

## *Los retos del nuevo Servicio Profesional Electoral Nacional*

•  
•

RedaccionAM 20 feb 2014 - 00:55 CET



Mtro. Antonio Horacio Gamboa Chabbán\*

El objetivo del presente artículo es analizar el Servicio Profesional Electoral Nacional previsto en la nueva estructura del Instituto Nacional Electoral (INE), en la perspectiva y en los alcances de la reciente reforma constitucional en materia electoral.

Antes de entrar al análisis, es importante explicar qué es un servicio profesional de carrera; luego poner de relieve las características del nuevo Servicio Profesional Electoral Nacional; así como explicar los retos que tendrá la Autoridad Electoral para tener una implementación exitosa de dicho sistema.

Según los expertos, el servicio profesional de carrera constituye un mecanismo probado que garantiza a la sociedad la competencia profesional de los funcionarios públicos, a través de reglas y procedimientos basados en sus méritos. El principio es sencillo pero eficaz: se cumplen los objetivos de la organización gracias a la concurrencia de los cuadros mejor dotados.

Asimismo, detrás del servicio profesional existe un poderoso argumento político: en un entorno, según la opinión de algunos, donde los puestos públicos casi siempre habían sido vistos como un botín de los políticos electos, el servicio surgió como una solución para resolver el problema del clientelismo; es decir, mediante procedimientos claros, objetivos y transparentes, el sistema impide la captura de los puestos públicos para el interés de los grupos políticos.

En efecto, después de casi 22 años, cuando se construyó el Servicio Profesional Electoral, no sólo se eliminó la libre designación de los funcionarios más importantes de la estructura del Instituto Federal Electoral (y con ella, las negociaciones políticas inevitablemente asociadas a esa forma de nombramiento), sino que además la función electoral en México evolucionó a tal nivel de sofisticación y especialización que el Instituto se volvió en un referente de éxito a nivel nacional e internacional.

Por lo anterior, sin temor a equivocarme, el nuevo Servicio Profesional Electoral Nacional será la columna vertebral del INE, como lo fue el Servicio Profesional Electoral para el IFE, en tanto que sus miembros se asegurarán de llevar a cabo con eficacia, como ha sido a lo largo de siete procesos electorales federales, la compleja operación técnica que está detrás de las elecciones federales.

En más de un sentido, el Servicio Profesional Electoral Nacional será fundamental para el INE, entre otras razones, porque el modelo de profesionalización que se ha consolidado con los años, refrendará y consolidará su **autonomía e independencia** al conformar un cuerpo de servidores públicos electorales de excelencia, sin obstrucciones que pudieran decantarse por aparentes lealtades personales o compromisos políticos.

Con objeto de poner de relieve las características generales del Servicio Profesional Electoral Nacional, es que describo a continuación los términos específicos en que quedó la última reforma constitucional en materia electoral:

1) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) mantiene la disposición de que el INE sea autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y **profesional** en su desempeño; seguirá contando en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. También se dispone en la Constitución que la ley secundaria no sólo determinará, como estaba previsto, las reglas para la organización y funcionamiento de dichos órganos y las relaciones de mando entre éstos, sino también **“la relación con los organismos públicos autónomos locales”**.

Como se advierte de la Reforma Constitucional, el **órgano superior de dirección** del INE seguirá siendo el Consejo General y los órganos desconcentrados de la misma naturaleza también seguirán siendo los 32 consejos locales (uno en cada entidad federativa, incluyendo al Distrito Federal) y los 300 consejos distritales (uno en cada distrito electoral uninominal). A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los consejos locales y distritales se instalan y sesionan únicamente durante los periodos electorales.

Los **órganos ejecutivos y técnicos** son los órganos permanentes responsables de ejecutar todas las tareas técnicas (v.g., Dirección Jurídica, Centro para el Desarrollo Democrático, Unidad de Servicios de Cómputo) y administrativas requeridas (v.g., Junta General Ejecutiva, Secretaría Ejecutiva y las direcciones ejecutivas) para la preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de dar cumplimiento a los acuerdos y las resoluciones adoptados por los órganos de dirección. Es importante subrayar que estos órganos ejecutivos y técnicos son las áreas que cuentan, por mandato constitucional, con miembros del Servicio Profesional Electoral.

Por su parte, los órganos de vigilancia son órganos colegiados que existen exclusivamente en el ámbito del Registro Federal de Electores, para coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del padrón electoral y reciben el nombre de comisiones de vigilancia. La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de estos órganos; en congruencia con la estructura orgánica desconcentrada existe una comisión local de vigilancia en cada una de las 32 entidades federativas y el Distrito Federal, así como una comisión distrital en cada uno de los 300 distritos uninominales.

Las nuevas disposiciones constitucionales señalan que la ley secundaria respectiva determinará—tal cual se indicó—las reglas para la organización y el funcionamiento entre dichos órganos, así como las relaciones de mando que deberán tener con los institutos electorales locales.

2) Un sutil cambio en la Constitución es que los órganos ejecutivos y técnicos del INE dispondrán del personal calificado necesario **“para el ejercicio de sus atribuciones”** (recordemos que la redacción original señalaba: “para prestar el servicio profesional electoral”). La modificación citada no tiene efecto alguno, ya que el mismo texto constitucional prevé lo siguiente en alusión directa al Servicio Profesional Electoral Nacional:

*Apartado D. El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos autónomos de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio.*

Estimo que este “sutil cambio” no tiene efecto legal en detrimento del Servicio Profesional Electoral Nacional, porque en realidad es una confirmación más clara y categórica donde la reforma electoral brinda mayor fuerza constitucional al Servicio, al destinarle un apartado específico dentro de la base V del artículo 41 de la Carta Magna. Por ello no tengo la menor duda del importante papel que jugará el nuevo Servicio en la consolidación del INE a nivel local.

3) Se conserva intacto en la Constitución que las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que apruebe el Consejo General del INE, regirán las relaciones de trabajo con los servidores públicos del organismo electoral.

4) Es importante mencionar que de acuerdo con la Reforma Constitucional, el INE deberá expedir los lineamientos para garantizar la **“incorporación de todos los servidores públicos del IFE y de los organismos autónomos locales en materia electoral, al Servicio Profesional Electoral Nacional”**. Es importante destacar, que con ello, se está incentivando la profesionalización de las tareas a realizar en las 32 Entidades Federativas. Por supuesto, aunque no queda explícito, los servidores del IFE, y que pasarán a formar parte del INE, seguirán divididos en tres grupos: los miembros del Servicio Profesional Electoral, el personal administrativo, y el personal de honorarios. Como es de suponer, el Estatuto deberá establecer, además de las normas y los procedimientos para la organización del Servicio Profesional Electoral Nacional, las disposiciones relativas a la gestión de los empleados administrativos y de los de honorarios, tal como sucede en la actualidad.

5) Como se observa, las nuevas disposiciones crean el Servicio Profesional Electoral Nacional cuya regulación se encomienda al INE, a través de la expedición de los lineamientos respectivos. El reto será brindar un marco normativo que siga dando sustento al funcionamiento del Servicio en su conjunto, confianza a los partidos políticos, así como incentivos precisos y esquemas claros de conducta profesional y seguridad laboral de largo plazo a todos los servidores de carrera del nivel federal y también del nivel estatal.

6) También se prevé en el marco transitorio de la reforma constitucional que los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales del IFE, pasarán a formar parte del INE una vez que quede integrado, **sin menoscabo, en el caso del capital humano, de los derechos laborales.**

Cabe señalar que entre los derechos laborales del personal del IFE se encuentran los relativos a la antigüedad, los salarios, las prestaciones, y los de la seguridad social, que no serían menoscabados, lo cual, es un acierto de los legisladores ya que al tratarse de derechos adquiridos, se preservan los derechos laborales del personal administrativo y de carrera.

Ahora bien, el Decreto prevé que los institutos deberán contar, sin excepción, con miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional, el cual regulará el INE.

En mi opinión, el nuevo diseño institucional de la autoridad electoral nacional y de los organismos autónomos locales (que también podemos denominar institutos electorales locales), tiene tres cualidades.

La primera cualidad es el establecimiento de **reglas únicas** para los 32 institutos electorales locales sobre los procedimientos para administrar sus respectivas plantillas de servidores públicos. Es un importante avance de la reforma porque así se homologarían los mecanismos legales para la contratación, evaluación y capacitación, y eventual salida del personal profesional de los institutos. Con reglas homogéneas, las decisiones sobre el personal serán imparciales, atendiendo a criterios objetivos, sin influencias de sesgos, prejuicios o tratos diferenciados por razones inapropiadas.

La segunda cualidad es el **fortalecimiento de la autoridad electoral estatal**. Se ha dicho que con la reforma se "fortalecen las autoridades locales"[1]. Uno de los instrumentos por el cual es posible alcanzar esta meta es a través de la creación del Servicio Profesional Electoral Nacional, ya que se profesionalizarían los servidores públicos al contar con estabilidad laboral y estar sujetos a programas permanentes de formación y mecanismos objetivos de evaluación del desempeño. Con profesionales de carrera independientes, el resultado será autoridades independientes.

La tercera y última cualidad es el **control** en la línea de mando entre todas las autoridades que organizan comicios, donde el INE es la máxima autoridad y los órganos electorales locales los entes subordinados. Es importante el control al ser un elemento del proceso administrativo que se enfoca a evaluar y corregir el desempeño de las actividades de los institutos locales para asegurar que sus objetivos y planes se lleven a cabo, y desde luego su actuación esté apegada a derecho. La importancia que tiene el control es tanta que solo a través de esta función se logrará precisar si las acciones institucionales se ajustan al marco normativo y en caso de existir desviaciones, identificar los órganos o los servidores públicos responsables y adoptar, de ser el caso, las medidas correctivas.

Sin embargo, las nuevas disposiciones constitucionales imponen retos mayúsculos. Con base en un análisis general de la reforma, detecto temas que necesitan especificarse con mucha mayor precisión y que seguramente serán clarificadas en la legislación secundaria. A manera de ejemplo, están las siguientes:

¿Los sueldos y las compensaciones del personal de carrera serán homogéneos en todos los institutos o se establecerán tabuladores diferenciados de acuerdo a las características de la entidad?

¿Los recursos presupuestales destinados para gasto corriente en los órganos electorales locales se mantendrán a nivel estatal o serán concentrados y administrados por el INE?

¿A nivel local, cuál sería la línea de mando y la relación de subordinación operativa de los servidores públicos de carrera, cuando en la práctica habría dos órganos directivos, el del INE y el estatal?

¿El Estatuto que regirá las relaciones de trabajo con los servidores públicos, homologará o diferenciará las atribuciones del INE y las correspondientes a los órganos electorales locales?

¿Qué mecanismo será el idóneo para llevar a cabo la incorporación de los servidores públicos del INE y de los institutos electorales locales, al Servicio Profesional Electoral Nacional?

¿El concurso público de oposición será la vía primordial para el ingreso al Servicio y la ocupación de vacantes, a pesar de las implicaciones logísticas y presupuestales?

¿Qué características tendrán los procesos y los procedimientos del nuevo Servicio Profesional Electoral Nacional? ¿Se mantendrán los procedimientos existentes o serán actualizados?

El propósito de este artículo, no constituye el dar respuesta a los cuestionamientos señalados. Considero que son varios los asuntos que faltan por definirse y una de las instancias competentes será nuestro Honorable Congreso de la Unión y de igual manera en su momento, el Consejo General del INE, sin embargo, la experiencia adquirida como servidor público en el IFE, me ayuda a visualizar en un contexto referenciado a las mejores prácticas, transparentes y de certeza, la identificación de resultados positivos en beneficio del INE.

Gracias a mi estancia en el IFE, como servidor público, misma que coincidió en 2009, con la última reforma del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, y con la consecuente modernización de sus lineamientos aprobados un año después, es que subrayo dos puntos que seguramente serán aspectos críticos al momento de implementar en el INE, el nuevo Servicio Profesional Electoral Nacional.

En primer lugar, me refiero a los **recursos presupuestales**. La característica fundamental de un servicio profesional de carrera, es la estandarización de los procedimientos mediante instrumentos normativos que salvaguardan los derechos y las obligaciones de las personas sólo y exclusivamente a partir de los méritos demostrados. Una persona para ingresar al servicio, debe demostrar determinadas capacidades para ocupar un cargo. Ya dentro del servicio, esa misma persona debe acreditar los programas formativos y las evaluaciones que le correspondan, pues de lo contrario puede ser merecedor a una sanción o, en el extremo, la implicación de su salida del Servicio. Si esa persona demuestra los méritos requeridos, es muy probable que sea acreedor a algún incentivo u obtenga alguna promoción que hasta se haga merecedor a la titularidad en el cargo. Por el contrario, si el servidor cometió alguna infracción, se le impondrá algún procedimiento disciplinario que podría, inclusive, culminar en la destitución del cargo.

Esto significa que la operación del servicio requiere de presupuesto para garantizar la funcionalidad constante y permanente de todos y cada uno de sus procedimientos. Esa es la aportación del servicio profesional de carrera: coadyuva a consolidar instituciones porque estandariza y hace predecible la gestión de los recursos humanos, al crear incentivos para que el personal valore más hacer carrera en el servicio, en lugar de asumir compromisos personales. El detalle es que esos modelos bien administrados, requieren recursos de manera constante.

La magnitud de los recursos presupuestales, para hacer funcionar el Servicio Profesional Electoral Nacional, dependerá de dos temas: la posibilidad de que bajo determinados lineamientos, tal y como lo establece la reforma constitucional, se incorpore personal que ha laborado en el IFE y que eventualmente se incorpore al INE, bajo un esquema particular y por supuesto, el impacto presupuestal que esto significa. El segundo aspecto, dependerá del diagnóstico que se realice de los Institutos Electorales Locales, a efecto de realizar las corridas actuariales necesarias para proyectar los recursos a 10 ó 15 años, así como una aproximación sobre las plantillas de servidores públicos que estarían bajo el régimen de carrera. A partir de este ejercicio de proyección presupuestal es que se podrían establecer las necesidades económicas reales para mantener la operatividad de los procesos en su conjunto.

En segundo lugar, estimo como punto crítico el diseño e integración del **área responsable** para administrar el Servicio Profesional Electoral Nacional. Hay un dilema al respecto. Si el interés es adoptar el modelo centralizado, donde el INE asuma la administración de todo el sistema, es posible que la brecha entre la gestión de los procesos del Servicio y la realidad de cada entidad federativa genere vicios de funcionamiento como el retraso en la ocupación de cargos vacantes, la adopción de modelos formativos y de capacitación distantes de las necesidades regionales, la aplicación de evaluaciones poco realistas o de mecanismos ineficaces para generar incentivos o no al personal de carrera.

Por el contrario, en caso de adoptar el modelo descentralizado donde cada instituto sea responsable de gestionar y administrar los procedimientos del Servicio, el riesgo siempre latente será el regreso de ciertas prácticas que han criticado algunos partidos políticos al cuestionar la confiabilidad, imparcialidad, objetividad e independencia de las autoridades electorales locales.

El reto es entonces lograr una fórmula que apunte a una autoridad nacional fuerte en el ámbito del Servicio Profesional Electoral Nacional, pero al mismo tiempo los institutos locales participen en su operación de tal forma que el resultado de los procedimientos respondan a las necesidades locales, sin perder de vista los objetivos institucionales nacionales más sensibles como la de arbitrar contiendas electorales creíbles y transparentes ante los ojos de la ciudadanía, principal beneficiario de la democracia y por supuesto, organizar elecciones con altos niveles de participación ciudadana.

En fin, con los recursos presupuestales adecuados y con una escrupulosa organización de la autoridad electoral, el Servicio Profesional Electoral Nacional será realmente una solución ante los posibles cuestionamientos que pudiera recibir el INE o los institutos locales, pues el trabajo técnico y profesional de su personal de carrera seguirá siendo el blindaje idóneo para preservar, de forma independiente y autónoma, los principios rectores en la preparación, organización y celebración de las futuras elecciones a realizarse en los ámbitos federal, estatal y municipal.

México requiere un cambio cultural, en el hacer y en el actuar.

\*Especialista e investigador en materia electoral

@gamboachabban

[www.almomentonoticias.mx](http://www.almomentonoticias.mx)

AMN.MX/ahg