo 168 del Código electoral establece que el Cuerpo de la Función Directiva proveerá de sus rangos o niveles a los funcionarios que ocuparán los cargos inmediatamente inferiores al de director ejecutivo, los cargos legales de la estructura desconcentrada —miembros de las juntas locales y distritales de la estructura territorial de administración del IFE— y “los demás que se determinen en el Estatuto”, así como el régimen de responsabilidad constitucional y legal al que estarán sujetos los miembros del SPE.

En el capítulo segundo del mismo título del Código electoral, artículo 169, se señala que el estatuto del SPE deberá establecer las normas específicas para definir los niveles o rangos de cada cuerpo y los puestos o cargos a los que dan acceso; formar el Catálogo General de Cargos y Puestos del Instituto; el reclutamiento y selección de los funcionarios y técnicos que accederán a los cuerpos. Para otorgar la titularidad en un nivel o rango de un cuerpo y para el nombramiento en un cargo; para la formación y capacitación profesional y para la evaluación del rendimiento. Establece también la obligación de fijar los sistemas de ascenso, movimientos a los cargos y para la aplicación de sanciones administrativas o remociones, en el entendido de que “los ascensos se otorgarán sobre las bases de mérito y rendimiento”; y para la contratación de prestadores de servicios profesionales al margen del SPE, además de las “necesarias para la organización y buen funcionamiento del Instituto Federal Electoral”. Es ese mismo artículo 169 el que ordena que el estatuto contenga normas relativas a la duración de la jornada de trabajo, los días de descanso, los periodos vacacionales, el otorgamiento de permisos y licencias, el régimen contractual, la ayuda para gastos de defunción, las medidas disciplinarias y las causales de destitución. Y, finalmente, establece que el secretario ejecutivo del Instituto podrá “celebrar convenios con instituciones académicas y de educación superior para impartir cursos de formación, capacitación y actualización para aspirantes y miembros titulares del Servicio Profesional Electoral”.

En los tres artículos finales del título dedicado a la organización del SPE, el Código señala que el estatuto debe regir también para el personal administrativo y empleados auxiliares del Instituto, ordena en el artículo 171 que “por la naturaleza de la función estatal que tiene encomendada el Instituto Federal Electoral, todo su personal hará prevalecer la lealtad a la Constitución, las leyes y a la Institución, por encima de cualquier

interés particular”, y establece, en el artículo 172, que “el personal que integre los Cuerpos del Servicio Profesional Electoral y las ramas administrativas del Instituto, será considerado de confianza”, mientras que “las diferencias o conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores serán resueltas por el Tribunal Electoral conforme al procedimiento previsto en la ley de la materia”.

El marco jurídico anterior, sin embargo, no podría cumplirse a cabalidad sin las garantías técnicas y administrativas suficientes. Y de ahí el sentido último de la reforma en curso, que en cada uno de los siete procedimientos enunciados líneas arriba aspira a convertir esos ordenamientos en tareas cotidianas, para hacer de la obligación, virtud.

En efecto, el proyecto de reforma plantea en primer lugar la eliminación de toda influencia individual o discrecional en el acceso al Servicio y, por lo tanto, busca privilegiar los procedimientos más transparentes de reclutamiento por concurso, tanto para el ingreso al Servicio en los términos señalados por la ley, como para la ocupación específica de plazas vacantes. Se buscará que las convocatorias públicas permitan, además, incorporar a los mejores aspirantes a los cursos iniciales de formación y desarrollo o, en su caso, a quienes deseen concursar por un cargo disponible en la estructura del SPE, siempre que cumplan con los requisitos de ley y curriculares indispensables y mediante la aplicación de exámenes preliminares de reclutamiento para asegurar la calidad de los aspirantes. El concurso abierto para la ocupación de plazas vacantes permitirá, por otra parte, que los propios miembros del SPE encuentren un estímulo para perfeccionar sus conocimientos, en el entendido de que ellos podrán acceder de manera directa a las últimas fases de selección para obtener los nombramientos que se concursan.

El ingreso por la vía del concurso, con preferencia de cualquiera otra de las permitidas en la ley, no solamente permitirá asegurar la calidad profesional de quienes en lo sucesivo se incorporen a la estructura ejecutiva del órgano electoral, sino que seguramente reforzará la confianza en su integración. De un lado, porque el procedimiento a seguir inhibirá el ejercicio de cualquier intento por influir en las incorporaciones al SPE por encima de los resultados de los exámenes y, de otro, porque los propios procedimientos serán objeto de una vigilancia permanente por parte de los miembros del Consejo General del Instituto.

De ahí la importancia que está llamado a tener el centro de capacitación que forma parte del proyecto de reforma al SPE. Se trata de uno de los eslabones más relevantes del sistema que se ha propuesto, pues no solamente está dedicado a la formación, la actualización y el perfeccionamiento de los conocimientos de cada uno de los miembros del servicio, sino que funcionará además como el eje de los procedimientos de orden académico y profesional 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 Instituto. En consecuencia, si bien la tarea principal de ese centro residirá en la capacitación especializada en materia electoral, de manera paralela ofrecerá también sus servicios para garantizar tanto la transparencia con la que serán aplicados, como la calidad misma de los exámenes que, en distintos momentos del funcionamiento del sistema profesional, habrán de constituir una de sus columnas vertebrales. De ahí que en el diseño de ese nuevo órgano técnico del IFE se esté considerando la incorporación, como uno de los puntos de mayor interés, de métodos concretos de vigilancia y aun de participación de los miembros del Consejo General del Instituto, de manera que en su funcionamiento cotidiano puedan resolverse todas las dudas que eventualmente se presenten respecto de los procedimientos para el diseño, para la aplicación y para la calificación de los exámenes que se requerirán para ingresar, ascender o permanecer en la estructura del SPE.

Por otra parte, tal como lo indica la ley, el proyecto propone la puesta en marcha de los rangos que permitirán el desarrollo de la carrera de los miembros titulares del servicio. Es decir, el ascenso horizontal que habrá de auspiciar mejores condiciones y mayor estabilidad laboral, aun cuando el funcionario se mantenga en el mismo puesto. Cambiar de rango significará un estímulo y un reconocimiento para todos los miembros del servicio que hayan obtenido la titularidad y que logren calificaciones satisfactorias en sus evaluaciones periódicas. Como lo demuestran otras experiencias de servicio civil de carrera, el ascenso horizontal facilita la especialización de quienes ocupan una plaza, sin pérdida de las expectativas de mejoría constante en el ingreso y en las prestaciones asociadas y con mucho menor riesgo de burocratización, en el sentido peyorativo de este término, en el largo plazo: los miembros del SPE sabrán que pueden hacer carrera de largo aliento dentro del IFE, incluso sin cambiar de puesto.

De ahí que un adecuado diseño del sistema de incentivos resulte crucial para el éxito de la reforma en curso. El ascenso horizontal previsto a través de los rangos resultaría inútil si no estuviera claramente asociado a una mejoría tangible en las contraprestaciones recibidas por un trabajo bien hecho. Otras experiencias también muestran que el servicio civil tiene en materia de incentivos uno de los mayores desafíos de diseño: de una parte, porque cualquier decisión en ese sentido tiene que ver con el establecimiento de compromisos presupuestales crecientes y de largo plazo, y de otra, porque suele olvidarse que el ingreso como única vía de incentivo agota muy pronto sus posibilidades individuales de estímulo para el desarrollo profesional, pues, con la mayor frecuencia, suele convertirse en una suerte de derecho adquirido. Por lo tanto, el proyecto que se plantea no sólo descansa en los incentivos monetarios ligados al salario mensual, aunque también los contemple, sino que abarca un abanico más amplio de reconocimientos puntuales de orden laboral que en efecto le otorguen un mejor significado al éxito personal que habrá de suponer un ascenso en la escala de rangos. Si el ascenso vertical estará sujeto en primera instancia a los concursos de oposición, el horizontal será otro medio para una carrera de largo plazo que, además, habrá de permitirle a cada miembro del SPE que sus méritos le ofrezcan beneficios tangibles.

Por último, la reforma quiere asentar la seguridad laboral de los miembros del SPE sin eludir las exigencias de ley, ni producir efectos negativos en la productividad individual o en la entrega colectiva a las tareas institucionales. Lo que busca es que la seguridad esté invariablemente asociada, como lo ordenan la Constitución y el Código electoral, al profesionalismo de la estructura ejecutiva del IFE. En consecuencia, de ese propósito se desprenden dos instrumentos complementarios: la evaluación periódica al desempeño y el sistema de aplicación de sanciones administrativas. Este último, en particular, debe contar con una clara tipificación de las faltas que ameriten sanciones; debe asentarse en un esquema normativo de precedentes que le otorgue mayor certeza tanto al trabajador que sea objeto de una impugnación, como a quien la interponga; debe garantizar que a una falta igual le corresponda una sanción equivalente, tomando en cuenta las circunstancias de cada caso; y debe asentarse en un procedimiento que asegure tanto la transparencia como la correcta fundamentación y motivación legal de las sanciones impuestas, dejando a salvo los derechos de revisión y de apelación de los funciona-

rios del SPE. Con el mismo rigor que el resto de los eslabones que deben componer el sistema del servicio profesional, el de aplicación de sanciones administrativas debe ponerse al margen de cualquier consideración ajena a la más estricta aplicación del derecho.

La evaluación periódica del desempeño, por otra parte, no sólo constituye una de las condiciones para permanecer en la estructura del SPE, sino que ofrece también una doble oportunidad: para que las áreas ejecutivas del Instituto establezcan programas de trabajo, objetivos, procesos a cumplir y resultados puntuales para orientar las tareas diarias de los funcionarios del IFE, y para que los integrantes del servicio logren acreditar su apego a los propósitos institucionales de manera fehaciente. De ahí que la consolidación de los instrumentos destinados a la evaluación periódica del desempeño sea otra de las piezas fundamentales de la reforma.

Evaluar la eficacia, la eficiencia, el desarrollo laboral y los perfiles de actuación de cada uno de los miembros del SPE es una tarea técnicamente compleja, que exige la participación activa de prácticamente todas las áreas ejecutivas y normativas del Instituto para producir un ejercicio de colaboración transparente y firmemente asentado en los criterios que ordena la ley. De él se desprenderán decisiones tales como el otorgamiento —o el retiro— de la titularidad para los miembros del servicio; la promoción en el sistema de rangos; la entrega de incentivos especiales para los desempeños sobresalientes; y el acceso directo a las últimas fases de los concursos para la ocupación de plazas vacantes, entre otras. Por eso se ha puesto tanto énfasis en el perfeccionamiento de los instrumentos de evaluación y en su aplicación transparente: que todos los miembros del servicio sepan quién y de qué manera evaluará su trabajo, es una condición de principio tan importante como la claridad y la precisión de los instrumentos empleados para ese propósito.

#### IV

Como podrá observarse, todos y cada uno de los eslabones que conforman el proyecto de reforma al SPE están apoyados, a la vez, en el cumplimiento de los ordenamientos constitucionales y legales definidos para esta materia en el ámbito electoral, en el diseño de instrumentos técnicamente bien sustentados para cada uno de los procedimientos que forman parte de la reforma, y en la búsqueda de la mayor transparencia

en su aplicación. Con ese conjunto, la aprobación del nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral habrá de significar más que el cumplimiento de una obligación legal. Será también el principio de una etapa de consolidación del servicio y la base para afianzar la confianza que debe producir entre los principales actores políticos del país. Por su apego a la legalidad y la objetividad, por la transparencia de sus procedimientos, por la calidad técnica de sus instrumentos y de su capital humano, la reforma al SPE debe llevar al rompimiento del círculo vicioso generado entre la desconfianza y la provisionalidad, como una de las condiciones de mayor importancia para el futuro electoral mexicano.