



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“ALCANCES DE LA GOBERNANZA ELECTORAL EN MÉXICO:
OBSTÁCULOS PARA LA CAPACITACIÓN DE FUNCIONARIOS
DE CASILLA EN ZONAS INDÍGENAS DEL IX DISTRITO
ELECTORAL FEDERAL DE IXTLAHUACA, ESTADO DE MÉXICO
”

« T E S I S »

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO

P R E S E N T A

ELEAZAR SÁNCHEZ GÓMEZ

DIRECTOR

DR. ALDO MUÑOZ ARMENTA



TOLUCA, EDO. MÉX., JUNIO 2016

Introducción	6
Pregunta de investigación	9
Hipótesis	9
Metodología	10
Enfoque epistemológico y método de investigación	11
Plan de la tesis	15
Capítulo 1	21
Gobernanza electoral	
1.1 Dimensiones analíticas de la gobernanza	22
1.1.1 Puntos débiles del proceso institucional de la gobernanza	26
1.1.2 Gobernanza y legitimidad democrática	28
1.1.3 La relación entre gobernanza y elecciones	31
1.2 Gobernanza electoral	33
1.2.1 Administración electoral	41
Capítulo 2	44
Los Organismos de Gestión Electoral en perspectiva internacional	
2.1 Clasificación internacional de los Organismos de Gestión Electoral	45
2.1.1 Nivel de autonomía y profesionalización de las instituciones electorales	47
2.2 El INE en perspectiva internacional	50
2.2.1 Los Organismos de Gestión Electoral y los derechos políticos	55
Capítulo 3	61
Gestión y capacitación electoral: los modelos internacionales y el caso mexicano	
3.1 Modelos de reclutamiento y capacitación de personal	62
3.1.1 Personal temporal y permanente	63
3.1.2 Condiciones de trabajo del personal de los OGE	65
3.1.3 Modelos de reclutamiento	66
3.1.4 Esquemas de nombramiento del personal	67
3.1.5 Capacitación del personal	68
3.1.6 Método de capacitación electoral	71
3.1.7 Materiales de capacitación	73
3.1.8 Factores que pueden inhibir la profesionalización	74
3.2 Contexto institucional de la capacitación electoral en México	76
3.2.1 El personal y los esquemas de nombramiento del OGE en México	77

3.2.2 Personal contratado para la organización de las elecciones	80
3.2.3 Capacitadores Asistentes Electorales y Supervisores Electorales	81
3.2.4 Funcionarios de casilla	82
3.2.5 Atribuciones de los funcionarios de casilla	84
3.3 El proceso electoral federal de 2012 y la estrategia de capacitación	86
3.3.1 Programa de Capacitación Electoral e Integración de Mesas de Casilla	87
3.3.2 Lineamientos de contratación de Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales	88
Programa de Asistencia Electoral	88
Reclutamiento de Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales	91
3.3.3 Primera insaculación de ciudadanos para conformar mesas directivas de casilla	92
Resultados de la primera visita y notificación (9 de marzo al 30 de abril de 2012)	94
Resultados de la primera capacitación de ciudadanos sorteados	96
Evaluación de la primera jornada de capacitación para funcionarios de casilla	98
Verificación de la primera etapa de capacitación electoral: inconsistencias menores	99
3.3.4 Segunda etapa de capacitación y segunda insaculación de ciudadanos	102
Materiales didácticos y de apoyo utilizados en la primera etapa de capacitación	104
Recomendaciones para el desarrollo de los cursos de capacitación en secciones electorales con población indígena	106
Prácticas y simulacros	106
3.3.5 Nombramiento definitivo de los funcionarios de casilla	108
Resultado de la segunda capacitación a los funcionarios de casilla	109
Primera sustitución de funcionarios de casilla	109
Verificaciones de la segunda etapa de capacitación	111
3.3.6 Segunda sustitución de funcionarios de casilla	114
Secciones de Atención Especial (SAE) en los Distritos Electorales	115
Capítulo 4	117
Problemas de la capacitación electoral en comunidades indígenas en el distrito electoral federal 9, Ixtlahuaca	
4.1 Características sociodemográficas del IX Distrito Electoral Federal de Ixtlahuaca, Estado de México	118
4.1.1 Índice de Desarrollo Humano e índice de Desigualdad de Género	119
4.1.2 Población: porcentaje de población y pueblos que lo integran	121
4.1.3 Monolingüismo y escolaridad por género	122
4.1.4 Índice de migración y migración interna (movilidad)	123

4.1.5 Geografía del distrito	124
4.2 Obstáculos y oportunidades para la capacitación en comunidades indígenas	125
4.2.1 La experiencia como criterio de reclutamiento	128
4.2.2 La importancia del criterio étnico para el reclutamiento	129
4.2.3 Reclutamiento, selección y preparación de los capacitadores	130
4.3 Acciones de formación y evaluación de capacitadores y supervisores: primera y segunda etapas	132
4.3.1 Simulacros y uso del material: tercera etapa	133
4.3.2 Deserción, renunciaciones y sustituciones previas a la jornada	134
4.3.3 Fortalezas sociales e institucionales durante el proceso de capacitación	135
4.3.4 Problemas y obstáculos en el proceso de capacitación	137
4.3.5 Lineamientos del INE en materia de derechos indígenas y equidad de género	142
4.3.6 Lineamientos del INE en materia de derechos indígenas y equidad de género	150
4.3.7 La situación de las comunidades indígenas: continuidad y cambio	153
Conclusiones	156
Bibliografía	164
Anexos	166
Cuestionario aplicado a vocales	166
Cuestionario aplicado a supervisores electorales	167
Cuestionario aplicado a capacitadores asistentes electorales	167
Lista de entrevistados	169

Agradecimientos

Agradezco a mis padres Esteban Sánchez y Dominga Gómez por su apoyo y comprensión. A mis hermanos Isaías, Amelia, Fernando, Lenin, Esteban y Lucero por su acompañamiento sus ánimos y sus consejos. A mis profesores por su paciencia. Al Dr. Aldo Muñoz, la Dra. Leticia Heras y el Dr. Rafael Cedillo, quienes además de ser exigentes, tuvieron palabras de aliento para elaborar el documento. A mis amigos que no dejaron de presionarme para concluir el trabajo: Karina, Pao, Chispita y Ricardo. A todos muchas gracias. A mi Universidad y mi Facultad por el respaldo que se siempre tuve desde que era estudiante de preparatoria. Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por otorgarme una beca para desarrollar esta maestría. A mis coordinadores de programa por sus atenciones: el Mtro. Eduardo Rodríguez y la Mtra. Laura Benhumea.

Introducción

El propósito de este trabajo es examinar el proceso de capacitación de funcionarios de casilla de ciudadanos de las comunidades indígenas del Distrito Electoral IX de Ixtlahuaca, Estado de México. A grandes rasgos se trata de revisar si el personal de la Junta Distrital del Instituto Federal Electoral (IFE)¹, al momento de realizar su labor, atiende las particularidades o “usos y costumbres” de los habitantes de los pueblos originarios o incurrir en actos de discriminación. Por otra parte, el trabajo investiga si en las comunidades indígenas se presenta algún tipo de resistencia a participar como funcionarios de casilla.

Se puede considerar que al establecer el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en 1989, que los funcionarios de casilla serían exclusivamente ciudadanos sorteados o insaculados de una lista nacional obtenida del padrón de votantes, representó un momento clave en el proceso de democratización de las elecciones en México, en la medida que este procedimiento eliminó la posibilidad de que los gobiernos o partidos puedan manipular votos durante el tiempo en que se instalan y cierran las urnas, lo cual abarca desde el momento en el que se reciben las boletas electorales, se da acceso a los votantes a las mamparas, se cuentan los sufragios emitidos y se elabora el acta correspondiente.

Si bien este proceso fue acompañado de otros cambios significativos en las instituciones electorales -como la autonomía administrativa y política del organismo encargado de organizar las elecciones, es decir el Instituto Federal Electoral (IFE) y que su Consejo General u órgano directivo, esté conformado por “consejeros” designados por la mayoría de los integrantes de la Cámara de Diputados, mayoría que generalmente se completa con la participación de los tres principales partidos políticos con representación en este órgano deliberativo (PRI, PAN y PRD)- el trabajo *operativo* de los ciudadanos sorteados en las

¹ Esta investigación inició en mayo de 2012. Hasta entonces, el organismo nacional encargado de organizar las elecciones federales, se denomina Instituto Federal Electoral (IFE). A partir del 10 de febrero de 2014, después de una reforma constitucional, el IFE se denomina como Instituto Nacional Electoral (INE) (DOF, 10/02/2014).

casillas, es fundamental para que los electores confíen en que su voto sea ponderado en su justa dimensión.²

En especial porque los votantes en general no pueden racionalizar las dimensiones de la institucionalidad electoral en México que incluye: la elaboración de normas, su aplicación general, y su adjudicación. La elaboración de normas implica el diseño de las reglas básicas del juego electoral; la aplicación involucra la implementación de estas normas para organizar el juego electoral; y la adjudicación implica resolver las controversias que surjan dentro del juego.³ De forma muy simplificada, los ciudadanos tienen en la casilla todo el universo institucional de lo que es la organización de las elecciones para elegir a los representantes de los tres niveles de gobierno, así como en el ejecutivo y el legislativo.

Sin embargo, los ciudadanos insaculados, de acuerdo con la normatividad electoral en México (LEGIPE, artículo 254), deben ser capacitados para que conozcan de principio a fin los procedimientos para la instalación y cierre de las casillas, lo cual parte desde la recepción del material electoral hasta el cierre de las urnas y la publicación de los resultados. Aparentemente, la capacitación de ciudadanos puede asumirse como un proceso mecánico y que en automático produce resultados más o menos aceptables, partiendo del supuesto que las personas que aceptan participar después de haber sido vez sorteados, independientemente de que tengan dudas o se tarden en aprender el proceso, se enfocan en obtener el mejor resultado y más aún si cuentan con el monitoreo permanente de los supervisores electorales y los capacitadores asistentes electorales.

La capacitación, pese a las cifras de éxito que han reportado en los últimos 15 años por parte de las autoridades electorales a nivel nacional, es decir desde la creación del IFE a la fecha, ha sido un proceso problemático por la violencia que afecta al país desde hace varios

² Sin embargo, a pesar de los controles, los partidos siguen incurriendo en la práctica de pagar a sus adeptos para no asistir a la casilla el día de la elección y/o pagar a otras personas para que se formen al principio de la fila, con el fin de que asegure su lugar en la mesa de votación. De este modo, los líderes partidistas asumen que tienen posibilidad de que los ciudadanos infiltrados alteren los resultados durante el conteo de votos y en el llenado de las actas correspondientes. Para efectos de esta reflexión, confianza significa tener expectativas cuando éstas están relacionadas con efectos positivos, pero además se parte de la premisa que dicha confianza se basa en la experiencia de cooperación y socialización. En estas circunstancias, la confianza ejerce un efecto importante sobre lo que se espera de alguien o de algo. Al respecto, ver Valenzuela, Eduardo y Cousiño, Carlos (2000). “Sociabilidad y asociatividad. Un ensayo de sociología comparada”, en *Estudios Públicos* No. 77. Santiago. Centro de Estudios Públicos.

³ Mozaffar, Shaheen y Schedler, Andreas (2002) “The comparative Study of Electoral Governance. Introduction”, en *International Political Science Review* Vo. 23 No. 1. Londres. Sage Publications, p. 7.

lustros, por los constantes flujos migratorios de diversas comunidades a lo largo del país y, en lo que respecta a esta investigación, porque en muchas comunidades indígenas no siempre se aceptan las premisas normativas establecidas por la ley.

En este último caso, las autoridades estatales y distritales del INE, así como sus capacitadores reclutados están obligados a considerar las particularidades de las comunidades indígenas, es decir, sus “usos y costumbres”. Es preciso aclarar que en términos generales, el tema no es propiamente la resistencia de los hombres y mujeres indígenas a aceptar el esquema normativo de los procesos electorales. El problema es mucho más complejo, de forma que se presentan una serie de contingencias que complican la relación entre comunidades indígenas y las instituciones electorales nacionales y estatales.

Por ejemplo, está el tema del idioma, ya que no siempre los capacitadores conocen las lenguas originarias en los lugares donde son asignados; otro problema es la presencia misma de los capacitadores en algunas comunidades indígenas, pues son vistos como “desconocidos” y, por tanto, como una amenaza para los habitantes de determinadas zonas que generalmente no reciben visitas de “extraños”. Un problema adicional podría ser que las mujeres resulten insaculadas, sobre todo porque algunas unidades familiares rechazan que ellas salgan de su casa sin la vigilancia de uno de los varones de la familia o bien, que abandonen las tareas domésticas, lo cual incluye el cuidado de los hijos menores. También suele ser problemático el proceso de capacitación en este sentido, porque no se acepta que las mujeres convivan con otros hombres ajenos al seno familiar.

Existe una premisa que establece, no sin fundamento histórico, que prevalece una relación difícil entre los estados nacionales y las minorías étnicas a lo largo de la historia reciente y el problema no puede ser entendido como “una cuestión coyuntural”, es decir, que se solucione con gestiones políticas más o menos eficientes. Se trata de más bien de un fenómeno estructural que se relaciona íntimamente con la misma naturaleza de los aparatos políticos estatales surgidos entre los siglos XIX y XX, cuyo afán de homogeneidad cultural, provocó que la inserción de las minorías étnicas resultara siempre conflictiva, puesto que los gobiernos desarrollaron políticas altamente coercitivas de organización socio

estructural, con el propósito de inhibir la vigencia de cualquier tipo de “unidad diferenciada” dentro de su ámbito control.

Esta situación de “confrontación estructural” entre políticas nacionales y comunidades indígenas, en el caso de la capacitación de funcionarios de casilla, se ha ido atenuando, en la medida que las autoridades electorales desarrollaron estrategias específicas para evitar la tensión, de tal forma que se han creado programas de capacitación electoral apegados a los usos y costumbres de los pueblos indígenas, lo cual, sin embargo, generalmente resulta un desafío permanente para las instituciones electorales de carácter nacional y local.

Pregunta de investigación

La pregunta que guió este trabajo es la siguiente: ¿Los usos y costumbres de las comunidades otomí y mazahua del Distrito Electoral IX de Ixtlahuaca, Estado de México, representaron un obstáculo para la Junta Distrital del IFE en la capacitación de funcionarios de casilla en las elecciones federales de 2012?

Las preguntas secundarias planteadas son las siguientes: ¿Existe un tipo de capacitación especializada por parte del IFE en comunidades indígenas? ¿Los capacitadores del IFE son elegidos con criterios étnicos en el caso de las comunidades otomí y mazahua? ¿Existe resistencia o rechazo al proceso de capacitación de funcionarios de casilla en comunidades indígenas por parte de los ciudadanos sorteados o sus familias? ¿Los ciudadanos de las comunidades indígenas en el Distrito Electoral de Ixtlahuaca se han adaptado a los estándares del proceso de capacitación de funcionarios de casilla?

Hipótesis

El trabajo de capacitación de funcionarios de casilla entre los ciudadanos de las comunidades otomí y mazahua del Distrito Electoral IX de Ixtlahuaca, Estado de México, desarrollado por la Junta Distrital del IFE, no tuvo obstáculos derivados de los usos y costumbres, por lo cual los funcionarios del IFE no contemplan, entre sus prácticas administrativas, atender las particularidades o los usos y costumbres de las zonas indígenas, en especial porque no se trata de una demarcación donde la mayoría de sus habitantes sean

parte de algún grupo étnico. En este sentido, las autoridades electorales, así como los capacitadores de la Junta Distrital, no atienden de forma especial las tensiones que se generan con los ciudadanos indígenas sorteados para ser funcionarios de casilla.

Metodología

Para realizar esta investigación se entrevistaron a cuatro vocales de la Junta Distrital del IFE del Distrito Electoral IX de Ixtlahuaca, Estado de México, quienes de forma individual respondieron las pregunta; once supervisores electorales y cinco capacitadores asistentes electorales; en ambos casos se utilizó el método de grupo de enfoque. La selección de los vocales entrevistados fue en base a su involucramiento en el proceso de insaculación y capacitación de funcionarios de casilla. Con respecto, a los supervisores y capacitadores, fueron elegidos porque su trabajo de notificación y capacitación de ciudadanos fue en zonas donde hay una mayor concentración de población indígena. Y el caso de los funcionarios de casilla, se les eligió de manera aleatoria en una de la comunidad mazahua denominada Ejido de la Concepción de los Baños.⁴

Además de las entrevistas realizadas a vocales, supervisores, capacitadores y funcionarios de casilla, se visitaron algunas comunidades indígenas en compañía del personal de la Junta Distrital del IFE. Del municipio de Ixtlahuaca se hizo observación del proceso de notificación y capacitación de ciudadanos con el fin de verificar si existe algún tipo de obstáculo por parte de los ciudadanos. El resultado se registró en Diario de campo. En los siguientes sitios: la cabecera municipal, San Pedro de los Baños, Ejido 20 de Noviembre, Ejido Concepción de los Baños, Jalpa de Dolores, San Antonio Bonixi y San Miguel Enyge. Del municipio de San Felipe del Progreso se trabajó en la cabecera municipal, Jalpa, San Agustín Mextepec, Santa Ana Nichi y Emilio Portes Gil. En el municipio de Temoaya en la cabecera municipal, las comunidades Llano de la Ye, Molino Abajo, San Diego Alcalá, San Pedro Arriba, San Pedro Abajo, San José Comalco y Taborda. Del municipio de Oztolotepec se visitó la cabecera municipal y la comunidad de Santa Ana Jilotzingo. Con respecto a la población indígena de estas comunidades, no se tiene un

⁴ Los datos recabados se encuentran en un Diario de Campo donde se registraron las entrevistas individuales, así como los grupos de enfoque.

registro oficial sobre qué porcentaje representan del total. Las visitas para hacer las entrevistas y hacer la observación electoral se realizaron entre el los días 15 de junio y 5 de julio del 2012.

Enfoque epistemológico y método de investigación

En términos epistemológicos existen cuatro enfoques: positivistas, neopositivistas, humanistas e interpretacionistas. El positivismo considera a las ciencias sociales similares a las ciencias duras y afirman que el mundo existe como entidad objetiva, al margen de la mente del observador y que se puede conocer en su totalidad. De acuerdo a esta lógica, el investigador debe describir y analizar esa realidad. Igualmente en este enfoque se establece que tanto en las ciencias naturales como en las ciencias sociales, el investigador se puede separar del objeto de su investigación y por tanto puede y debe observarlo con neutralidad y sin afectar dicho objeto.⁵

En el pospositivismo y neopositivismo la realidad se considera algo objetivo, es externo a la mente humana, pero solamente se puede conocer de modo imperfecto. A diferencia del positivismo, en este enfoque el conocimiento se ve alterado por la idea de que algunos fenómenos no se rigen por leyes causales, sino como mucho por leyes de probabilidades. A su vez, los pospositivistas si bien pueden estar buscando regularidades en cierto fenómeno, aceptan cierto grado de incertidumbre.⁶

Los enfoques humanísticos dan mayor importancia a lo subjetivo. Para este enfoque, la diferencia entre ciencias sociales y ciencias naturales es que en la conducta humana invariablemente influyen las decisiones subjetivas de la realidad externa por parte de las personas estudiadas y del propio investigador. En este marco, asumen la tesis de Clifford Gertz (1973), quien establece que la ciencia social no es una ciencia experimental que busca leyes, sino una ciencia interpretativa que busca significados. Así,

⁵Porta, Donatella Della y Keating Michael (2013) “¿Cuántos enfoques hay en ciencias sociales. Introducción epistemológica”, en Donatella Della Porta y Michael Keating *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid. Akal, p. 35.

⁶*Ibidem*, p. 36

podría ocurrir que la realidad exista a partir de las imágenes relativas y parciales que las diferentes personas asumen.⁷

En el enfoque interpretativo los significados objetivos y subjetivos se conectan estrechamente. Adicionalmente, este enfoque hace énfasis en los límites de las leyes mecánicas y da importancia al comportamiento humano cambiante, en especial porque se afirma que los seres humanos son agentes “significativos”, de manera que los investigadores tienen que descubrir los significados que motivan sus acciones en vez de conformarse con leyes universales ajenas a las personas. Por tanto, no se puede entender un hecho histórico o un fenómeno si no se toman en cuenta las percepciones que los individuos tienen del mundo exterior.⁸

Dentro del enfoque interpretativo, se ubican los realistas y críticos y los constructivistas. Los primeros dicen que hay un mundo material real, pero el conocimiento de éste está sujeto a desafíos y reinterpretaciones. Así, según esta premisa, se cuenta con mecanismos que gobiernan la conducta humana que no se pueden observar, y que de hecho, no se observan, pero no por eso se les ignora.

Por su parte en el constructivismo señala que el mundo físico es ordenado por el observador. En este sentido, las clasificaciones no reflejan cómo es el mundo, sino que son formas de representarlo. Por eso, las teorías no son descripciones que se evalúan según su correspondencia literal con una realidad que espera ser descubierta, sino modos parciales de entender el mundo, los cuales habrán de compararse para evaluar su capacidad explicativa. En otras palabras, el mundo no sólo se descubre mediante la investigación empírica, sino que el conocimiento se filtra a través de la teoría que adopta el investigador.⁹

El enfoque epistemológico utilizado en esta investigación es de carácter interpretativista. En principio porque los conceptos base del documento, gobernanza electoral es un término que se utiliza en diferentes circunstancias de la actividad política. Por otra parte, los resultados empíricos a partir de su operatividad, son discutibles. Por ejemplo, si el concepto de gobernanza electoral supone que la autoridad nacional, subnacional o local debe

⁷*Ibidem*, p. 38

⁸*Ibidem*, p. 37

⁹*Ibidem*, pp. 36-37.

construir consensos con los actores involucrados en la organización de las elecciones, se podrá decir que no tuvo resultados positivos si el nivel de consenso es bajo, o bien se podrá decir que el resultado es positivo porque el consenso es cuestión de tiempo.

Dado el enfoque epistemológico señalado, en el concepto de gobernanza electoral no se espera descubrir alguna ley o los resultados a partir de las relaciones causales entre las variables intervinientes, como el nivel de resistencia o aceptación de los ciudadanos de las comunidades indígenas al proceso de capacitación de funcionarios de casilla o si se desarrollan a nivel nacional programas específicos por parte de las autoridades electorales para capacitar grupos étnicos, etc., sino comprender en un caso concreto, a saber: si las estrategias de capacitación de funcionarios de casilla del Distrito Electoral IX de Ixtlahuaca, Estado de México, por parte de la Junta Distrital del IFE, encuentra obstáculos en los usos y costumbres en las comunidades indígenas.

Asimismo, investigar de forma exhaustiva los tipos de tensión que existen entre las comunidades otomí y mazahua del Distrito Electoral Federal No. IX de Ixtlahuaca, Estado de México, y los procesos burocráticos referidos al trabajo de capacitación para funcionarios de casilla. Es decir, si los capacitadores del IFE fueron recibidos sin reservas, o bien, si de otra forma fueron rechazados tanto en las comunidades como en las viviendas de las comunidades indígenas citadas. Más aún, investigar cuál fue la estrategia de los capacitadores cuando su presencia fue cuestionada por los ciudadanos indígenas de este Distrito Electoral.

Al utilizarse un enfoque interpretativo, el método, el estudio aplicado es el estudio de caso, cuyo rasgo fundamental es su complejidad contextual. Por ello, el concepto de gobernanza electoral tienen un carácter orientativo e indicativo. Cabe decir que en el marco del enfoque interpretativo el estudio de caso presenta datos en forma de narraciones, extractos de trabajos académicos, leyes, documentos oficiales, entrevistas.¹⁰ Dada la complejidad del contexto social y político en que se genera el proceso de capacitación de funcionarios de casilla en las comunidades indígenas del Distrito Electoral de Ixtlahuaca, Estado de México, se advierte que no resultó sencillo para el autor del trabajo, construir un razonamiento claro de causa y efecto en este proceso. Por otro lado, al tratarse de un

¹⁰*Ibidem*, p. 43

estudio de caso, quiero aclarar que no puedo decir que mis conclusiones son paradigmáticas o que se puedan generalizar para situaciones similares.

El estudio de caso suele ser un desafío poco habitual y específico a descripciones o razonamientos establecidos. Por ello el caso suele ser un accidente, un suceso de tipo social o político que difícilmente se repite en los mismos términos, por lo cual se hace preciso que se ajuste, tanto como sea posible, a una base teórica.

Con respecto al tipo de teoría política a utilizarse, el trabajo, se apoya en la “teoría política normativa” con un enfoque institucionalista. En principio, la teoría normativa analiza la realidad en medio de claras diferencias políticas entre las personas (ciudadanos o líderes políticos), tiene como propósito aclarar argumentos y resaltar los valores que contienen las opciones políticas.¹¹ Ahora bien, de acuerdo con Rainer Baubok, el enfoque institucionalista se caracteriza porque examina “las verdaderas disposiciones institucionales” en las democracias liberales. Asimismo, este enfoque pone atención en las tradiciones históricas, y las tradiciones culturales y visiones del mundo específicas.¹²

En tal propósito, este trabajo revisa los alcances normativos del régimen electoral mexicano en la actuación “apropiada” de las autoridades de la Junta Distrital del IFE en el Distrito 09 de Ixtlahuaca en lo que respecta a la capacitación de funcionarios de casilla.

Es decir, se trata de verificar qué tanto estos actores se apegaron a las norma establecida por la ley electoral correspondiente o incurren en actos de discriminación cuanto se trata de ciudadanos que forman parte de alguna comunidad indígena.¹³ En esta línea argumentativa,

¹¹Baubok, Rainer (2013) “Teoría política normativa e investigación empírica”, en Donatella Della Porta y Michael Keating *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid. Akal, p. 53.

¹² Las normas institucionalizadas son explícitas y formales o implícitas e informales en cuyo caso sólo se pueden deducir mediante la observación empírica del funcionamiento de las instituciones. Por tanto, la teoría normativa aplicada contemporánea se basa casi siempre en el razonamiento inductivo sobre la evolución de normas implícitas derivadas de operaciones institucionales que se consideran cruciales para la legitimidad de la autoridad política, como es el caso de las instituciones democráticas. *Ibidem.*, p. 69.

¹³ Algunos teóricos afirman que el predominio de lo normativo en la ciencia política, a diferencia de lo explicativo, puede afectar el estatus de la disciplina al generarse una imposición inapropiada de este enfoque, lo cual no es lo óptimo si se toma en cuenta que la teoría normativa no es una ciencia. Además, lo normativo le puede darle un carácter positivista al estudio de la política. Sin embargo, en este trabajo se comparte la premisa de que lo normativo si bien no es ciencia, es más que una articulación de las preferencias éticas de ciertos teóricos, pues se trata de premisas contrastables con la realidad, es decir sujetas al debate y la interpretación. Asimismo, la investigación científica encara cuestiones éticas sobre la selección de objetivos a investigar, el impacto de sus métodos y los posibles usos del resultado; por otro lado, los objetivos éticos de la

la perspectiva de este de este trabajo asume que es necesario examinar desde la ciencia política los alcances del compromiso de los funcionarios públicos (elegidos y designados) en lo que respecta la capacitación de funcionarios de casilla que forman parte de una comunidad indígenas. En otras palabras, se trata de constatar si cierto grupo de funcionarios públicos actúa y se organiza para servir al bien común. Queda claro que es debatible la idea del bien común, pero es más claro que en un régimen democrático los funcionarios públicos deben hacer lo posible por cumplir sus obligaciones atendiendo las necesidades del público.

Ahora bien, vale la pena reflexionar sobre el alcance analítico de los conceptos base utilizados en este documento, que es el caso de gobernanza electoral. Al respecto cabe aclarar que los conceptos “se dividen en tres niveles: alto, medio y bajo, donde el grado de generalidad o abstracción del concepto se asocia con el número de casos que abarca. Así, cuanto más abstracto es un concepto más casos abarca y cuanto más concreto, menos casos abarca”.¹⁴ En el caso de este trabajo se plantean “conceptos de nivel bajo que también podemos denominar como de tipo empírico o de tipo configurativo, pues se trata de un solo caso, de manera que su extensión es mínima, pero se pretende que extensión sea máxima”.¹⁵

Plan de la tesis

El trabajo se divide en cuatro capítulos. En el primero se desarrollan los conceptos de gobernanza, gobernanza electoral y administración electoral. La gobernanza, en términos generales, se presenta como la acción de gobierno que supone un “desplazamiento” del quehacer gubernamental de los circuitos políticos centrales hacia los ámbitos periféricos de gestión y prestación de servicios públicos. En este marco, la gobernanza exige una incorporación “estratégica” de los actores sociales afectados por una determinada política, los cuales formarían redes sociales o *policy communities*, donde las claves de un consenso

investigación se complican porque los objetos de la investigación no se pueden aislar clínicamente, sobre todo porque el investigador está inmerso en una relación social determinada; además, la ciencia política debe discernir cuestiones normativas relativas a legitimidad del poder político. *Ibidem*, p. 61-62.

¹⁴Mair, Peter (2013) “Conceptos y formación de conceptos”, en Donatella Della Porta y Michael Keating *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid. Akal, p. 192.

¹⁵*Ibidem*, p. 198.

social previo son el instrumento que legitima el contenido de las propuestas de política y, eventualmente, asegura una mayor eficacia de las mismas.

Por su parte, la gobernanza electoral se conceptualiza como la capacidad de los organismos de administración electoral para gestionar los conflictos por canales institucionales. Se trata de un concepto que implica una dimensión abstracta y normativa relacionada con el funcionamiento eficiente de las instituciones electorales que genera espacios donde las fuerzas políticas convergen, encuentran acuerdos y resuelven sus diferencias en torno a las elecciones. En este marco, la gobernanza electoral hace referencia a la capacidad de autogestión de redes de organizaciones públicas y privadas, estatales y supraestatales, por lo cual, aplicada a las elecciones, entraña cierta aspiración normativa a elecciones de calidad.

Si bien la gobernanza electoral incluye todos los aspectos vinculados con la reglamentación, organización, funcionamiento y control de las elecciones, la administración electoral se refiere a la parte operativa y política del proceso. En ella interactúan una serie de elementos clave para el desarrollo de los comicios y emanan las garantías necesarias para la realización de elecciones de calidad: transparencia, equidad, imparcialidad, independencia, entre otras. En estos términos, la gobernanza electoral sitúa a la administración electoral en un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales no estatales que participan en un proceso electivo.

En el capítulo 2, se hace un recuento de cómo se caracteriza a los Organismos de Gestión Electoral (OGE) en perspectiva comparada a nivel internacional, con el fin de ubicar el caso del IFE. De inicio se establece que un OGE es una organización o cuerpo que ha sido creado con el propósito, y por el cual es legalmente responsable, para gestionar uno o más elementos que son esenciales para la conducción de las elecciones, y de los instrumentos de democracia directa, tales como referéndums, iniciativas ciudadanas o plebiscitos, siempre que éstos formen parte del esquema legal. En este sentido, las funciones operativas esenciales a las que refiere esta definición son: 1) vigilar que se respeten los requisitos del electorado pasivo y activo, 2) recibir y aprobar las candidaturas de los partidos a las elecciones, 3) gestionar las operaciones para el ejercicio del voto, 4) gestionar el escrutinio, y 5) realizar el conteo total de los votos y atribución de los cargos de cada elección.

En el contexto internacional, existen tres modelos de OGE: 1) independiente: existe en países donde las elecciones son organizadas y gestionadas por un OGE que es institucionalmente independiente y autónomo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y tiene un cuerpo de funcionarios especializados para tal fin. 2) Gubernamental: se ubica en países donde las elecciones son organizadas y gestionadas generalmente por la rama del Poder Ejecutivo por conducto de un ministerio o secretaría (generalmente del Interior) y/o mediante autoridades locales. 3) Mixto: se integra por lo general de dos cuerpos: una estructura dual formada por un OGE independiente, generalmente con funciones de supervisión y vigilancia de los procesos, y un OGE gubernamental con tareas de gestión y organización electoral.

En México se establece que de acuerdo con su estatus en el tiempo, se distingue entre organismos temporales y organismos permanentes. Según su relación y grado de dependencia con el Poder Ejecutivo, se puede diferenciar entre los modelos en los que la administración electoral se constituye como un organismo independiente de ese poder; se constituye como dependiente del gobierno bajo la tutela de otro organismo, o corresponde por entero al gobierno.

Conforme a la participación por cuotas de partidos políticos, se reconocen entre organismos con integración partidaria total o parcial y sin ésta. Según ejerzan o no funciones jurisdiccionales, se distingue entre organismos netamente administrativos (IFE-INE), organismos administrativos con funciones jurisdiccionales o como organismos netamente jurisdiccionales especializados en contencioso electoral, como es el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México.

Asimismo, los OGE también se pueden analizar y clasificar según su nivel de autonomía. Los organismos de administración electoral se clasifican según la forma de designación de sus integrantes, el grado de autonomía financiera, el nivel de control de sus actos por parte de órganos políticos, entre otros.

En el capítulo 3 se presenta un panorama de los términos en que se estudia la gestión y capacitación electorales a nivel internacional, con el fin de situar el caso mexicano. De inicio se explica que la “gestión electoral” recae en personas que reciben una remuneración por dedicarse exclusivamente a esta actividad y que cuenta con una serie de habilidades

más allá de los relacionados con las cualificaciones técnicas o de gestión en otros campos específicos.

Por otra parte el capítulo muestra que el estudio y análisis de la gestión electoral toma en cuenta si el personal de un OGE es temporal o permanente, el tipo de condiciones de trabajo, los modelos de reclutamiento, los esquemas de nombramiento del personal, la capacitación del personal y sus modalidades, los métodos de capacitación, los materiales, entre los elementos más importantes. También se hace un recuento de cuáles son los factores que pueden inhibir la profesionalización.

Asimismo, en este capítulo se presentan las bases normativas de la captación electoral en México y del caso específico de funcionarios de casilla. Al respecto, se señala que de inicio se tiene como referente el artículo 41 de la Constitución, el cual determina que la “renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas”. Esta función, tiene un carácter “estatal” y está a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE) y de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs)

En lo que respecta al proceso de capacitación de funcionarios de casilla, el artículo 240 del COFIPE establece que En una primera etapa el Consejo General, en enero del año de la elección debe sortear un mes del calendario que, junto con el que siga en su orden, serán tomados como base para que, de acuerdo al resultado, entre el 1º y el 20 de marzo del mismo año, las Juntas Distritales inicien un proceso de insaculación de las listas nominales de electores integradas con los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar con fotografía al 15 de enero del mismo año, a un 10% de ciudadanos de cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de ciudadanos insaculados sea menor a cincuenta; para ello, las Juntas deben apoyarse en los centros de cómputo del IFE. En este último supuesto, pueden estar presentes en el procedimiento de insaculación, los miembros del Consejo Local y los de la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores de la entidad de que se trate.

En la nueva legislación, promulgada el 23 de mayo de 2014 (LEGIPE, artículo 254), se modificaron diversas disposiciones. Primero, el Consejo General del INE debe hacer el sorteo en diciembre del año previo a la elección del mes del calendario y su consecutivo correspondiente. Segundo los ciudadanos que deben ser tomados como base para ser

insaculados y, eventualmente, integrar las mesas directivas de casilla, deben salir del corte del listado nominal al 15 de diciembre previo al de la elección. Tercero, Conforme al resultado de la insaculación, del 1º. al 7 de febrero del año en que deban celebrarse las elecciones, las juntas distritales deben insacular, de las listas nominales de electores integradas con los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar al 15 de diciembre del año previo a la elección, a un 13% de los electores de cada sección.

Finalmente, en el capítulo 4, se presentan los resultados de las entrevistas con vocales, supervisores electorales, capacitadores asistentes electorales y funcionarios de casilla de la Junta Distrital del IFE del IX Distrito Electoral Federal de Ixtlahuaca, Estado de México. En términos generales, las entrevistas muestran que el proceso de reclutamiento de supervisores, capacitadores y funcionarios de casilla, es igual a nivel nacional, sin importar que se trate de comunidades indígenas, sobre todo porque los supervisores y capacitadores no encuentran obstáculos para hacer su labor.

Es decir, el reclutamiento de este personal por parte del IFE, no atiende criterios de etnicidad o de “usos y costumbres. Probablemente porque los ciudadanos de las comunidades indígenas evaluados para ser supervisores y capacitadores han ido perdiendo su identidad étnica. En algunos casos hablan alguna de las lenguas de esa región, que es el caso del mazahua o del otomí, sin embargo, no existe una exigencia específica para que al momento de ser reclutados se consideren sus “usos y costumbres”.

De hecho, al ser reclutados supervisores y capacitadores por el IFE para notificar a los ciudadanos que fueron insaculados como funcionarios de casilla, cumplen la tarea de vincular a integrantes de las comunidades indígenas con la Junta Distrital del IFE. Estos capacitadores y supervisores como parte de dichas comunidades se convierten en un factor de confianza para las personas insaculadas.

Cuando se realiza la tarea de notificación y capacitación de funcionarios de casilla que habitan las comunidades indígenas, refieren en las entrevistas vocales, supervisores y capacitadores que es un problema cuando una mujer sale sorteada, porque los padres o los esposos no les dan “permiso” de salir porque deben atender tareas domésticas; los empleadores no siempre dan las autorizaciones para que acudan las personas a capacitarse;

y los líderes partidistas a veces coaccionan a los ciudadanos sorteados, entre las cuestiones más importantes.

En términos más específicos, es común que en algunas comunidades indígenas de Ixtlahuaca y San Felipe del Progreso, muchos de sus pobladores solamente hablen lengua indígena, o bien, aunque sean bilingües, prefieren no hablar español con personas que no son de su entorno familiar y eso es un obstáculo para muchos capacitadores del IFE.

Asimismo, otro obstáculo suelen encontrar los capacitadores es la desconfianza hacia “desconocidos”. Este es un rasgo cultural muy significativo de las mujeres indígenas, lo cual también se relaciona con la concepción de asumir su rol en el ámbito doméstico. Así, una mujer, en términos muy generales, no debe aceptar tareas que la distraigan de sus actividades del hogar, o bien, sólo puede hacerlo si tiene permiso o autorización de su padre, de su hermano.

Finalmente, representa un obstáculo que en varias comunidades, algunos líderes locales, tienen la prerrogativa de “autorizar” a los pobladores su aceptación para participar como funcionarios de casilla. Cabe señalar que esto se da en muy pocos casos, lo mismo que hay rechazo de algunos ciudadanos para ser funcionarios de casilla porque es incompatible con su práctica religiosa.

Capítulo 1

Gobernanza electoral

1.1 Dimensiones analíticas de la gobernanza

En el marco de la discusión politológica, el concepto “gobernanza” empezó a emplearse en la obra *The Governance of American Economy: The Rol of Markets, Clans, Hierarchies and Associative Behavior*, publicada por J.R. Hollings Worth y L.N. Lindberg. Más adelante en la Cumbre la Tierra de 1992, numerosos trabajos utilizaron el concepto con diferentes significados. Empero la mayoría de los documentos utilizaron el término para referirse a gobierno, administración, régimen, reglamentación y autoridad.¹⁶

Uno de los primeros trabajos que se propone encuadrar conceptualmente el concepto de gobernanza es el documento titulado *The Governance Working Group of The International Institute of Administrative Sciences*, publicado en 1996, el cual establece que se trata de un término normativo que le otorga un papel relevante a los grupos organizados en el diseño de las políticas. En este marco, de acuerdo con esta premisa, la gobernanza es un proceso mediante el cual los elementos de la sociedad ejercen poder, autoridad e influencia, con el fin de promulgar políticas y decisiones relativas a la vida pública y el desarrollo económico y social.

Posteriormente, en 1998, la UNESCO se refirió a la gobernanza como un enfoque analítico para atenuar la crisis de gobernabilidad que se generó en la década de los ochenta. En tal propósito se sugiere que se instituya como un método de toma de decisiones eficiente, cuya planeación y ejecución no puede depender solamente de un gobierno jerárquico, sino que se hace necesario tomar en cuenta la complejidad de las cuestiones y la pluralidad de actores públicos y privados que eventualmente pueden ser afectados por una determinada política.

La UNESCO estableció que debido al aumento de incertidumbres y riesgos en las sociedades modernas, la formulación de políticas requiere de mayor interacción entre el Estado y la sociedad y que ese vínculo necesitaría tener un carácter horizontal, pues era imprescindible coordinar múltiples agentes sociales, como las administraciones públicas, empresas privadas, asociaciones profesionales y voluntarias, sindicatos y organizaciones civiles.¹⁷

¹⁶ Sobre esta discusión, ver Sola, Amadeu (2000) “La traducción de gobernanza”, en *Punto y Coma* No. 65, septiembre octubre.

¹⁷ UNESCO (1998) *Governance, International Social Science Journal*.

En este marco se estableció que la gobernanza surgía como proceso adecuado para la negociación, alojamiento y formulación de las políticas en sectores específicos o temas locales, para lo cual se requiere de un sistema político democrático, participativo y responsable ante los grupos de interés. Actualmente el concepto de gobernanza abarca las diversas instituciones de gobierno, las relaciones implicadas en el proceso de toma de decisiones, así como los actores eventualmente afectados por las políticas. Por otro lado, la aplicación de sus directrices engloba diversos escenarios y distintos ámbitos nacionales, subnacionales e internacionales.

Asimismo, la gobernanza ha sido utilizada en diversas esferas del conocimiento. Por ejemplo, la nueva gestión pública creó la noción de “administración colaborativa”. En el análisis de las políticas públicas se han considerado las redes sociales (de vecinos, familias, empresarios, entre otros) para la concreción de directrices gubernamentales. En la economía política, un sinnúmero de estudios apuntan a que los intercambios público-privados requieren coordinar a ambos sectores para hacer más eficaz la dinámica productiva. En la gestión empresarial, en un marco de gobernanza, se conmina a los actores a colaborar con agentes del gobierno y la sociedad civil.¹⁸

Otra perspectiva, advierte que la gobernanza es una alternativa conceptual y práctica de lo que ha significado el “intervencionismo público” en las últimas tres décadas. En este sentido, se pasa de la gobernabilidad, entendida como estabilidad, cuyos elementos suponen la existencia de un sistema de partidos que asegure mayorías estables durante uno o varios periodos legislativos; la presencia de un parlamento que asegure un adecuado equilibrio de poderes que mantenga como principal valor la estabilidad del ejecutivo, así como un conjunto de factores ambientales o de carácter contextual referidos tanto a las condiciones de paz social como a la presencia de pautas efectivas (de cooperación) de cultura política o ciudadana.¹⁹

Sin embargo, la gobernabilidad como concepto resultó insuficiente para entender la complejidad de los cambios sociales políticos que se generan a partir de la década de los noventa. En este sentido, había que elaborar un nuevo paradigma para entender las nuevas

¹⁸ Domínguez, Alejandro (2015) “La gobernanza y sus implicaciones”, en German Pérez Fernández del Castillo y Pablo González (coords.) *Tendencias actuales de la Ciencias Política*, t. II. México. UNAM.

¹⁹ Porras, Antonio (2014) *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza y gobermedia*. Madrid. Trotta.

formas de “intervencionismo público” y el cumplimiento satisfactorio de los “horizontes finalistas del Estado social en su fase avanzada”. En este debate, se interconectan dos líneas estratégicas para encarar las nuevas perspectivas de la acción del gobierno.

Por una parte, suplementar los mecanismos de decisión pública mediante la incorporación de procesos participativos diseñados relativamente al margen del circuito representativo; por otra, mejorar el intervencionismo público mediante un reforzamiento de la capacidad de gestión autónoma del sistema a través de instrumentos de diseño estratégico, técnicas manageriales de gestión pública y sistemas de control y evaluación “adecuados” al tipo de tareas de prestación a las que debe atender el gobierno en el uso de recursos.²⁰

Así, la gobernanza como acción de gobierno supone un “desplazamiento” del quehacer gubernamental de los circuitos políticos centrales hacia los ámbitos periféricos de gestión y prestación, lo cual puede suponer una “decadencia conceptual” de la política (*politics*) frente a la centralidad estratégica que fueron adquiriendo las políticas públicas y sus efectos esperados (*policies*).

También gobernanza como nuevo paradigma supone nuevas exigencias de “calidad democrática” y desarrollo “eficiente” de la acción de gobierno. Por ello, se puede decir que la idea de gobernanza es una nueva secuencia o evolución lógico-histórica que va desde las democracias estables (con gobernabilidad) hacia democracias que atienden elementos de calidad democrática, como la participación, la transparencia, el rendimiento institucional y los resultados de la actividad gubernamental.

De esta manera, la gobernanza como un enfoque de las *políticas públicas* una nueva forma de definir y poner en marcha la acción de gobierno utilizando un modelo de “gestión pública estratégica” a partir de esquemas gerenciales, pero que, en principio, tiene que funcionar siguiendo agendas de consenso con los diferentes actores sociales y políticos afectados por una determinada decisión gubernamental. Ante ello, una política tiene que diseñarse a partir de planes estratégicos elaborados de forma autónoma (al margen del gobierno central) y a partir de debates con los grupos sociales afectados.

²⁰*Ibidem*, p. 67.

Igualmente, con la gobernanza, las políticas deben partir de un diagnóstico problemático compartido por los actores sociales afectados y las agencias públicas involucradas. A partir de ese proceso, la respuesta supone el diseño de instrumentos de acción pública que deben adecuarse a los objetivos buscados. Es decir, la acción de gobierno si bien busca un consenso social, debe basar su estrategia de acción en esquemas técnicos de operación.

En tal sentido, con la gobernanza, la acción pública debe ser puesta en marcha por un “gestor público” ubicado en una posición administrativa relativamente autónoma de los partidos y se focalizan sobre ámbitos gubernamental generalmente ubicados como problemáticos, tales como la educación, la salud, la organización de elecciones, entre otras. Dicho gestor está obligado a incorporar en el diagnóstico del problema a los actores sociales afectados. Es decir se trata de una nueva visión “fragmentaria” o “micro-democrática de la actividad de gobierno, lo cual socava el modelo político de centralización y dirección política jerárquico-unitaria del Estado y genera uno nuevo cuyos rasgo central es un mayor grado de “horizontalización”.

En la gobernanza los soportes de consenso social implica una incorporación “estratégica” de los actores sociales afectados por una determinada política, los cuales formarían redes sociales o *policy communities*, donde las claves de un consenso social previo son el instrumento que legitima el contenido de las propuestas de política y, eventualmente, asegura una mayor eficacia de las mismas. Así, la administración “adecuada a consensos” da lugar al reconocimiento de un mayor grado de autonomía para hacer posible los objetivos planteados, lo cual favorece la “decadencia” de la función del impulso político que proviene de un gobierno central.²¹

Desde la perspectiva electoral, la gobernanza se define de la siguiente forma: “interacción de reglas constitucionales, legales e institucionales, y prácticas organizativas que determinan: a) las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en las elecciones y la contienda electoral; b) la organización de campañas, el registro de los votantes y el

²¹*Ibidem*, p. 69.

escrutinio de los votos el día de las elecciones; y c) la resolución de disputas y la certificación de los resultados”.²²

Según se puede apreciar, la gobernanza como actividad político-administrativa, se entrecruza con el proceso electoral en tanto, supone una serie de requisitos para un adecuado funcionamiento institucional. Es decir, ambas definiciones comparten un carácter normativo que contempla además las acciones o actuación de las burocracias o de los líderes políticos. Es decir, se trata de la interacción entre el poder de las reglas, de las “buenas reglas” y del buen proceder de las burocracias de los procesos electorales.

De acuerdo con los atributos prescritos por el Banco Mundial y por el PNUD, la *gobernanza* como práctica de gobierno, solamente puede desarrollarse en regímenes democráticos. En particular, porque exigen coordinación, cooperación, corresponsabilidad, control sobre el gobierno, entendido como la capacidad institucional de fiscalizar el uso correcto de los recursos públicos, y también implica apertura de la administración pública para escuchar, atender y resolver las demandas ciudadanas planteadas.²³

1.1.1 Puntos débiles del proceso institucional de la gobernanza

Según se puede apreciar, el enfoque de la gobernanza muestra muchos aspectos importantes para la comprensión de los cambios de la política y de las políticas públicas del mundo contemporáneo. La contribución de tal aproximación a este campo de estudio reside en brindar un marco que permite organizar y relacionar nuevos fenómenos en el proceso de transformación de la política y de las políticas públicas; ofrece un lenguaje especial y un

²²Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas M. Mustillo (2009) “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina Contemporánea”, en *América Latina Hoy* No. 51. Universidad de Salamanca.

²³Según Ricardo Uvalle, Estado es y continuará siendo la organización más importante de la vida comunitaria porque es el responsable del interés colectivo y en él descansan los poderes compulsivos, preventivos y correctivos que permiten asegurar la regularidad que la sociedad necesita para su progreso y desarrollo. Para este perfil de tareas es fundamental que el Estado garantice las libertades y la autonomía de las personas, reduzca los costos de transacción, asegure la vigencia de las normas domésticas, regule los intercambios y establezca reglas claras para vigilar las relaciones en el ámbito internacional cuidando que las políticas de seguridad sean entendidas como un bien colectivo con el fin de evitar que el miedo de las personas a las amenazas y riesgos afecten la vida productiva. Ver Uvalle, Ricardo (2011) “Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 50, junio. Caracas, p. 4.

marco de referencia a través de los cuales puede examinarse esa nueva realidad, pueden plantearse nuevas preguntas y por ende, nuevas perspectivas de análisis.²⁴

El enfoque de la gobernanza permite retratar un panorama en el que los Estados y sus niveles de gobierno, aparecen como insuficientes para dirigir a la sociedad, y en el que los sectores social, económico y cívico, entran en escena con mayor fuerza. Porque la nueva realidad refleja el debilitamiento del Estado y porque se ha ido fortaleciendo la sociedad. A final de cuentas, el concepto de gobernanza permite sintetizar y analizar estos cambios. Asimismo, el concepto de gobernanza está un paso delante de otros términos anteriores como estabilidad o gobernabilidad, porque enfatiza el carácter multinivel e intersectorial y permite ver la relación de tal proliferación con ciertos factores estructurales.²⁵

Por otra parte, como todos los conceptos nuevos, la gobernanza está a prueba para los siguientes años. Entre las principales dudas que se plantean en las discusiones académicas que no obstante que en la gobernanza ha primado una visión que reconoce las redes como un tipo de orden institucional innovador, inclusivo, eficiente e importante para la construcción de capital social, por otra parte, se advierte que las redes pueden concentrar el poder en camarillas excluyentes, privatizar la actuación pública y crear privilegios.

Asimismo, con el esquema de redes, la responsabilidad de la función pública queda dispersa y se dificulta la rendición de cuentas. También se puede afirmar que los miembros de una red ciudadana de apoyo a la formulación e implementación de una determinada política pública, en su mayoría, no tienen origen en procesos de elección popular, lo cual en alguna medida cuestiona su legitimidad y la coherencia grupal con los principios democráticos.

A veces es preponderante la informalidad en dichas redes, lo cual puede ir en contrario con la eficiencia y la racionalidad en la administración pública. Además, pueden ser conservadoras en su impacto en tanto las reglas de juego y el acceso favorezcan los

²⁴Vázquez Cárdenas, Ana (2010), “El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades”, en *Revista Estudios de Derecho* No. 62. Medellín. Universidad de Antioquía, p. 250.

²⁵Ibidem.

intereses establecidos. Sin embargo, el enfoque de la gobernanza no cuenta con los suficientes elementos para apreciar, en toda su dimensión, tales problemas.²⁶

Más aún, en ocasiones se parte de la suposición de que en la gobernanza, como práctica social, están presentes condiciones como la confianza, el reconocimiento mutuo, el equilibrio, la disposición a colaborar, lo cual podría ser cierto en países desarrollados, tal como ocurre en el desarrollo de la cultura política cívica, pero esto es de dudarse en países en vías de desarrollo y donde impera la desigualdad la violencia (social y política), deficiencias en la configuración de la democracia y de la ciudadanía, instituciones públicas débiles, e incluso, la presencia de órdenes alternos (paradójicamente también organizados en “redes”) que disputan la soberanía del Estado. Si bien la gobernanza constituye una aproximación que centra su atención en el cambio del gobierno y de las políticas públicas, y que muestra los factores explicativos de dicho cambio, no parece relacionar suficientemente esos factores con los rasgos del fenómeno y con los distintos modos que puede asumir, ni ser sensible a la detección de condicionamientos y especificidades de los factores desencadenantes en distintas regiones del planeta.²⁷

1.1.2 Gobernanza y legitimidad democrática

En este tenor, es clave para la autoridad electoral que la mayoría de los ciudadanos consideren que sus elecciones son legítimas, que, efectivamente, son un instrumento para elegir a quien obtuvo más votos. Así, la autoridad electoral tiene el desafío permanente de que el resultado de los comicios sea calificado como una gestión eficaz.

De acuerdo con Stoker, el tema de la legitimidad es un elemento clave en la organización de elecciones. Según este autor, a los ciudadanos les falta un marco de legitimación en el que situar el sistema emergente de gobernanza. En este sentido, el ejercicio del poder tiene que ser legítimo. Se trata de algo más que de una aserción normativa. Se funda además en el motivo pragmático de que para que sea efectivo a largo plazo, los titulares del poder deben ser considerados legítimos. Un déficit de legitimidad mina el apoyo público y la

²⁶*Ibidem.*, p. 250-251.

²⁷*Ibidem.*, p. 254.

adhesión a programas de cambio y, a fin de cuentas, la capacidad de los titulares del poder de movilizar recursos y promover la cooperación y la asociación.²⁸

Ahora bien, justamente por la diversidad de actores involucrados en la disputa por los recursos de autoridad, los ejercicios de gobernanza tienen cierta tensión. Por un lado está la coordinación operativa y la dirección en la gestión, es decir, el problema del liderazgo y de la agenda. Por otro lado, este problema de los canales e instrumentos para la responsabilidad política, es decir, el acuerdo sobre qué autoridad maneja las decisiones, si las tienen que compartir y cuáles son las vías más idóneas para hacer valer dichas decisiones.

En este sentido, es revelador que uno de los problemas fundamentales con los que se enfrenta la filosofía de la nueva gestión pública consista precisamente en la forma de definir un sistema robusto de responsabilidades entre todos los actores que intervienen en la gobernanza, esto es, actores sociales, autoridades y los actores políticos.

Cualquier modelo de gobernanza, pese a estas tensiones entre los actores involucrados, tiene como propósito generar certezas, tanto a los operadores (gobierno o grupos organizados de la sociedad) como a quienes van a beneficiarse de los productos de la gestión. Por ello, cuando una gestión administrativa electoral no es diáfana y no genera certidumbre a la hora de emitir los resultados después de la jornada electoral, no coadyuva a la gobernanza electoral; por el contrario, genera más insumos para el conflicto social, para la confrontación política y para la deslegitimación de las acciones del gobierno de cara a la sociedad.

Así, lo que se conoce como la Nueva Gobernanza Pública, se caracteriza por abordar los problemas de certidumbre hacia el público y para los actores políticos y sociales involucrados en una determinada agenda de gobierno, mediante una serie de relaciones inter-organizacionales y de distribución de responsabilidades, lo cual genera fluidez en los

²⁸Stoker, Gerry (1998), “El buen gobierno como teoría: cinco propuestas”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* No. 155. Paris. UNESCO.

procesos de dirección, gestión e implementación de políticas y servicios dentro de un marco de comunicación permanente y, una gran vertiente de coordinación general.²⁹

Desde la perspectiva del institucionalismo, la lógica que subyace en el concepto de gobernanza es la inclusión ciudadana en las decisiones. Al respecto, Peters señala que el enfoque de gobernanza debe existir una mayor participación ciudadana ya que ello traerá consigo una mayor calidad en la tarea de gobernar.³⁰

En este caso si hablamos de lo electoral, la gobernanza se interpretaría hipotéticamente como mayor participación ciudadana en la integración de las autoridades electorales – proceso de ciudadanización de los órganos electorales- y vigilancia ciudadana en la profesionalización de funcionarios electorales en la preparación y organización de los comicios, tanto de carácter nacional, como de carácter local.

Siguiendo a Peters, la lógica administrativa que da sustento al incipiente estudio de la gobernanza no es muy distinta de la lógica democrática. Esto se puede ver en la premisa que señala que cuando las organizaciones se hacen más abiertas y participativas, los funcionarios o empleados se sienten más motivados (o presionados) para invertir en ellas su tiempo y energía, tal como lo hacen los ciudadanos en el caso de la organización de la jornada electoral, sobre todo aquellos que integran las mesas directivas de casilla. Además de la anterior consideración, abrir el gobierno a la ciudadanía se puede ver como un lubricante que conlleva confianza y legitimidad, lo cual se puede apreciar de forma muy particular en la organización de procesos electorales.

Abrir el gobierno a la sociedad, empero no implica que los líderes políticos renuncien a su tarea fundamental de dirigir y organizar los recursos sociales, pues de hecho la raíz griega de las palabras gobierno y gobernanza implica cierta idea de conducción y control, de modo que es razonable que se piense en la capacidad conductora de una clase política cuando se piensa en la gobernanza. La diferencia con la idea de gobierno a secas, es que la gobernanza estimula el proceso de participación y la confianza de la ciudadanía. En este

²⁹Al respecto, ver Savas, Emmanuel (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York. También, ver Pollit, Christopher et. al. (2004), *Agencies: Agencies How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations* New York. Palgrave Macmillan.

³⁰Peters, Guy, (2005). “Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, en, *Foro Internacional 182*. México El Colegio de México.

sentido, gobernanza se define como heterarquía, es decir, interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones.

En resumen, el concepto de gobernanza proporciona una alternativa para analizar la toma de decisiones en función de una pluralidad de actores comprometidos a sostener acuerdos, a interactuar para plantear, promover y lograr objetivos comunes por medio del intercambio mutuo de conocimientos, recursos, ideas y normas.³¹

1.1.3 La relación entre gobernanza y elecciones

Si alguna actividad pública exige estas cualidades, es la organización de las elecciones. Preparar comicios democráticos conlleva adentrarse en procesos administrativos y de gestión bastante complejos. En este recorrido político-administrativo es preciso tomar en cuenta el papel de los actores principales, que es el caso de los líderes de los partidos políticos, cuya presencia en términos de alternativa hace posible el desarrollo de contextos con elecciones competitivas, además de que conviene tomar en cuenta el impacto de reformas constitucionales y reglamentarias, amén de los cambios en la estructura y organización de las autoridades electorales, tanto las de tipo administrativo como las del orden judicial, como es el caso de los tribunales especializados en la materia.

Al respecto, Uvalle Berrones precisa que la gobernanza en democracia, implica un desafío para el Estado y la sociedad: “La gobernanza contemporánea se caracteriza por: 1) la articulación de relaciones de interdependencia, autonomía, asociación y corresponsabilidad; 2) la variedad de relaciones interorganizacionales; 3) la existencia de redes cívicas, mercantiles y solidarias con fines de agenda pública; 4) la participación de ciudadanos organizados en las responsabilidades públicas, interactuando con las instituciones gubernamentales; y 5) la construcción de una dirección social y pública en la cual no hay un papel predominante del gobierno con fines de control y verticalidad, sino de centralidad funcional, es decir, de centro coordinador de los esfuerzos públicos.”³²

³¹Zurbriggen, Cristina (2011), “Gobernanza: una mirada desde América Latina”, en *Perfiles Latinoamericanos* No. 38. México., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), p. 42.

³²*Ibidem*, p. 6

Siguiendo esta línea argumentativa, la gobernanza electoral debe ser consustancial a los procesos democráticos, lo cual implica que se cumplan ciertos requisitos. Entre los más significativos, están la autonomía de los organismos y movimientos de la sociedad civil ante el aparato político y administrativo del Estado, sobre la base del juego que tenga como centro a la política democrática con el fin de fortalecer el poder de la dirección pública; también es necesaria la apertura de la estructura y funcionalidad del Estado para evitar la maximización de beneficios de los políticos y los administradores cuando los ambientes institucionales son débiles para conseguir imponer normas.

Asimismo, es preciso “considerar la participación de la sociedad en las tareas de gobernar para disminuir las jerarquías administrativas y burocráticas que alejan a los estados de los ciudadanos; aumento de los procesos de corresponsabilidad con la dinámica de los actores gubernamentales y actores no gubernamentales; el incremento de la responsabilidad de los Estados ante los ciudadanos respecto a su desempeño institucional, para administrar mejor los escasos recursos y mejorar la calidad de las políticas públicas; el aumento de los procesos de cooperación sociedad-Estado con base en redes, intercambios y prácticas horizontales, para dar vida a los procesos de política pública.”³³

Es preciso considerar, por otro lado, la publicidad de los procesos gubernamentales como la transparencia y la rendición de cuentas; la congruencia de las políticas públicas respecto a su diseño e implementación; el mejoramiento de la capacidad directiva y operativa de las instituciones estatales y administrativas con el apoyo de la innovación, la evaluación y las nuevas habilidades y destrezas; la construcción de consensos y no la unilateralidad como método para gobernar sociedades activas, informadas y organizadas, así como la transformación institucional y operativa de la administración pública para que sea más eficaz, responsable y democrática en la dirección pública de la sociedad.³⁴

Se puede afirmar que de los anteriores indicadores que impactan en la conversión a una administración electoral sostenida en un modelo de gobernanza democrática: reglas del

³³Uvalle Berrones, Ricardo (2012). “La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática”. En *Convergencia*. vol.19 no.60. sep./dic. pp. 11-144. Toluca, México: UAEM.

³⁴Sobre estas consideraciones, ver Aguilar Villanueva, Luis (2009) “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Freddy. Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.) *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. EGAP Tecnológico de Monterrey. México. Porrúa, pp. 90-100.

juego aceptadas por los partidos y actores políticos más relevantes; instauración de un servicio profesional de carrera en el órgano encargado de organizar elecciones; desarrollar y consolidar procesos de corresponsabilidad en la organización electoral entre ciudadanía, partidos políticos y organismos electorales; pautas político-legislativas para mejorar la actuación y gestión de las instituciones electorales; evaluación pública de acciones resultados; y, ciudadanización de las instituciones electorales.

En este sentido, la revisión permanente y mejora continua de la legislación electoral y es clave, lo mismo que la creación y consolidación de una autoridad autónoma, encargada de velar por la transparencia y la integridad de los procesos electorales. Estos elementos son fundamentales en la materialización de una gobernanza electoral democrática.

1.2 Gobernanza electoral

La mecánica democrática que supone el triunfo del partido o de los candidatos que obtienen más votos, no es automático; requiere de una serie de recursos institucionales y de gestión que hacen necesaria la formación de una estructura burocrática. Como se trata del momento más importante de un país, dicha estructura burocrática debe tener el reconocimiento de quienes compiten por el poder y de los ciudadanos.

Ante ello, cabe preguntar: ¿Cómo analizar el funcionamiento de las instituciones que organizan y preparan las elecciones? ¿Cómo evaluarlas desde la óptica de la eficacia y eficiencia administrativa o de la gerencia pública? A través del concepto gobernanza electoral se ofrecen algunas respuestas.

Analizar el funcionamiento de las autoridades administrativas electorales desde una perspectiva de la gobernanza electoral, se hace necesario a raíz del aumento de la competitividad en los comicios nacionales; de la cada vez mayor volatilidad en el electorado y del constante cambio de partido en el gobierno en las democracias más consolidadas. México no es ajeno a esta complejidad político-electoral y se vuelve un caso importante porque pese a que es un país que estuvo gobernado durante más de setenta años por un solo partido político. Actualmente la competencia por el poder en los niveles nacional y estatal, suele ser muy cerrada en la mayoría de las veces, de tal forma que la autoridad electoral siempre está sujeta a presiones para que su labor sea imparcial y

eficiente en la vigilancia del proceso, desde la selección de candidatos hasta la difusión de resultados.

El estudio de los comicios desde el enfoque de la gobernanza electoral conlleva determinadas características de tipo normativo, fundadas particularmente en la credibilidad y confianza en las elecciones, donde el Estado, a través de sus instituciones electorales, debe garantizar el cumplimiento de la ley, además hacerlo de manera transparente y sujeto a la rendición de cuentas. Para ello, en términos del concepto de gobernanza, es obligatoria la incorporación de la sociedad civil como garantía de que se vigile de manera permanente la aplicación irrestricta del estado de derecho en el ámbito electoral.

En este sentido, conviene plantear algunas interrogantes: ¿Cómo se estructura la *gobernanza* electoral en comicios de alcance nacional, subnacional y local? ¿Cuánta confianza y credibilidad se logran en las elecciones bajo un marco institucional de gobernanza electoral? ¿En el caso de México, el nuevo modelo de gobernanza electoral ha mejorado el nivel de confianza en los comicios nacionales y en los de orden regional? ¿La creación y funcionamiento del IFE ha respondido en términos empíricos a las premisas típico-ideales del concepto de gobernanza electoral?

Estas preguntas son pertinentes en función de que los modelos institucionales de gobernanza electoral están sujetos al juicio ya las percepciones de los líderes políticos y de los ciudadanos, de manera que una institución teóricamente perfecta, puede tener problemas de credibilidad en un contexto político, social y cultural determinado.

Para efectos de este trabajo, gobernanza electoral se entiende como la capacidad de los organismos de administración electoral para gestionar los conflictos por canales institucionales. Se trata de un concepto que implica una dimensión abstracta y normativa relacionada con el funcionamiento eficiente de las instituciones electorales que genera espacios donde las fuerzas políticas convergen, encuentran acuerdos y resuelven sus diferencias en torno a las elecciones. En este marco, la gobernanza electoral hace referencia a la capacidad de autogestión de redes de organizaciones públicas y privadas, estatales y

supraestatales, por lo cual, aplicada a las elecciones, entraña cierta aspiración normativa a elecciones de calidad.³⁵

Desde el punto de vista operativo, la gobernanza electoral es el más amplio conjunto de actividades que crea y mantiene el extenso marco institucional en el que las votaciones y la competencia electoral se llevan a cabo. Ello opera en tres niveles: 1) la elaboración de normas, 2) aplicación general, y 3) su adjudicación. La elaboración de normas implica el diseño de las reglas básicas del juego electoral; la aplicación involucra la implementación de estas normas para organizar el juego electoral; y la adjudicación implica resolver las controversias que surjan dentro del juego.³⁶

Asimismo, la gobernanza electoral cubre la interacción de preceptos constitucionales, leyes y reglamentos, así como características de tipo político que regulan a las instituciones, así como prácticas organizativas que determinan: a) Las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en las elecciones y la contienda electoral; b) la organización de campañas, el registro de los votantes y el escrutinio de los votos el día de las elecciones; y c) la resolución de disputas y la certificación de los resultados.

La creación de normas constitucionales establece quién posee la autoridad para definir las reglas de gobernanza electoral. En los países en vía de consolidación democrática, las luchas por el cambio de las reglas a menudo se entrelazan con las luchas por el cambio de meta-reglas, bien porque hay desconfianza de los partidos más pequeños o bien porque un grupo de funcionarios gubernamentales están interesados en favorecer a su partido. La elaboración de normas implica el diseño de instituciones que definen la estructura básica de las elecciones democráticas y ello abarca normas de competencia electoral y normas de organización electoral configuran este marco de referencia electoral.

Las reglas electorales tradicionales cubren los derechos de sufragio, las normas de representación, tamaño de la asamblea, la magnitud del distrito, los límites del distrito, y los calendarios electorales forman parte de la agenda. Sin embargo, el marco básico de elecciones democráticas también incluyen grupos adicionales de reglas que han sido

³⁵Castillo Vaquera, Jorge (2013) *Gobernanza electoral y judicialización de la política: los procesos electorales en Estados Unidos 2000 y México 2006*. México. Colegio Mexiquense, p.66

³⁶Mozaffar, Shaheen y Schedler, Andreas (2002) "The comparative Study of Electoral Governance. Introduction", en *International Political Science Review* Vo. 23 No. 1. Sage Publications, p. 7.

descuidados en gran medida en los estudios existentes: las reglas formales que rigen los votantes, del partido, y la elegibilidad de candidatos y registro; normas que regulan la observación electoral; leyes y regulaciones que afectan el recurso de dotaciones de los partidos y candidatos (su acceso al dinero y medios de comunicación); reglas prescribiendo el método de recuento, tabulación y presentación e informes de votos; y leyes estableciendo la estructura, jurisdicción, y el marco operativo de la elección de los órganos de gestión y las autoridades de resolución de conflictos.³⁷

En segundo lugar, en cuanto a la aplicación de normas, la gobernanza electoral supone la coordinación de las tareas de personal diverso y también implica la ejecución de una matriz compleja de actividades interdependientes para establecer la base institucional “estable” para la votación y la competencia electoral. Además, supone una imagen idealizada de la rutina burocrática y ejecución mecánica de conjuntos de reglas coherentes conocidas y probadas, una imagen erróneamente expuesta a partir de nociones familiares de "administración electoral" y "gestión electoral".

En regímenes en vías de consolidación democrática o también llamadas “nuevas democracias”, la tarea de la organización contiendas electorales es mucho más cercana a las “paradojas diabólicas” que a la rutina burocrática. En particular porque se requiere conciliar tres mandatos que casi siempre se confrontan: eficiencia administrativa, neutralidad política, y la responsabilidad pública. Estos tres objetivos por un lado son interdependientes pero también son contradictorios, sobre todo porque los funcionarios electorales no pueden negar ninguno de ellos, pero tampoco pueden maximizar a todos juntos.³⁸

En cuanto al reto de la eficiencia administrativa es en el nivel de aplicación de normas que la gobernanza electoral es más susceptible a errores, no sólo debido a la magnitud y complejidad de las tareas que deben ser logradas, sino también por el gran número de personas involucradas y la autorizada discrecionalidad que ejercen en el cumplimiento de sus tareas. Las elecciones implican la mayor movilización en tiempo de paz de la población

³⁷ *Ibidem*, p. 8.

³⁸ En el contexto de escasez de material y la desconfianza política que es común en muchas democracias emergentes, la credibilidad electoral puede obtenerse cuando la gobernanza electoral tiene éxito en el cumplimiento de los tres desafíos y el equilibrio de las ventajas y desventajas que involucra. *Ibidem*, p. 9-10.

nacional. Su organización requiere ejercicios logísticos complejos generalmente bajo severas limitaciones de tiempo.

Para obtener un proceso electoral creíble y votar sin problemas, estas mismas complejidades y limitaciones imponen un alto nivel de coordinación central y la planificación estratégica. Sufragio universal e igualdad de participación imponen lugares de votación de fácil acceso, que les exige la localización en todo el país y la dotación de personal adecuado y capacitado que posea suficiente autoridad para gestionar contingencias locales. En los sistemas federales, exigencias administrativas también requieren control de equilibrio central con autonomía local.

La autonomía local sin restricciones puede generar variaciones marcadas en los patrones de la gobernanza electoral como para disminuir la credibilidad del proceso electoral. La complejidad excesiva y la interdependencia de las actividades multifacéticas que integran el proceso electoral también demandan una planificación del proyecto explicando la misión de la administración electoral, aclarando los objetivos estratégicos a alcanzar, y la especificación de los mecanismos para lograrlos oportunamente.

En lo que respecta al reto de la neutralidad política, se puede afirmar que en los regímenes de transición o en vías de consolidación democrática, los partidos de oposición desconfían en la organización de los procesos electorales, y por lo general por razones válidas, pues los partidos gobernantes que transitan del autoritarismo a la democracia, buscan legitimación electoral y normalmente buscan y, a veces, logran manipular las estructuras y los procesos de administración de las elecciones para asegurar resultados favorables.³⁹

En relación con el tema de la eficiencia administrativa, las autoridades correspondientes deben tener éxito en despolitizar la gestión electoral, lo cual depende de un alto grado de eficiencia administrativa. Esto no es sencillo en las nuevas democracias por diferentes factores: limitación de los recursos financieros y humanos que prevalecen en la mayoría de las democracias emergentes y en ocasiones la excelencia organizacional es difícil de lograr. Por lo cual los partidos de oposición señalan muchas veces que las fallas técnicas son un

³⁹Ante ello, las autoridades electorales tienen dificultades para realizar sus tareas sin que pesen sospechas sobre su neutralidad política. En otras palabras, están obligados a demostrar al conjunto de votantes y líderes partidistas, que no son marionetas flexibles del régimen.

indicador de fraude. La intersección entre suspicacia política e incapacidad técnica puede provocar disputas ardientes con un potencial de descarrilar todo el proceso.

Finalmente, la gobernanza electoral supone el reto de la responsabilidad pública, lo cual implica el ejercicio de la autoridad discrecional limitada por las reglas formales. En otras palabras, en este rubro se parte de la premisa que de que las reglas formales establecen límites permisibles de comportamiento, pero no eliminan la discrecionalidad. El problema es que dichas reglas rara vez son lo suficientemente claras, específicas y consistentes para realizar el ideal burocrático de su aplicación mecánica.⁴⁰

Por ello, es fundamental fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en las estructuras político-administrativas de la gobernanza electoral. En este sentido, la rendición de cuentas en el marco de los procesos electorales, implica tres dimensiones: información, justificación y cumplimiento. La evidencia muestra, empero que las estrategias de rendición de cuentas en gobernabilidad electoral se han centrado principalmente el primer aspecto.

Por ejemplo, la supervisión, fiscalización partidista y las encuestas de opinión pública, son instrumentos orientados a la maximización de la transparencia del proceso electoral. La transparencia ayuda a prevenir, detectar y corregir las irregularidades, así como a documentar la integridad de las organizaciones electorales. La presencia de las partes representantes en los órganos consultivos, escrutinio de los medios, y las investigaciones académicas sobre gestión electoral que obligan a los funcionarios electorales a justificar públicamente sus decisiones, disposiciones legales, principios normativos y las limitaciones materiales.

En cuanto al nivel de la adjudicación, la gobernanza electoral implica la mediación y la solución de las controversias que surgen durante el proceso, los resultados de la votación y de la competencia electoral. La solución de controversias sobre los resultados electorales es de vital importancia para la función de la gobernanza electoral, como ocurre en las decisiones de las distintas apelaciones tribunales locales, estatales y federales. La norma de adjudicación prominentemente implica la resolución autoritativa de las controversias que se

⁴⁰ Generalmente, prevalece la ambigüedad y la indeterminación en los códigos electorales. Ello exige la actuación de autoridades que están obligadas a ejercer un cierto grado de discrecionalidad administrativa. El ejercicio de esta facultad discrecional, sin embargo, puede poner en cuestión la eficiencia administrativa y neutralidad política, por lo tanto, la demanda de responsabilidad pública. *Ibidem*, p. 13-14.

generan como resultado de ambigüedades en las normas electorales, o bien por la complejidad de la operatividad de los comicios, así como su implementación.⁴¹

El nivel de conflicto es un factor que impacta el desenlace del proceso que implica la gobernanza electoral. En los sistemas políticos consolidados, la confrontación es mínima en comparación con los regímenes de transición a la democracia o bien que están en vías de consolidación democrática. Uno de los aspectos clave que marca estas diferencias de comportamiento institucional y de los actores políticos y sociales, es el nivel de confianza que prevalece entre sí. En este sentido, si la confianza es vulnerada, entonces el nivel de conflictividad tenderá a ser mayor, pero si la confianza se impone a las suspicacias de los actores, el marco institucional llevará el proceso electoral hasta la fase de resolución sin contratiempos que atenten contra la estabilidad del sistema político y las instituciones de la administración electoral.⁴²

Ahora bien, la gobernanza electoral suele ser una garantía en contextos democráticos consolidados. En cambio en las nuevas democracias, la administración electoral tiene un importante desafío en todos los procesos electorales. Está obligada a organizar comicios que dejen poco lugar para la sospecha y que generen una imagen de transparencia en la competencia y en el proceso. En este sentido, el modo en que funcionen los elementos relacionados con la gobernanza electoral incidirá en los niveles de legitimidad.

Dado este desafío, el diseño institucional destinado a salvaguardar la imparcialidad, legalidad, equidad en la contienda, debe ir acompañado de la independencia político-partidista de las autoridades encargadas de la organización de los comicios. En especial porque su función es delicada y crucial, pues deben garantizar las condiciones mínimas aceptables para que la contienda sea considerada transparente e imparcial y que sean aceptadas por el conjunto de actores implicados en el proceso electoral.⁴³

Una distinción clave entre democracias en transición e institucionalizadas es la "incertidumbre política". Los contextos en proceso de consolidación se caracterizan por una débil institucionalización que afecta aspectos clave para el desarrollo de elecciones de

⁴¹*Ibidem*, p. 14-15.

⁴²Castillo Vaquera, Jorge, *Op. Cit.*, p. 56.

⁴³*Ibidem*, p. 61-62.

calidad. La incapacidad para garantizar un Estado de derecho constituye una de las primeras restricciones para la solidez institucional, pues los actores no confían en que las instituciones encargadas de aplicar el marco legal a la competencia electoral lo harán imparcialmente y esto genera una amplia capacidad de interpretación y de acción entre los actores que conduciría a situaciones fraudulentas o ilegales.

En las democracias en vías de consolidación, el diseño institucional, la responsabilidad de los actores clave, la fortaleza de las instituciones que rigen las elecciones son características más difíciles de predecir y el comportamiento de los actores es menos restringido, lo que ocasiona que las posibilidades de interpretación de los resultados se tornen infinitas y que los escenarios generados (de este tipo de contextos sean de suma cero, en los que el que gana lo gana todo y quien pierde, lo pierde todo. Escenarios como éstos suponen que sea difícil esperar que los actores políticos y sociales implicados en la contienda electoral tengan una actitud cooperativa.⁴⁴

En la medida en que una institución u organismo de gestión electoral sea capaz de asegurar un piso mínimo de requerimientos que exigen lo que Hartlyn denomina “elecciones de calidad” o “buen gobierno de la actividad electoral”, los actores (ya sean políticos o sociales) implicados en las diferentes etapas de los procesos electivos, incidirán en la factibilidad de que el resultado de las elecciones sea o no aceptable. Los procedimientos seguidos por las instituciones electorales, tanto en su integración como en su operación, determinan la aceptación de las condiciones generales de la contienda y la aceptación de la derrota entre los candidatos, con lo cual se definen la calidad de las elecciones y la gobernancia electoral.

La gobernanza electoral afecta la calidad de las elecciones. Diversas experiencias recientes en América Latina (México, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Perú, entre otros) y en Estados Unidos muestran que las instituciones electorales, así como el modo en que éstas gestionan los conflictos, inciden sobre la calidad de las elecciones y la percepción que actores políticos y sociales tienen sobre el proceso electoral.⁴⁵

⁴⁴ *Ibidem*, p. 65.

⁴⁵ *Ibidem.*, p. 65

Asimismo, la capacidad que tiene el entramado electoral (de generar gobernanza) de gestionar el conflicto electoral, por vía judicial o por vía administrativa, se ve afectada por los actores que interactúan en el sistema político, todos con intereses diversos, que buscan maximizar sus beneficios (electorales, organizativos, entre otros). Explorar estas dimensiones supone observar cuál es el papel de los actores sociales y políticos en los procesos electorales y cuál es el nivel de incidencia que tienen éstos sobre las instituciones que gestionan el conflicto electoral.⁴⁶

1.2.1 Administración electoral

Mientras la gobernanza electoral incluye todos los aspectos vinculados con la reglamentación, organización, funcionamiento y control de las elecciones, en cambio la administración electoral se refiere a la parte operativa y política del proceso. En ella interactúan una serie de elementos clave para el desarrollo de los comicios y emanan las garantías necesarias para la realización de elecciones de calidad: transparencia, equidad, imparcialidad, independencia, entre otras.

El concepto de gobernanza electoral sitúa a la administración electoral en un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales no estatales que participan en un proceso electivo. Mientras la gobernanza electoral abarca al conjunto de relaciones que integran al sistema electoral y sus interacciones con otros elementos del sistema político, la administración electoral es un componente técnico dentro del escenario que cubre la gobernanza electoral. Ello equivale a considerar a la administración electoral como componente de un engranaje sistémico. Conforme se hayan dado esas interacciones dentro de un determinado diseño institucional, incide en las posibilidades de que el resultado de las elecciones sea o no aceptable para los actores políticos.⁴⁷

La administración electoral coadyuva al establecimiento de la gobernanza electoral. Mientras ésta es el todo, la administración constituye una parte de aquélla, sin la cual la primera sería imposible. Por su parte, las instituciones de gestión electoral, comprendidas en la administración electoral, constituyen actores clave, cuya capacidad para administrar o

⁴⁶*Ibidem*, p. 62.

⁴⁷*Ibidem*, p. 70

judicializar eficientemente la conflictividad electoral circunscribe la incidencia de los diferentes actores políticos sobre las instituciones electorales y los resultados del proceso, al plano de los canales de solución de conflictos por vías exclusivamente institucionales, aun cuando éstos no estén satisfechos con el resultado de la contienda.

La administración electoral está integrada, entonces, por un conjunto de instituciones y reglas que determinan conjuntamente la imparcialidad, equidad, transparencia y legalidad, entre otros elementos. También Está compuesta por los elementos de ingeniería electoral y el marco legal de los comicios. El papel protagónico que desempeñan dichas instituciones en los procesos electorales tiende a ser más visible en las democracias en vías de consolidación, caracterizadas por la débil capacidad administrativa y los altos niveles de desconfianza entre los actores políticos.⁴⁸

El concepto de administración electoral se define desde tres perspectivas diferenciadas: 1) la subjetiva, 2) la procesal y 3) la sistémica La distinción entre estas tres maneras de abordar el objeto de estudio resulta relevante, en la medida en que constituyen distintos componentes de un mismo concepto y el estudio de cada una requiere diversas estrategias metodológicas.⁴⁹

La visión subjetiva de la administración electoral se refiere a los organismos electorales, es decir, a los agentes encargados de realizar las elecciones, con sus respectivas modalidades y subdivisiones, según cada régimen electoral (*electoral management bodies* y *electoral committees*). Abarca una o varias entidades, según la configuración institucional de cada país, ubicadas en el poder ejecutivo, en el judicial o con independencia de ambos

En esta visión también se analiza que las instituciones encargadas de la administración electoral cuenten con divisiones o departamentos especializados en la planificación estratégica de las elecciones, la organización, dirección y control de las fases del proceso electoral, la organización y capacitación del personal, la administración financiera, la consultoría jurídica, el registro de electores, la publicidad, la logística y el procesamiento de datos.

⁴⁸*Ibidem*, p. 70.

⁴⁹*Ibidem*, p. 73

La aproximación procesal entiende por administración electoral la gestión de elecciones; corresponde a un acercamiento procesal de los comicios, es decir, como "proceso electoral" (*electoral management*). La gestión electoral alude a una serie de actos sucesivos y eslabonados, esbozados por el régimen electoral, cuyo objetivo es la designación de cargos públicos mediante la realización material de elecciones. La administración electoral, en este sentido, se define como la actividad gerencial del proceso electoral. Entre esa variedad de labores ordenadas en fases, destacan la convocatoria a elecciones, la inscripción de candidaturas la elaboración del padrón electoral, la campaña política, la formación de juntas electorales, la jornada electoral, el escrutinio y la declaratoria forma de candidatos electos.

La visión sistémica pone el énfasis en la relación de las elecciones con otros componentes del sistema político; en este sentido, se habla de gobernanza electoral (*electoral governance*). Es decir, la administración electoral se concibe como una rama de la gobernanza electoral e involucra la comprensión del contexto, en especial el flujo de las relaciones de poder en cada caso concreto. Desde esta perspectiva, la administración electoral implica el conjunto de interacciones (formales e informales) entre los agentes estatales y no estatales que participa en un proceso electivo.

Así, la forma de esas interacciones en un determinado diseño institucional incide en las posibilidades de que el resultado de las elecciones sea o no aceptable para los actores políticos. Tiene que ver con la capacidad de auto-coordinación de redes de organizaciones públicas y privadas, estatales y supraestatales.

Como se puede apreciar, la administración electoral tiene capacidad de influir sobre comportamiento electoral, el sistema de partidos, las actitudes políticas, la campaña electoral y, en general, sobre la estabilidad del sistema político. Cuando una autoridad electoral no actúa de manera independiente, los efectos son nocivos la sostenibilidad democrática, dando lugar al fraude, la manipulación, la falsificación, o la distorsión del resultado de las elecciones.

Capítulo 2

Los Organismos de Gestión Electoral en perspectiva internacional

2.1 Clasificación internacional de los Organismos de Gestión Electoral

De acuerdo con su estatus en el tiempo, se distingue entre organismos temporales y organismos permanentes. Según su relación y grado de dependencia con el Poder Ejecutivo, se puede diferenciar entre los modelos en los que la administración electoral se constituye como un organismo independiente de ese poder; se constituye como dependiente del gobierno bajo la tutela de otro organismo, o corresponde por entero al gobierno.

Conforme a la participación por cuotas de partidos políticos, se reconocen entre organismos con integración partidaria total o parcial y sin ésta. Según ejerzan o no funciones jurisdiccionales, se distingue entre organismos netamente administrativos (IFE-INE), organismos administrativos con funciones jurisdiccionales o como organismos netamente jurisdiccionales especializados en contencioso electoral, como es el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México.

Los organismos de gestión electoral también se pueden analizar y clasificar según su nivel de autonomía. Los organismos de administración electoral se clasifican según la forma de designación de sus integrantes, el grado de autonomía financiera, el nivel de control de sus actos por parte de órganos políticos, entre otros.

En cuanto a los puntos clave del diseño de los órganos de la gobernanza electoral, se pueden anotar los siguientes requisitos:

1. Independencia formal del organismo correspondiente, garantizada en función de los siguientes elementos: a) procedimiento colegiado y bajo esquemas de meritocracia para el nombramiento de los integrantes del consejo directivo; b) periodos largos en el cargo de los integrantes del consejo directivo; c) renovación de los integrantes del consejo directivo en forma escalonada d) designación autónoma del presidente del consejo directivo del organismo; y e) voz y voto de los integrantes del consejo colegiado en las decisiones.
2. Profesionalización de la administración electoral bajo las siguientes premisas: a) estructura ejecutiva del organismo electoral, acompañada de prácticas colegiadas; b) ello

incluiría las comisiones de trabajo y las direcciones ejecutivas definidas en la ley; b) prescripción legal y regulación de un sistema de servicio profesional.⁵⁰

De esta manera, la gobernanza electoral, de acuerdo con las premisas señaladas anteriormente, debe darse en un contexto de desarrollo institucional que esté inserto en la mejor forma de gestión para lograr elecciones creíbles e imparciales, para lo cual las instituciones y las normas electorales deben tener un papel fundamental.

En este sentido, se puede afirmar que los organismos de gestión electoral (OGE) deben formar parte de un conjunto de instituciones y de reglas que determinen conjuntamente la probidad de las elecciones. Es claro que la preocupación por estos procesos es más significativa en las democracias emergentes, en comparación con las consolidadas, sobre todo porque las incipientes estructuras de los OGE en las naciones de reciente democratización son débiles al igual que sus procesos administrativos, debido a cierto rechazo de los líderes políticos “del pasado” a la nueva realidad política y porque existen altos los niveles de desconfianza entre los ciudadanos y los principales actores políticos.⁵¹

Siguiendo a Hartlyn, puede haber factores sociopolíticos o socioeconómicos que condicionan la organización de elecciones equitativas e imparciales, pero la clave está en la fortaleza administrativa de los OGE, así como en su independencia política. Los resultados estadísticos indican que las comisiones electorales independientes y profesionales desempeñan un papel positivo e importante en los procesos electorales en América Latina, aun cuando se considera el impacto de otros factores. Al mismo tiempo, como también indica la literatura sobre gobernanza electoral, se confirma que no se puede calificar el papel de las comisiones electorales en forma aislada, pues es preciso tomar en cuenta su contexto sociopolítico. De cualquier forma se encuentra que la independencia institucional forma-legal está asociada con un impacto en la calidad de las elecciones, sin descartar que otros factores también son importantes.

⁵⁰Catt Helena, Ellis Andrew, Maley Michael, Wall Alan y Wolf Peter (2014) *Electoral Management Design*. Sweden. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pp 21-24.

⁵¹Hartlyn, McCoy y Mustillo, *Op. Cit.*, p. 17. En el caso de México, no se debe de ignorar que la salida del Secretario de Gobernación del OGE, es decir del IFE, proporcionó autonomía de gestión y procedimientos colegiados a la autoridad electoral, dejando en las manos de los representantes ciudadanos la organización de las elecciones; también, no se debe de olvidar que dicha autoridad administrativa electoral contó desde el año 1992, con un servicio profesional de carrera. Por ello, varios estudiosos de la materia han explorado la trascendencia de la independencia y la profesionalización de los organismos electorales.

En ese sentido, se puede mencionar que la gobernanza electoral tiene que ver con la fórmula electoral, la territorialidad de los distritos electorales, el cómputo de los votos y boletas, amén de la eficiencia y eficacia de las instituciones electorales para proporcionar resultados concordantes con los resultados de la competencia electoral. Estos elementos, según se puede apreciar, en el ámbito del derecho electoral de cada país.⁵²

2.1.1 Nivel de autonomía y profesionalismo de las instituciones electorales

Ahora bien, en lo que respecta a la medición de la autonomía y el profesionalismo de las instituciones electorales, se utilizan dos métodos, de acuerdo con Hartlyn, McCoy y Mustillo. Un elemento es la independencia del control partidario, independientemente de que ello produzca algunas fortalezas y debilidades. Empero, este elemento es importante porque permite a los OGE contar con un mayor grado de confianza de parte de los electores.⁵³

Así, siguiendo a Hartlyn, McCoy y Mustillo el grado de autonomía de un OGE se determina, en principio, según el grado de partidismo de una autoridad electoral, lo que se verifica desde el origen de los nombramientos de los integrantes, de forma que se pueda medir la independencia de las personas designadas; en otras palabras, se mide el grado en que se *partidizó* la institución electoral.

En este método, debe existir un equilibrio entre la óptica formal-legal y la conducta real de los integrantes de la autoridad electoral, la cual impacta en la calidad de las elecciones. Sin embargo, dicen Hartlyn, McCoy y Mustillo, si se encuentra que un OGE tiene un impacto significativo (positivo) sobre la calidad de las elecciones, es claro que disminuye el peso que pueda tener una eventual composición *partidizada* las instituciones que organizan elecciones en contextos nacionales de incipiente consolidación democrática.⁵⁴

En función de la consideración anterior, existen cuatro categorías de OGE de conformidad con el método señalado:

⁵²Nohlen, Dieter (2011) *Sistemas electorales y partidos políticos*. México. Fondo de Cultura económica, pp. 47-76.

⁵³Hartlyn, McCoy y Mustillo, *Op. Cit.*, p.21.

⁵⁴*Ibidem*, p. 22.

1. “Dominado por un solo partido”: cuando un partido, usualmente en el poder, tiene suficientes representantes como para tomar solos la mayoría de las decisiones (ya sea que lo hagan o no).

2. “Mixto partidizado”: cuando hay una representación equilibrada de los partidos políticos en un OGE o una representación mixta, de tal forma que ningún partido pueda tomar decisiones por cuenta propia.

3. “Independiente/mixto partidario”: cuando algunos miembros son nombrados con base en representación partidaria y otros son independientes (v.g. Uruguay).

4. “Independiente de los partidos”: cuando los miembros pueden ser nombrados por el poder legislativo (o más comúnmente por jueces o grupos cívicos), pero están conscientes de que son profesionales, independientes y que no han sido nombrados por su afinidad partidaria sino por sus méritos.⁵⁵

Otro elemento a considerar es el tipo de procedimiento para el nombramiento y la duración de los periodos en que estarán fungiendo los funcionarios en la OGE. Al respecto, se parte de la idea de que a mayor número de actores y de instituciones en el proceso de nombramiento, más independencia tendrá de los órganos del control partidario. De este modo, el tiempo que están en el cargo los integrantes de la OGE, también es una variable que se toma en cuenta para la independencia de la institución de los partidos políticos.

Un factor adicional de independencia de los OGE se mide de la siguiente forma: menos autónomos son aquellos cuyos integrantes son nombrados sólo por una cámara de la legislatura; la autonomía va en aumento en la medida en que los miembros del organismo son designados a través de un procedimiento en los que intervienen varios poderes, transitando por aquellos que son dirigidos por el poder judicial hasta alcanzar procesos con participación de la sociedad civil.⁵⁶

Como se puede apreciar, desde esta óptica las instituciones electorales tienen importancia para la gobernanza electoral, pues pueden facilitar la efectividad y eficiencia mientras más apartados estén de los partidos, ya que a mayor independencia y autonomía de gestión, la

⁵⁵*Ibidem*, pp. 22-23.

⁵⁶*Ibidem*, p. 23.

calidad de las elecciones se mostrará públicamente, siendo aceptados los resultados por los perdedores, máxime en un contexto de elecciones con altos niveles de desconfianza.

Los OGE permanentes, independientes y con servicio civil de carrera ofrecen una probabilidad considerable para que las elecciones sean exitosas. Esto no es fácil en el caso de los dominados por un solo partido. Pero, según Hartlyn, McCoy y Mustillo, si hay independencia y profesionalismo en sus rutinas burocráticas, logran consolidarse. De acuerdo con el trabajo empírico realizado por los autores señalados, esto se ha dado en casos de países con órganos mixtos partidizados.⁵⁷

Es importante referir que en diferentes países considerados como democráticos, las instituciones electorales tienen una diversidad estructural. En algunos casos existe una sola institución electoral, como es el caso de Costa Rica que tiene al Tribunal Supremo Electoral, el cual cuenta con atribuciones de mucho peso, pues están marcadas en la Constitución. Entre las más importantes destacan interpretar de manera exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y ordenar a la fuerza pública las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas.⁵⁸

Sin embargo, no está por demás considerar que la función institucional de organizar elecciones lleva implícito una serie de interacciones formales e informales entre diferentes actores sociales, políticos e institucionales, tanto de tipo nacional, como subnacional y municipal, lo cual impacta en el diseño del OGE y su subsecuente evolución. Así, desde la perspectiva sistémica se puede considerar que la administración electoral se ubica como un subsistema del sistema administrativo de gobierno, de manera que el órgano tiene relaciones sistémicas con el conjunto de actores del sistema político.

En este marco, el OGE se puede analizar en tres perspectivas: 1) la subjetiva, donde se analiza exclusivamente a los organismos electorales, o sea, a los actores que organizan y

⁵⁷*Ibidem*, p.21.

⁵⁸Aunado a lo anterior, los magistrados del tribunal costarricense llevan a cabo el escrutinio definitivo de los votos de todas las elecciones que organizan contando voto por voto en cada boleta. Para realizar esta pesada tarea, cuentan con la presencia de “fiscales” de todos los partidos políticos; ello lleva implícito de manera importante una garantía adicional de transparencia Picado León, Hugo (2009) “Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica”, en *América Latina Hoy*. Núm. 51. pp. 96. Salamanca: Universidad de Salamanca.

llevan a cabo las elecciones; 2) la procesal, donde se refiere a la gestión de elecciones, es decir, las diversas etapas que comprende un proceso electoral; y 3) la visión sistémica, la cual enfatiza los comicios con otros componentes del sistema político, constituyendo lo que se ha denominado en este capítulo la *gobernanza* electoral.

Bien porque son parte del sistema político en su conjunto o bien porque no pueden ser una isla dentro del sistema de gobierno y dentro del sistema político en conjunto, en muchos casos, los OGE son como una “caja negra”. Queda claro que la ley establece especificaciones sobre su operación, que generalmente cuentan con un servicio profesional de carrera y que sus directivos son nombrados bajo ciertos patrones de decisión política, sin embargo, su funcionamiento interno, tanto en el ámbito administrativo como político, no siempre es transparente para el conjunto de la sociedad. Esto ¿qué tanto afecta su imagen en el ámbito de la comunicación política y de las percepciones ciudadanas? Es marginal si su credibilidad electoral es importante o tiene un impacto negativo si no es capaz de hacer valer su autoridad al momento de organizar elecciones y validar resultados.

Pero los buenos o los malos resultados de los OGE y de la gobernanza electoral en su conjunto, debe comprenderse en el contexto correspondiente, es decir, en el marco del contexto político en el que se está inserto; esto implica tener en cuenta las interrelaciones del poder.

2.2 El INE en perspectiva internacional

La importancia de los OGE ha llegado a tal punto que se asume que su papel administrativo es crucial más allá del momento de las elecciones, porque si su labor es confiable, la cooperación de los actores políticos derrotados será una constante en la acción de gobierno. Por el contrario, si existen dudas sobre su imparcialidad, el gobierno “ganador” tendrá dificultades, no sólo por los cuestionamientos de sus opositores o el déficit de legitimidad, sino además porque será complicada la cooperación de la oposición en las diferentes áreas de la actividad política, tanto ejecutiva como legislativa.

En este sentido, en la mayor parte de la región latinoamericana, a partir de la tercera ola democratizadora iniciada a mediados de la década de los ochenta, las nuevas democracias

se dieron a la tarea de establecer acuerdo para que las elecciones fueran procesos limpios, transparentes, justos y confiables. En tal propósito, se iniciaron discusiones, debates y se tomaron medidas para crear OGE con el carácter de independientes, permanentes y altamente especializados. Pese a diversos esfuerzos plenamente documentados de acuerdos políticos que apuntaron hacia ese objetivo, buena parte de los votantes latinoamericanos, no creen que las elecciones sean limpias y tampoco confían plenamente en el OGE que las gestiona.⁵⁹

Ahora bien, es importante analizar los alcances de los OGE en América Latina, porque han sido pilares clave en el proceso de democratización de la región y en todos los casos, han sido resultado de amplios debates entre los principales actores políticos, así como de complejos consensos partidistas y legislativos. Por otra parte la construcción de confianza en torno a sus actividades no ha resultado sencilla porque mientras se establecen reglas a favor de la gobernanza electoral y la confianza en las elecciones, diferentes grupos sociales y políticos en los niveles nacional, subnacional y local, incurren en prácticas que afectan la equidad en las elecciones.

Pese a esas dificultades, son el punto neurálgico de la democratización en América Latina, ya que de su “buen desempeño” depende la legitimidad de origen de los políticos elegidos, tanto en cargos ejecutivos como legislativos. Asimismo, queda claro que si no existe una eficiente gestión electoral que defina claramente los ganadores y los perdedores, el sistema político puede entrar en crisis de gobernabilidad. Por ello, es clave el desarrollo de una gestión electoral independiente.⁶⁰

Para efectos de esta discusión, un Organismo de Gestión Electoral es una organización o cuerpo que ha sido creado con el propósito, y por el cual es legalmente responsable, para gestionar uno o más elementos que son esenciales para la conducción de las elecciones, y de los instrumentos de democracia directa, tales como referéndums, iniciativas ciudadanas o plebiscitos, siempre que éstos formen parte del esquema legal. En este sentido, las funciones operativas esenciales a las que refiere esta definición son: 1) vigilar que se respeten los requisitos del electorado pasivo y activo, 2) recibir y aprobar las candidaturas

⁵⁹*Ibidem.*, p. 153.

⁶⁰*Ibidem.*, p. 154.

de los partidos a las elecciones, 3) gestionar las operaciones para el ejercicio del voto, 4) gestionar el escrutinio, y 5) realizar el conteo total de los votos y atribución de los cargos de cada elección.

Existen otras funciones que suelen administrar los organismos electorales a partir de su estructura y el marco legal que los rige y que en muchos casos, la literatura especializada, las denomina “secundarias”. Entre las más importantes están: 1) registro de electores, 2) delimitación de las circunscripciones electorales (geografía electoral y todas las tareas que ello conlleva), 3) elaboración de los materiales necesarios para las elecciones, 4) generación y sistematización de la información sobre sus actividades, 5) promoción de formación cívica a los electores, 6) supervisión del funcionamiento de las campañas electorales, 6) monitoreo de los medios de comunicación; 7) resolución de las disputas electorales y/o contencioso electoral, y 8) fiscalización del gasto ordinario de los partidos y durante las campañas electorales.⁶¹

En el contexto internacional, en lo que respecta a las labores citadas, existen tres modelos de OGE:

1. Modelo independiente: existe en países donde las elecciones son organizadas y gestionadas por un OGE que es institucionalmente independiente y autónomo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y tiene un cuerpo de funcionarios especializados para tal fin.
2. Modelo gubernamental: se ubica en países donde las elecciones son organizadas y gestionadas generalmente por la rama del Poder Ejecutivo por conducto de un ministerio o secretaría (generalmente del Interior) y/o mediante autoridades locales.
3. Modelo mixto: se integra por lo general de dos cuerpos: una estructura dual formada por un OGE independiente, generalmente con funciones de supervisión y vigilancia de los procesos, y un OGE gubernamental con tareas de gestión y organización electoral.⁶²

⁶¹ *Ibidem.*, p. 156

⁶² Catt Helena, Ellis Andrew, Maley Michael, Wall Alan y Wolf Peter (2014) *Electoral Management Design*. Sweden. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pp. 6-9.

1. Evolución de los modelos de OGE en América Latina

Nominación de los miembros	Tipología		
	Partidista	Mixta	No Partidista*
De los partidos en el Congreso	I Comisión Electoral Venezolana:	II Comisión Electoral México: IFE 1994	III Comisión Electoral México: IFE Colombia: CNE Tribunal Electoral Independiente
	IV Comisión Electoral México: IFE 1989	V Comisión Electoral o Tribunal Electoral Chile: TCE 1925-1973	VI Comisión Electoral Brasil: TSE México: TRIFE Uruguay: CE Chile: TCE
De dos o más Poderes del Estado	I Modelo Gubernamental México: CFE 1958-1988 Argentina DNE	II Modelo Gubernamental Chile: SE	Tribunal dependiente del Poder Judicial México: TCE 1986 Argentina: CNE

* No partidista: Ciudadanos, expertos, miembros del poder judicial o de otras instancias civiles o ciudadanas.

FUENTE: Barrientos del Monte, Fernando (2012) *Modelos de Gestión en América Latina en perspectiva comparada*. Guanajuato. Universidad de Guanajuato.

Con el propósito de revisar los casos de América Latina, es preciso tomar en cuenta cinco criterios político-administrativos para generar una clasificación que incluye otras variables relevantes: 1) criterio funcional; criterio de composición; criterio de independencia; criterio de duración; y criterio de poderes sobre el proceso electoral. A continuación se exponen los alcances conceptuales y operativos de cada criterio.

Criterio funcional: define la naturaleza funcional del OGE, el cual puede ser de dos tipos, de gestión electoral, que realice funciones centradas en la recepción y conteo de los votos, pero no aquellas relacionadas con resolución de disputas o de lo contencioso electoral, las cuales podrían situarse en un segundo tipo de OGE, especializado en justicia electoral. Estos son dos modelos posibles, pero puede existir una combinación que de cómo resultado otro tipo de modelo.

Criterio de composición: la independencia de un OGE se pondera a partir de su autonomía para tomar decisiones respecto a los eventos que suceden durante un proceso electoral y en la nominación y composición de sus miembros, pues de ello se les puede ubicar como modelo gubernamental o independiente. Asimismo, este criterio toma en cuenta el origen de los miembros que dirigen el OGE, los cuales pueden ser de origen partidista y, por tanto,

representar los intereses de los mismos partidos en los procesos electorales o bien, pueden ser “expertos” en materia electoral sin ninguna relación con los partidos. Una tercera opción es que sean miembros del Poder Judicial o designados por éste. Más aún, se puede dar una combinación de tales categorías.

Criterio de independencia: se refiere a la "autonomía interna" del OGE, lo que supone una importante capacidad de gestionar sus propios recursos materiales y humanos en el desarrollo de sus funciones, como a la "independencia" de los miembros. Este criterio está en función del anterior y se mueve en un continuum que va de la alta independencia que corresponde al modelo independiente de OGE, caracterizado por funcionar sin interferencia por parte de cualquier órgano de las dos principales ramas del poder (Legislativo y Ejecutivo), una autonomía en la toma de decisiones sobre el proceso electoral, al cual las leyes le reconocen como la máxima autoridad. Existen varios grados de independencia que observan en función de cada caso particular.

Criterio de duración: se refiere si el OGE es de carácter temporal, en tanto desarrolla sus funciones sólo durante el transcurso del proceso electoral. Si es permanente desarrolla funciones que van más allá de la gestión electoral, aunque sobresalen las funciones secundarias. Con base en la opción que corresponda se deriva la profesionalización del OGE. Así, uno permanente tendrá un nivel de profesionalización más elevado en el desarrollo de sus funciones con relación a los no permanentes.

Criterio de poderes sobre el proceso electoral: Este criterio está estrechamente relacionado con el criterio de independencia y se refiere a la relación entre el OGE y el contexto institucional y político. En este sentido, la idea de "poder" se refiere al contenido y amplitud que las leyes le otorgan a un OGE para que sus funciones esenciales o secundarias, lo que significa conferir facultades exclusivas que no pertenecen a ninguno de los otros poderes. Existen dos tipos de poder otorgados a un OGE, lo cual suele variar en un continuum de intensidad, acotados o limitados y amplios. Los poderes limitados refieren que el OGE desarrolla funciones estrictamente administrativas, circunscritas al buen desarrollo de las funciones esenciales, mientras un poder amplio significa que además de la organización de las elecciones, el OGE puede controlar diversos aspectos de las contiendas electorales: el financiamiento de los partidos y controversias al interior de éstos, hasta en

caso extremo, determinar si una fuerza política puede mantenerse en el sistema de partidos. Además puede incluir lo contencioso electoral es decir, la resolución definitiva sobre disputas electorales.⁶³

En los países latinoamericanos no existe un único órgano electoral supremo o un solo tipo de modelo de OGE en cada país, sino más bien dos modelos principales: unificado y compartido. En el modelo unificado de gestión electoral tanto la administración como la justicia están confiados a un solo OGE, generalmente referido a un tipo de Tribunal Electoral, como son los casos de Bolivia, Brasil, Ecuador y Uruguay. Además, dicho Tribunal es independiente. En cambio en Paraguay el Tribunal es parte del Poder Judicial.

A su vez, el modelo compartido es aquél donde las funciones de la gestión electoral están divididas en dos o incluso tres organismos, si se incluyen las instancias encargadas del registro electoral. La división se basa precisamente en las funciones electorales, de esta manera a un OGE se le asignan funciones de administración y control, mientras otro desarrolla las tareas de justicia electoral. En estos casos se encuentran Argentina, Chile, Colombia, Perú y México.

En todos los casos mencionados, cada OGE es permanente, si se ubican en el marco del modelo unificado o compartido. No obstante que la ubicación del OGE dentro del Estado puede variar, la mayor parte son autónomos. Algunos son parte del Poder Judicial o del Poder Ejecutivo (por conducto del Ministerio del Interior). Empero, el modelo de OE más común corresponde a una “Comisión Electoral” en sus diversas variantes, particularmente de tipo mixto o de expertos, seguido por el modelo de Tribunal Electoral independiente. El modelo gubernamental sólo se presenta en Argentina y Chile, pero en el marco de un esquema de gestión electoral compartida.⁶⁴

2.2.1 Los Organismos de Gestión Electoral y los derechos políticos

En términos organizacionales, los principales motores para evaluar el desempeño de los OGE's es importante considerar su capacidad para garantizar los derechos políticos, lo cual va acompañado de la labor de otras instituciones. De este modo, las leyes y constituciones

⁶³*Ibidem.*, p. 156-160.

⁶⁴*Ibidem.*, pp. 165-168.

de diversos países atribuyen dicha función a los OGE's. Resaltan dos características: en Chile, Uruguay y Argentina al OGE se les adjudica menores funciones a diferencia del resto de los países. En cambio, al OGE de Colombia, México y Venezuela les han sido encomendadas tales funciones en la Constitución, en especial las tareas relacionadas con el reconocimiento y extinción de los partidos, así como las de registro de electores.⁶⁵

2. Modelos de OGE en América Latina

Región	País	Nombre del OGE	Tipo de OGE	Ubicación dentro del Estado	Miembros	
Cono Sur	Argentina	CNE	TE dependiente del PJ	Poder Judicial	3	
		DNE	Modelo gubernamental I	Ministerio del interior	1	
	Chile	TCE	TE independiente	Órgano autónomo	5	
		SNE	Modelo gubernamental II	Ministerio del interior	1	
	Paraguay	TSJE	TE dependiente del PJ	Poder Judicial	3	
	Uruguay	CE	TE Independiente	Órgano autónomo	9	
Andina	Bolivia	CNE	TE Independiente	Órgano autónomo	5	
		Colombia I	CNE (1985)	Comisión electoral VI	Órgano autónomo	VARIABLE ^a
	Colombia II	RNEC	Comisión electoral V	Órgano autónomo ^b	1	
		CNE (1991,2003)	Comisión electoral VI	Órgano autónomo	9	
	Ecuador	RNEC	Comisión electoral V	Órgano autónomo ^b	1	
		TSE ^c	TE independiente	Órgano autónomo	7	
	Perú	ONPE	Comisión electoral VI	Órgano autónomo	1	
		JNE	TE independiente	Órgano autónomo	5	
	'Grandes'	Venezuela I	CSE(1958-1993)	Comisión electoral II	Órgano autónomo	9
		Venezuela II	CNE(1993-1998)	Comisión electoral II	Órgano autónomo	11
Venezuela III		CNE(1999)	Comisión electoral III	Poder Electoral ^d	5	
México I	México I	IFE(1990-1996)	Comisión electoral II	Secretaría de Gobernación ^e	11	
		TCE(1986-1994)	TE dependiente del PJ	Poder Judicial	5	
	México II	IFE(1996-2007)	Comisión electoral III	Órgano autónomo	9	
		TRIFE	TE independiente ^f	Poder Judicial	7	
Brasil	TSE	TE independiente	Órgano autónomo	7		

FUENTE: Barrientos del Monte, Fernando (2011) *Gestión Electoral Comparada y confianza en las elecciones en América Latina*. México. INAP.

a En función del número de partidos en el Congreso

b Nominado por CNE, y en cierta forma dependiente de éste.

c Hasta 2008 el máximo OGE era el Tribunal Supremo Electoral en Ecuador; con la nueva Constitución, vigente desde 2008, se crean el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, que conforman el nuevo Poder Electoral.

d Con la nueva Constitución de 1999, el OGE en Venezuela no pertenece a ninguna de las ramas de la tradicional división de poderes, ya que se crean dos nuevos poderes: el ciudadano, y el electoral, representado por el Consejo Nacional Electoral.

e Aunque el IFE se consideraba en la Ley un órgano autónomo, entre 1990 y 1996 estuvo bajo la dirección de la Secretaría de Gobernación, lo que lo convertía en los hechos en parte del gobierno, pues no tenía independencia, pero tampoco era necesariamente un modelo gubernamental. Estaba integrado por seis miembros del Poder Judicial, presidido por el secretario de Gobernación, además de representantes del Congreso.

f Si bien la legislación lo señala como parte del Poder Judicial, en realidad debe considerarse autónomo, en última instancia en cuestiones electorales.

⁶⁵ *Ibidem.*, p. 184.

La independencia es una variable clave en el análisis de los estudios de los OGE's. Para ello, se debe tomar en cuenta los siguientes criterios: 1) Instituciones o personas involucradas en la nominación de sus miembros, tales como el Congreso, el presidente, el Poder Judicial, organismos civiles, universidades, colegios de profesionistas. A una mayor combinación de entidades involucradas en la nominación, mayor será la independencia. 2) El origen y la representatividad política de los miembros. Junto con el criterio anterior, se define la naturaleza del órgano electoral, de forma que si los miembros representan a los partidos y/o la composición del Congreso; si representan al gobierno en turno o son miembros del Poder Judicial o son "ciudadanos", tales como académicos, líderes sociales, representantes de etnias, ello tendrá impacto en la orientación de las decisiones relativas al arbitraje de las elecciones. Así, a menor presencia de los partidos y del gobierno en el OGE mayor será la independencia. 3) Las personas o instituciones involucradas en la nominación del presidente del OGE. Este es un criterio importante porque define el rumbo de las decisiones que se tomen a su interior, dependiendo las facultades y los poderes que se le otorguen. La designación puede ser colegiada al interior del OGE o compartida entre los poderes que intervienen en su composición, lo que se asegura mayor autonomía. Por otro lado, si queda en manos solo actor, la independencia puede ser dudosa. 4) La institución o personas involucradas en la remoción de los miembros del OGE. Su independencia depende también de la estabilidad de los miembros que lo conforman. Si la permanencia de los miembros depende de las decisiones del Poder Ejecutivo, de las negociaciones de los partidos en el Congreso, se reduce su independencia. A menor injerencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo —y sólo por causas graves del Judicial— en la permanencia de los miembros del OGE, se genera mayor independencia. 5) Instituciones o personas que deciden el presupuesto del OGE. La independencia también está en función de los recursos económicos para gestionar sus actividades, así como las elecciones, aun cuando se trata de un criterio determinado por muchos otros factores como el aumento o no del electorado, introducción de nuevas tecnologías en la gestión electoral, la reducción de tareas electorales, la necesidad de ahorrar en los costos electorales. Sin embargo, a mayor

capacidad del propio OGE en definir su presupuesto, podrá disponer de mayor independencia.⁶⁶

La imparcialidad es una variable a la cual se recurre en los estudios sobre los OGE's, pero suele confundirse con independencia. Un OGE puede ser totalmente imparcial aunque no sea independiente, y viceversa. También puede tomar decisiones con parcialidad y aun así ser independiente. En América Latina la imparcialidad se convirtió en el elemento central de la gobernanza electoral, y su búsqueda fue el origen de la independencia de los OGE.

Cabe señalar que la imparcialidad es quizá la más difícil de observar, ya que no existen criterios totalmente objetivos en la toma de decisiones para asegurar la total imparcialidad sin someter tales decisiones a ciertos controles como la colegialidad de un OGE. Así, una decisión será más imparcial en la medida en que sea resultado de una deliberación y una votación calificada. Además, pueden estar asociados otros criterios, tales como si la decisión es definitiva sobre el o los casos en cuestión y la trascendencia de la decisión. Es así que tiene que tomarse en cuenta tres criterios que responden a la forma en que se toman decisiones clave en los OGE:

1) Fórmula en la toma de decisiones del Consejo u órgano directivo superior. Una decisión puede ser tomada de muchas formas: por votación unánime, por decisión de tres cuartas partes de los miembros del OGE, por mayoría calificada, o mayoría simple. A medida que la toma de decisiones se aproxime al formato de "más de la mitad de los miembros", aparentemente contendrá una carga mayor de imparcialidad, y viceversa. Desde luego cuenta mucho si el modelo es partidista, gubernamental o mixto.

2) Institución que califica las elecciones. Este proceso supone certificar que los comicios cumplieron con los requisitos legales para considerarlos legítimos y también implica un juicio sobre todo el proceso electoral. Si la calificación queda en manos del OGE, si trata entonces de buscar un criterio de imparcialidad y aleja de la esfera de la política una decisión de carácter administrativo, como es el hecho de contar y verificar los votos. Sin embargo, esta característica otorga al OGE un inmenso poder y, por tanto el mecanismo de

⁶⁶ Los criterios tienen el objetivo de observar la independencia de los OGE, y sobre los mecanismos que aseguran la imparcialidad, ya que ésta no es consecuencia de la primera, sino que depende de la conjunción de otros factores. La independencia es más una característica para asegurar estabilidad a la gestión electoral en su conjunto. *Ibidem.*, p. 190.

toma de decisiones se convierte en central. Si la conformación del OGE está en duda y los criterios de toma de decisiones no se acercan a un cierto grado de imparcialidad, entonces la calificación también puede ser parcial y, por tanto, no ser creíble. También se puede dar el caso que la calificación sea totalmente ajena al OGE o que éste sea responsable en parte y la decisión queda en manos del Poder Judicial.

3) El papel del OGE como (última) instancia decisoria. Se trata de evaluar si las decisiones del OGE son inapelables. Si no existe una instancia superior ante la cual acudir en caso de inconformidad, como la Suprema Corte de Justicia u otro tipo de recursos Si es última instancia, entonces un OGE se convierte en un cuarto poder formal, independientemente de la coyuntura en que ejerza sus funciones.⁶⁷

Existen casos donde la capacidad de garante no está en función de la independencia del OGE, como el SNE de Chile o el IFE de México. En otros casos es posible observar que un OGE puede ser independiente, pero con pocas capacidades para garantizar los derechos políticos de los actores que intervienen en las elecciones, como UNE y RNEC de Colombia, el Trife de México y el ONPE de Perú.

En varios casos, el amplio poder del OGE sobre las elecciones no es necesariamente proporcional al grado de independencia de que puede gozar. En los casos del IFE y el Trife de México, se observa cierta relación entre su grado de independencia y de poder, sean de control o de sanción, sobre las elecciones. Los procesos de reforma institucional de Colombia, México y Venezuela muestran la ampliación de poderes a los OGE en un segundo momento sólo después de haberles otorgado un amplio grado de independencia.

En general, los OGE en América Latina muestran indicadores altos de poder sobre los procesos electorales, lo que es una prueba empírica de cómo en algunos casos se han convertido casi en un cuarto poder. Además el grado de independencia puede variar, pues un OGE puede estar sometido a normas de control (en la nominación del presidente y del presupuesto), sobre todo del Congreso, lo que explicaría por qué varios casos muestran un grado menor de independencia respecto de otros. Un número significativo de los casos están supeditados a normas que, al menos formalmente, les permiten tomar decisiones de

⁶⁷*Ibidem.*, pp. 190-193.

manera imparcial, al margen de su grado de "independencia formal, como ocurre en Uruguay, Chile, Venezuela, Perú, Colombia y Paraguay.

Confiar en las elecciones cobra especial relevancia en las democracias en proceso de consolidación, y es parte del proceso de legitimación del régimen en cuestión. Sin embargo, de acuerdo con datos del Latino barómetro (1999- 2010), aunque la mayor parte de la población prefiere la democracia sobre autoritarismo, no está satisfecha con aquélla; además, no confía en los partidos políticos, aunque está convencida de que las elecciones son importantes para la democracia.

Por otro lado, también los datos del Latino barómetro revelan que gran parte de la población cree que las elecciones en sus respectivos países son fraudulentas, pero, paradójicamente, confía en los organismos electorales, salvo ciertas excepciones. En contraste, los países donde las reformas electorales han sido mínimas y los organismos electorales tienen menores poderes sobre los procesos electivos, la mayoría de la población tiende a confiar en mayor medida en las elecciones. Son los casos de Argentina, Chile y Uruguay.

Capítulo 3

Gestión y capacitación electoral: los modelos internacionales y el caso mexicano

3.1 Modelos de reclutamiento y capacitación de personal

La gestión electoral también se nombra y conceptualiza como administración electoral. En esta línea, un administrador (profesional) electoral, es decir, un individuo que recibe una remuneración por dedicarse exclusivamente a esta actividad, es además una persona con una serie de habilidades más allá de los relacionados con las cualificaciones técnicas o de gestión en otros campos específicos. De acuerdo con Catt, Maley, Wall y Wolf, el gestor/administrador electoral, debe tener cualificaciones de orden normativo.

En este sentido, estos autores, en su clásico trabajo *Electoral Management Design*, editado por IDEA, establecen que un administrador electoral necesita: 1. La comprensión de las estrategias para el fortalecimiento del desarrollo democrático; 2. Un compromiso con los principios que son la base de la buena práctica electoral; y 3. Un fuerte compromiso con el servicio electoral “de alta calidad” para todos los interesados. Además de estas habilidades, los administradores electorales profesionales deben comprometerse con “los principios de buena práctica electoral”, que incluyen:

- Integridad, entendida como la capacidad de actuar de una manera no partidista e independiente al no actuar en beneficio de los intereses políticos y /o corrupta, y velando por que se cumplan las leyes electorales, normas y códigos de conducta; imparcialidad, es decir, la capacidad de ser justo y de pagar los interesados trato equitativo y honesto o un campo de juego nivelado, y la capacidad de tratar a todos los grupos de interés de una manera imparcial y no partidista.
- Independencia, lo cual supone la capacidad de llevar a cabo el trabajo sin influencia de o estar bajo el control de una fuerza externa, como el gobierno o el partido en el poder.
- Transparencia, en referencia a la capacidad del organismo electoral sea abierto y con la disponibilidad de las partes interesadas de la información oportuna y el acceso a los registros del organismo electoral.
- Eficiencia, que significa que un uso óptimo se hace de los recursos de todo tipo, que los fondos electorales se usan sabiamente, y que las actividades se diseñan y llevan a cabo de manera sostenible y rentable; servicio de miras, lo que garantiza que toda la

actividad está orientada hacia la prestación de servicios de alta calidad a todos los interesados, y en los votantes particulares.

- Profesionalización, esto es, aplicación meticulosa y precisa de los procedimientos electorales como elemento clave para la entrega de unas elecciones creíbles. Los organismos electorales deben asegurar que todos los funcionarios electorales, ya sean personal básico o temporales trabajadores, deben estar bien entrenados y familiarizados con las habilidades necesarias para aplicar un alto nivel profesional en la ejecución de su trabajo técnico. La formación profesional pide la confianza del público.⁶⁸

3.1.1 Personal temporal y permanente

Ahora bien, las capacidades del personal de un OGE se puede construir o mejorar mediante la implementación de estrategias de contratación adecuados y programas de capacitación y desarrollo vigorosos para el personal temporal y permanente. No importa si un OGE es independiente, gubernamental o mixto. La evidencia muestra que los problemas que enfrentan son similares para los tres modelos.

En muchos de los OGE de modelo el reclutamiento de personal casi siempre proviene de otras oficinas del gobierno nacional o subnacional. Esto genera que no puedan tener sus propias reglas de reclutamiento y además tengan dificultades para ofrecer a todo su personal alguna perspectiva de servicio profesional de carrera, en ocasiones como resultado del reducido número de plazas y por la naturaleza especializada de muchos de los puestos del OGE en cuestión. Por lo tanto puede resultar más eficaz que confiar en el personal de servicio público, y más aún, esta situación por sí misma no inhibe el desarrollo de la profesionalización.

Sin embargo, suele ser más eficiente que un OGE tenga sus propias reglas para su personal. Estas normas podrían prohibir las transferencias de otros espacios de los gobiernos nacional o subnacional en períodos específicos, y también podría proporcionar condiciones de servicio adecuadas para la actividad profesionalizada que exigen los comicios que se realizan en los niveles nacional y local.

⁶⁸ Catt Helena Ellis Andrew, Maley Michael, Wall Alan y Wolf Peter *Op. cit.*, p. 259-260.

En cualquier caso, los OGE necesitan tener su propio personal o de lo contrario se verán que enfrentar el problema de la movilidad de todo o parte del personal de servicio público asignado a colaborar en la organización de elecciones. Esto es importante porque se puede perder al personal que ha adquirido experiencia electoral, dejando una brecha de habilidad y experiencia. Para los empleados del gobierno que laboran como comisionados en los OGE de tipo gubernamental y mixto el estar disponibles para las tareas electorales, les permite profesionalizarse, no solamente a través del aprendizaje y dominio de sus actividades, sino también asistiendo a cursos de actualización, ordenando los archivos de los materiales electorales, de tal manera que sean fácilmente accesibles, pueden ayudar a mantener los niveles de habilidad electorales.

Ahora bien, es preciso considerar que en muchos países no es posible que un OGE tenga personal permanente para la organización de los procesos electorales nacionales o subnacionales, considerando todas las casillas que se instalan. Por ejemplo, Indonesia requiere más de 4 millones de funcionarios de casilla. En este sentido, por razones de “eficiencia” no es viable mantener de forma permanente al personal profesionalizado, de manera que su presencia es de carácter temporal y sólo se activa durante un período electoral. En estos casos, lo que importa, es que los funcionarios “temporales”, sean reclutados con tiempo suficiente para recibir capacitación sobre lo que serán sus labores.

Así, los OGE están obligados a diseñar estrategias apropiadas para promover el uso eficaz del personal temporal. Estas estrategias podrían incluir medidas para garantizar la disponibilidad de personal temporal con experiencia para cada evento electoral, tales como el pago por el tiempo de disponibilidad; a su vez, medidas para mantener el contacto permanente con el personal temporal en los periodos de intermedio entre cada elección, entre los que destacan, generación de bases de datos de información de contacto, boletines para comunicarse entre autoridad y funcionarios electorales, reuniones o cursos de actualización. Estas medidas son más apropiadas para los OGE de los países donde no hay intervalo fijo para las elecciones.

Este tipo de modelo no es posible en el caso del OGE de México, el INE porque los funcionarios electorales, en su mayoría son insaculados en cada proceso electoral. En específico, los que son funcionarios de casilla. De cualquier forma, reclutados por el

sistema meritocrático o de insaculación, es fundamental que en el proceso de reclutamiento se tome en cuenta el tiempo suficiente para capacitarlos antes de las elecciones y se tengan los recursos financieros suficientes para cubrir sus pagos honorarios y las necesidades materiales de su labor.⁶⁹

3.1.2 Condiciones de trabajo del personal de los OGE

En los OGE independientes que generalmente son responsables de su propia dotación de personal, suele ocurrir que los salarios y las condiciones de remuneración salarial, en el caso de los funcionarios de alto nivel, están homologados funcionarios públicos del mismo rango de otros organismos gubernamentales.⁷⁰ Un sector de la opinión pública considera que esto es positivo porque así los funcionarios no son sujetos de presiones económicas o extorsiones por parte de actores políticos. En cambio otro sector de la opinión pública afirma que es un exceso cuando la mayor parte de los empleados públicos ganan muy bajos salarios y que los altos ingresos no son garantía para evitar que los directivos del OGE sean presa de las presiones y extorsiones de los grupos políticos y económicos más influyentes.

En algunos países, como Hungría, con el objetivo de reducir los niveles de dotación de personal de los organismos públicos, incluidos los OGE, se ha recurrido al uso de “contratistas individuales” o “corporativos externos”, especialmente para tareas de desarrollo y de apoyo técnico. Es común que el costo por persona sea mayor que un salario estándar de lo que es el servicio público, pero recurren a esta estrategia porque se ahorra en pago de pensiones y otras prestaciones salariales y no salariales. Sin embargo, esto causa “inquietud” entre el personal de base, pues temen por su permanencia y, generalmente, son conscientes de que su salario base es inferior a los contratados externamente.

⁶⁹*Ibidem*, p. 269.

⁷⁰En Rumania, el personal del organismo electoral se emplean en contrato con condiciones equivalentes a las del personal de la legislatura. Los salarios y las condiciones que son mejores que el estándar de servicio público pueden ser ofrecidos para atraer la más alta calidad personal permanente y temporal y como compensación por las largas horas de trabajo electoral período. Sin embargo, el pago continuado de salarios más altos a los funcionarios de los organismos electorales independientes entre elecciones ha dado lugar a algunas afirmaciones que esto ilustra una ineficiencia inherente a este modelo. *Ibidem.*, p. 271.

3.1.3 Modelos de reclutamiento

En términos generales un OGE se preocupa por crear oportunidades de carrera que están abiertos a los funcionarios “internos”, en virtud de que cuentan con cualificaciones profesionales de gestión electoral, de forma que los directivos prefieren que ellos ocupen los puestos vacantes de nueva creación o ya existentes. En los organismos electorales más grandes, como en la India, México o Nigeria, existen oportunidades de carrera a nivel regional, así como a nivel nacional.

En este rubro, es preciso destacar que los OGE utilizan diversos métodos para el reclutamiento. Algunos tienen libertad para crear su propio servicio profesional de carrera, como es el caso de México. En otros casos, los OGE no pueden seleccionar de manera interna a su propio personal, ya sea porque pertenecen a un servicio civil de carrera externo o porque el gobierno nacional define las prácticas de reclutamiento de todos los organismos públicos. Por ejemplo, en Indonesia el OGE debe solicitar todo su personal al organismo público que administra el servicio civil de carrera.

Se puede afirmar que es una “buena práctica” es llevar a cabo un proceso de selección abierto, como en Georgia y Palestina, en especial porque se emite una convocatoria que es accesible ampliamente difundida y es accesible para los eventuales candidatos; asimismo, se especifican claramente las habilidades, las cualificaciones y los atributos personales requeridos para cada puesto a cubrir. En México, el modelo es mixto, ya que muchas de las vacantes se ponen a concurso abierto, mientras que muchas otras plazas, son exclusivamente para el ascenso de los funcionarios del servicio profesional electoral. Este proceso es más complicado cuando los OGE operan “por tiempos”, es decir, solamente durante los procesos electorales, como es el caso de Australia.

A últimas fechas, otro criterio importante del reclutamiento es la política de género, de forma que los OGE muchas veces están obligados a tener lineamientos de equidad en sus prácticas de contratación. Más aún, los OGE deben demostrar que las mujeres tienen igualdad de oportunidades a las ofrecidas a los hombres para el empleo, la formación, la promoción y beneficios para todos los puestos permanentes y temporales. Esto puede requerir que el OGE introduzca prácticas de empleo con enfoque de género y capacitación para asegurar que todo el personal es consciente y comprometido con el logro de los

beneficios de esta política. Algunas tradiciones de segregación de género, como el requisito en muchos países árabes de separar casillas entre hombres y mujeres, afectan la posibilidad de implementar de un esquema de equilibrio de género.

En muchos países los partidos políticos ayudan en la identificación del personal “idóneo” para ser reclutado en los OGE. En Estados Unidos es común que los candidatos de alguno de los dos partidos participen en la administración electoral, especialmente a nivel de los condados. Otro caso significativo es el de Mozambique, donde su OGE se compone de personal en los niveles nacional, provincial y de distrito que son designados por los partidos con representación en la legislatura. En Hungría, los gobiernos locales reclutan a los miembros del OGE.

A su vez, en Namibia y Sudáfrica, los funcionarios del OGE deben ser aprobados por los ministerios del interior, en especial si los contratos son de corto plazo. En zonas rurales de Sudáfrica, las autoridades tradicionales tienen la facultad de identificar a jóvenes desempleados para que sean propuestos y entrevistados por los directivos del OGE para evaluar su idoneidad para su nombramiento como funcionarios en los colegios electorales locales. Otras vías para la contratación de personal laboral temporal en las casillas, incluyen corporaciones y organizaciones voluntarias. Existen casos extremos, como Uruguay, donde ningún funcionario público, ajeno al OGE, puede “ser obligado” a participar en el proceso electoral. Casos más radicales son los de México y España, donde esta “libertad” incluye a cualquier ciudadano.

3.1.4 Esquemas de nombramiento del personal

En el contexto de los países democráticos, se parte de la premisa que en el nombramiento de personal de los OGE, se debe aplicar un procedimiento de selección justo que dé lugar a la contratación de los candidatos más adecuados. Los casos más comunes en los OGE es la delegación del poder de nombramiento al titular del máximo cargo o de uno de sus miembros, o bien, en funcionarios de menor rango. A nivel internacional, en unos pocos casos, el poder de nombramiento recae únicamente en el jefe del OGE como en Botswana. A menudo, el nombramiento del personal temporal que se encarga del registro de votantes y la instalación y puesta en marcha del funcionamiento de las casillas, es realizado por

funcionarios a nivel de distrito electoral o local. Para hacer más eficiente la integración de los nuevos funcionarios al OGE, suelen desarrollarse programas de orientación-capacitación que son obligatorio para todo el personal nuevo en las primeras semanas de su nombramiento.

En algunos países, como México, la ley electoral exige que todos los funcionarios de gestión, supervisión y técnicos del OGE, es decir, del INE, sean miembros del Servicio Profesional Electoral. Los ciudadanos pueden tener acceso a este Servicio Profesional Electoral por medio de cursos de capacitación, ganando un concurso para ser reclutados o a través de un examen. Más aún, si se quiere ser miembro de pleno derecho es preciso aprobar las evaluaciones de desempeño anuales y acreditar la asistencia a cursos de formación continua, así como comprobar labores en diferentes procesos electorales.

3.1.5 Capacitación del personal

Uno de los pilares de la profesionalidad en la administración electoral es la formación adecuada y el desarrollo del personal de base permanente (si los hay), el personal temporal designado para los eventos electorales específicos, y la gran cantidad de personal de campo que pueden ser contratados temporalmente para eventos a gran escala, tales como las elecciones, referendos o registro de votantes de estilo censo. La capacitación del personal debe ser una actividad continua, sobre todo porque hay constantes cambios en los procedimientos y la tecnología electorales, además el tiempo que transcurre entre las elecciones, da lugar a que incluso el personal más experimentado se vea rebasado en lo que considera su experiencia o sus conocimientos.

Un esquema de desarrollo organizacional para el personal de un OGE debe contemplar la capacitación para generar habilidades de largo plazo, así como el desarrollo de la carrera personal. En este sentido, se trata de unificar los objetivos estratégicos del OGE y las habilidades necesarias de sus funcionarios. Estos factores son fundamentales para contribuir a la sostenibilidad de un OGE. Al respecto es importante señalar que es preciso realizar una evaluación de las necesidades del OGE (con personal propio o contratistas externos) con el fin de identificarlas lagunas o necesidades de formación individuales específicas, así como las metodologías de formación más adecuados.

De acuerdo con los estándares internacionales, las necesidades, las áreas que debe cubrir la unidad de capacitación en un OGE, son :a) desarrollo de habilidades en comunicación verbal y escrita; creatividad, innovación y capacidad de iniciativa; formación de equipos; pensamiento y resolución de problemas críticos y estratégicos; autogestión; habilidades de resolución de conflictos; gestión de proyectos; utilización de nuevas tecnologías; liderazgo, gestión, entrenamiento y habilidades de supervisión; y / o desarrollo de habilidades técnicas correspondientes a la división del OGE.

El desarrollo de la capacitación del personal puede tomar un número de formas básicas, tales como la formación informal personalizada a corto plazo en forma de reuniones, tertulias, retiros, seminarios, tutoría del personal de rangos superiores o por parte de funcionarios de otra organización. En el caso de la capacitación formal y de largo plazo, se puede ofrecer en forma de cursos o programas de desarrollo académico.

Algunos OGE's exploran y toman experiencias de otros países para mejorar sus modelos de capacitación del personal permanente y temporal. Puede hacerse a través de convenios de cooperación bilateral o multilateral. Con estos acuerdos muchos organismos electorales han podido enviar a su personal a observar elecciones en otros países, o en comisión de servicios a otros organismos electorales para la formación y la exposición a las diferentes formas de organización electoral. Esta es una manera rápida y relativamente barata de obtener nuevas ideas y la exposición a las buenas prácticas en la administración electoral. Además, las asociaciones electorales regionales pueden facilitar el intercambio de información y la adscripción y la capacitación de los administradores electorales.

Otra opción es recurrir con asesores y consultores internacionales ampliamente reconocidos, quienes, eventualmente, pueden tener el potencial de ayudar a resolver dificultades o problemas específicos, o bien asesorar a los miembros de un OGE sobre la forma de asegurar que sus operaciones cumplen con los estándares internacionales y apoyar en la construcción de capacidades propias para resolver problemas internos.

Pueden ser especialistas en campos particulares electorales y técnicos o administradores electorales cualificados. Sin embargo, los proyectos en los que un OGE recurre a asesores y consultores con experiencia en otros países, deben elaborarse adecuadamente para garantizar la transferencia de conocimientos y desarrollo de capacidades a través del

adiestramiento formal o informal del personal, con el fin de que los logros del proyecto no se aparten de la información con que cuentan los asesores.

La tutoría es otro método muy eficiente de capacitación del personal de un OGE. El enfoque “uno a uno” para el desarrollo profesional del personal permanente, no debe limitarse a los proyectos con consultores internacionales. Es posible y recomendable acudir a expertos nacionales sobre el tema. Por otro lado, para que la tutoría tenga éxito las condiciones y los objetivos de cada programa de mentores deben ser claramente establecidos.

En algunos casos el programa de tutoría ha servido para que los mentores ayuden a un OGE a desarrollar programas a favor de la equidad, sobre todo en el caso del género y de otros grupos sociales o étnicos específicos. Además de los programas de mentores internos, se dan los casos en que se generan adscripciones a corto plazo del personal del OGE para trabajar con un tutor en otra agencia del sector público o de la iniciativa privada.

Existen experiencias internacionales en las que la capacitación del personal de los OGE's se da mediante la obtención de posgrados en áreas afines o de títulos de posgrado en gestión electoral y de gobierno. Algunas instituciones de educación superior están ofreciendo cursos sobre aspectos de la gobernanza y la administración electoral. Son los casos de la American University (Estados Unidos), la Universidad de Griffith (Australia), la Universidad de París II (Francia) y la Universidad de Calgary (Canadá). En el caso de esta última, oferta un programa de posgrado en la gobernanza electoral.⁷¹

Los organismos internacionales de asistencia electoral también han desarrollado cursos de desarrollo profesional relativamente cortos para los administradores electorales, como BEAT (Basic Election Administration Training), curso desarrollado por IFES (International Foundation for Electoral Systems), que ha sido implementado en Nigeria y Sierra Leona. Un curso de desarrollo profesional, que se puede considerar muy completo para los administradores electorales es el que imparte Building Resources in Democracy, Governance and Elections (BRIDGE), el cual se desarrolla conjuntamente por IDEA Internacional, la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas y la Comisión Electoral de Australia.

⁷¹ *Ibidem.*, p. 273.

BRIDGE se compone de módulos independientes, de modo que cualquier curso se puede adaptar a las necesidades de desarrollo profesional específicos de un OGE. Todos los módulos están disponibles en inglés. Algunos o la mayoría de los módulos también están disponibles en árabe, francés, portugués y ruso, además con otros idiomas, incluyendo español.

En el Reino Unido, la Asociación de Administradores Electorales (AEA) lleva a cabo un entrenamiento regular y la educación para los administradores electorales, lo cual incluye autoridades locales. Este tipo de funcionarios electorales por lo general requieren que los candidatos a cargos relacionados con las elecciones tengan conocimientos pertinentes para desarrollar con eficiencia su trabajo. El OGE de Bagladesh creó el Instituto Nacional de Formación en la ciudad de Dhaka, que lleva a cabo una formación intensiva para el personal electoral a todos los niveles, tanto cara a cara y por vía electrónica.

3.1.6 Métodos de capacitación electoral

La capacitación intensiva del personal temporal antes de cada elección es un elemento fundamental para el exitoso funcionamiento de un OGE, así como para el buen desempeño de los funcionarios electorales reclutados. La prestación de un servicio de alta calidad, basado en los principios de integridad y buena práctica electoral, debe ser el mensaje central de toda la capacitación para el personal temporal. Es importante que un OGE desarrolle una base de datos de los funcionarios temporales que se han formado y trabajado de forma satisfactoria durante los comicios, a fin de que puedan ser contactados nuevamente, y eventualmente, designados para futuras elecciones.

La experiencia ha demostrado que es más eficaz en el desarrollo de la capacitación del personal temporal enfocarse en los elementos operacionales específicos de su responsabilidad, tales como el registro de los electores, la votación y el escrutinio. Esta capacitación es más sólida si complementa con ejercicios de simulacro. Ahora bien, es preciso evaluar el resultado de cada sesión de capacitación para mejorar el rendimiento de la formación.

Un mecanismo muy utilizado por sus bajos costos y sus eficientes resultados es la formación “en cascada”, lo cual supone la formar un grupo de capacitadores en los asuntos técnico-electorales que implica el proceso electoral, así como en técnicas de capacitación. A esto se le conoce como “formación de formadores”, los cuales en el “cara a cara” tienen la misión de capacitar a otros funcionarios electorales de nivel inferior. Así, los formadores capacitan a los funcionarios de tercer nivel, y así sucesivamente.

Este método es significativamente eficiente porque la relación costo-eficacia es destacada, sobre todo porque hace posible formar a un gran número de personas en un corto período de tiempo. El método de cascada es ampliamente utilizado en organismos electorales nuevos y consolidados. Es especialmente útil para las tareas llevadas a cabo por un gran número de personal, o donde la formación tiene que ser llevada a cabo de forma simultánea o casi simultáneamente en grandes áreas geográficas. Por ejemplo, para el registro de votantes y acreditación de los funcionarios de casilla.

Los formadores o capacitadores en cada uno de los niveles sucesivos pueden ser miembros del OGE, pueden ser formadores externos, ya sea de carácter “independiente”, académicos o miembros respetados de la sociedad civil. También puede darse el caso de una combinación del personal del OGE con instructores externos. La formación en cascada resulta eficaz si la formación en los diferentes niveles se secuencia dentro de períodos de tiempo relativamente cortos, y la formación en el nivel final de la cascada para los funcionarios de casilla está plenamente garantizada antes de la instalación de las casillas electorales.

Es importante hacer notar también que el uso de este método requiere que un gran número de formadores que deben entender lo mismo en relación con el contenido de las sesiones y metodología de la capacitación, pues cualquier fallo o mal entendido en la parte superior de la cadena serán transmitidos a los niveles más bajos y ello puede tener un impacto negativo en todo el ejercicio. Por ello es preciso establecer medidas de control de calidad, tales como limitar el número de niveles en la cascada y hacer un seguimiento estricto de las sesiones de capacitación.

Una alternativa a la capacitación en cascada es la formación de un pequeño número de equipos móviles de instructores, encargados de llevar a cabo la capacitación de todo el

personal de las elecciones en todos los niveles. Este método tiene la ventaja de que la información se imparte con precisión por equipos muy compactos de formadores. Sin embargo, requiere más tiempo, ya que un pequeño número de equipos tienen la tarea de formar a todo el personal electoral en un país. Esta puede ser una solución eficaz en el caso de eventos electorales celebrados en áreas geográficas muy pequeñas. El riesgo que existe en este método es que si un gran número de personal necesita ser capacitado y el equipo móvil comienza el trabajo mucho antes de la jornada electoral, puede ocurrir que los grupos formados demasiado temprano, pueden olvidar el conocimiento adquirido antes de ponerlo en práctica.

Otra alternativa a la cascada es la formación simultánea. En este método todo el personal temporal se entrena en un solo día o una serie de días. Este método se utiliza cuando hay muy poco tiempo para prepararse para un proceso electoral, o cuando un evento de capacitación a gran escala es útil para un OGE como un ejercicio de creación de imagen o para estimular el interés en la actividad electoral, como ocurrió en Camboya en 1993. Sin embargo, se requiere de un gran número de instructores competentes, quienes generalmente necesitan ser reclutados y entrenados en el contenido técnico. Ello, a su vez, exige una planificación muy intensa y muy costosa.

3.1.7 Materiales de capacitación

Existen en primer lugar los llamados “instructivos”. En muchos casos se trata de hojas o listas de control fáciles de leer y que se utilizan para complementar la formación en cascada de unos niveles de los funcionarios electorales. El material suele estar disponible en formato impreso o electrónico.

Otro formato es el manual. En estos casos, el manual debe estar bien escrito, fácil de interpretar y aplicar. Resulta muy eficaz en el desarrollo de un manual ubicar claramente los componentes o secciones en forma separada, de tal forma que se cubran las diferentes categorías de personal con diferentes funciones. Para verificar que todos entienden el contenido del manual, es preciso enlistar un conjunto de preguntas que los alumnos tienen que contestar para verificar sus conocimientos. Si existen dificultades económicas para imprimir todos los manuales suficientes, muchos OGE realizan copias electrónicas. Los

OGE muchas veces distribuyen los manuales sobre los procesos electorales entre los miembros de los partidos políticos, candidatos, medios de comunicación y observadores electorales.

La realización de simulacros es otro método muy útil de formación. Esto incluye el registro de los votantes y el escrutinio en las casillas. Los simulacros y algunas prácticas similares de capacitación de tipo interactivo son generalmente considerados como el método más eficaz de la formación del personal temporal del OGE y son dignos de ser incluidos en cada sesión de entrenamiento.

Por otro lado, resulta muy útil el uso de videos y gráficos para ilustrar y reforzar los textos de formación y los respectivos mensajes. Los videos hacen posible hacer presentaciones a grupos pequeños y grandes. Generalmente estos materiales son útiles para apoyar la capacitación electoral, pero no se les considera la base, como puede ser el caso de los manuales. Los videos suelen ser más eficaces cuando se desarrollan como segmentos cortos y enfocados que se pueden utilizar para ilustrar las actividades de trabajo específicas y para guiar simulacros. Un factor importante para el funcionamiento de esta herramienta es que las instalaciones cuenten la tecnología y recursos correspondientes.

3.1.8 Factores que pueden inhibir la profesionalización

Existen numerosos problemas que un OGE tiene que superar para lograr un nivel aceptable de profesionalización. Algunos problemas pueden ser de carácter interno, tales como la operación de su personal, la planificación o problemas de priorización de recursos. Otros pueden ser de tipo externo. En este caso cuenta el clima político en el que las elecciones tienen lugar, ya que ello influye en la credibilidad y la legitimidad del trabajo del OGE.

En entornos de miedo político pesan cuestiones como la intimidación y la violencia. En el caso de sociedades que no tienen dificultades para hacer valer el estado de derecho o donde los gobiernos no tienen transparencia ni obligación de rendir cuentas, es difícil organizar elecciones creíbles. Sin embargo, un OGE orientado profesionalmente tiene margen para hacer una labor aceptable. Ejemplos de organismos electorales que entregan resultados aceptables en las circunstancias más difíciles, incluyen los casos de Afganistán (2004), Iraq

(enero de 2005), Mozambique (1994), Nicaragua (1990), Palestina (2006) y Sudáfrica (1994).⁷²

Un marco jurídico electoral sólido es esencial para el éxito de la planificación y realización de las elecciones y también para la profesionalización de un OGE. Cuando el marco legal tiene huecos, el OGE suele tener dificultades en la organización de las elecciones frente a las partes interesadas.

Con el fin de evitar trastornos políticos y otras incertidumbres que podrían socavar el proceso electoral, es preferible que los cambios en el marco legal se realicen mucho antes de la fecha de las elecciones. Esto permite que el OGE tenga tiempo suficiente para capacitar a los interesados sobre los cambios, hacer las modificaciones necesarias para sus procedimientos y formar a su personal. También permite que los partidos y candidatos puedan ajustar sus planes si es necesario. La experiencia de muchos organismos electorales, sin embargo, sobre todo en las democracias emergentes, es que se den cambios de última hora.

También la falta de continuidad socava el desarrollo profesional de un OGE, en especial cuando sus estructuras tienen un carácter temporal. En cambio, un OGE permanente tiende a tener tiempo y recursos para capacitar a su personal antes de las elecciones. En muchos casos un OGE temporal tiene una fuerte dependencia de servidores públicos de otras dependencias y ello puede socavar el profesionalismo que exige el perfil de un buen funcionario electoral.

Otro problema para un OGE puede ser la falta de una financiación adecuada y oportuna. Ello puede socavar los programas de desarrollo profesional de un organismo electoral. Algunos organismos electorales, especialmente en democracias incipientes, tienen que luchar para obtener suficiente fondos para organizar las elecciones. También puede ocurrir que un OGE obtenga fondos suficientes, pero se le entreguen muy tarde, lo cual puede afectar la formación del personal electoral, ya sea permanente o temporal. En algunos casos, la entrega de fondos a un OGE puede suponer limitaciones para el gasto en capacitación y desarrollo del personal.

⁷² *Ibidem.*, p. 274.

3.2 Contexto institucional de la capacitación electoral en México

Los programas de capacitación para los funcionarios de mesas directivas de casillas, eran aprobados, en principio, por el Consejo General, pero en los hechos, había muchas dificultades administrativas porque el COFIPE no establecía claramente qué instancia tenía la responsabilidad de elaborar los planes correspondientes.

Para subsanar este hueco, la LEGIPE, estableció que el Consejo General del INE es responsable de aprobar los programas de capacitación para funcionarios de mesas directivas de casilla. Asimismo, el mismo INE en colaboración con los Organismos Públicos Locales (OPLE), serán los responsables de llevar a cabo la capacitación de los funcionarios que integrarán las mesas directivas de casilla, fundamentalmente en elecciones federales y locales, en particular, cuando ambas sean concurrentes. En principio, en las elecciones locales no concurrentes, a los OPLE se les delega esta función.⁷³

El fundamento normativo de la capacitación electoral en México, tiene como referente el artículo 41 de la Constitución, el cual determina que la “renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas”. Esta función, tiene un carácter “estatal” y está a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE) y de los OPLE.

En lo que respecta al INE, la Constitución señala que es “un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos”. En proceso de administración/gestión electoral, el INE debe guiarse por los siguientes principios: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Asimismo, el INE, en calidad de autoridad político-electoral en todo el país, contará en su estructura, con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Sus competencias

⁷³Las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales locales, delegadas a los Organismos Públicos Locales por virtud de la publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, se mantendrán delegadas hasta en tanto no sean reasumidas por votación de la mayoría del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en términos del Octavo Transitorio de dicho Decreto. LEGIPE, artículo Décimo Segundo Transitorio.

como OGE nacional son, tanto en procesos electorales nacionales y locales: 1. La capacitación electoral. 2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales. 3. El padrón y la lista de electores. 4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas. 5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales. Y 6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Para el caso de los procesos electorales federales, son atribuciones del INE: 1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos. 2. La preparación de la jornada electoral. 3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales. 4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley. 5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores. Y 6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales.

3.2.1 El personal y los esquemas de nombramiento del OGE en México

La institucionalidad electoral en México, establece dos tipos de funcionarios electorales: las personas que son reclutadas de manera permanente y temporal para realizar labores ejecutivas y administrativas, quienes, bajo un esquema de gobernanza, son contratados entre la ciudadanía para desempeñar labores diversas antes y después de los procesos electorales. Las principales actividades de éste último grupo es la entrega de notificaciones a ciudadanos “insaculados” para ser funcionarios de casilla y la eventual capacitación de los mismos para que desempeñen dicha labor el día de las elecciones.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establecía, en este sentido, que para “asegurar” el desempeño profesional de las actividades del IFE en México “por conducto de la Dirección Ejecutiva competente se organizará y desarrollará el servicio profesional electoral”, el cual habría de guiarse por los siguientes principios:

objetividad e imparcialidad. En este sentido, el Consejo General del IFE creó el “Estatuto” del Servicio Profesional Electoral⁷⁴

De acuerdo con el COFIPE, el Servicio Profesional Electoral se integra “por el cuerpo de la función directiva y el de técnicos”. El cuerpo de la función directiva tiene la función de proveer el personal para cubrir los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión. A su vez, el cuerpo de técnicos provee el personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas.

Cada “cuerpo” se estructura por “niveles o rangos propios”, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica del IFE. Los niveles o rangos permiten la promoción de los miembros titulares de cada cuerpo. En estos últimos, se desarrolla la carrera de los miembros permanentes del servicio, de manera que puedan colaborar en el IFE en su conjunto y no exclusivamente en un cargo o puesto.

El ingreso a cada “cuerpo” se materializa cuando el aspirante acredita los requisitos personales, académicos y de experiencia profesional que para cada cargo o puesto establece el Estatuto. Las vías de ingreso son el concurso público, el examen de incorporación temporal y los cursos y prácticas, de acuerdo con las respectivas normas estatutarias. La vía de cursos y prácticas quedó reservada para la incorporación del personal del Instituto que se desempeñan en cargos administrativos.

La permanencia de los servidores públicos en el IFE está sujeta a la acreditación de los exámenes de los programas de formación y desarrollo profesional electoral, así como al resultado de las evaluaciones anuales que se realizan de acuerdo con lo que dice al respecto el Estatuto.

Ahora bien, el “cuerpo” de la función directiva provee de sus rangos o niveles a los funcionarios que deben cubrir los cargos establecidos por el COFIPE para las direcciones y Juntas Ejecutivas. Así, dicho cuerpo provee los cargos en la Junta General Ejecutiva, “inmediatamente inferiores al de director ejecutivo así como las plazas de otras áreas que determina el Estatuto. También provee los cargos en las Juntas Locales y Distritales

⁷⁴Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 203. Esta disposición se mantuvo en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), artículo 201.

Ejecutivas, en el caso de las Vocalías Ejecutivas y Vocalías, así como las demás plazas que establece el Estatuto.⁷⁵

En cuanto al Estatuto del Servicio Profesional Electoral, define los niveles o rangos de cada cuerpo y los cargos o puestos a los que dan acceso; establece el catálogo general de cargos y puestos del Instituto; norma los términos del reclutamiento y selección de los interesados en ingresar a una plaza del “Servicio”, que, se especifica, debe ser “primordialmente “por la vía del concurso público; otorga la titularidad en un nivel o rango, según sea el caso; y define las modalidades y alcances de la formación y capacitación profesional y los métodos para la evaluación del rendimiento.

Asimismo, el Estatuto establece “los sistemas” de ascenso, movimientos a los cargos o puestos y para la aplicación de sanciones administrativas o remociones; al respecto se aclara que los ascensos deben otorgarse “sobre las bases de mérito y rendimiento”. Igualmente, el Estatuto contiene los términos en que pueden contratarse prestadores de servicios profesionales para programas específicos y para la realización de actividades eventuales.⁷⁶

Por otra parte, el Estatuto establece las siguientes normas: duración de la jornada de trabajo; días de descanso; períodos vacacionales, así como el monto y modalidad de la prima vacacional; permisos y licencias; régimen contractual de los servidores electorales; ayuda para gastos de defunción; medidas disciplinarias; y causales de destitución.

A grandes rasgos la capacitación puede delinearse al interior del Instituto o bien, el COFIPE autoriza al secretario ejecutivo para 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, y en general de todo el personal.⁷⁷

⁷⁵ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 204. Con la reforma, la LEGIPE mantuvo estas disposiciones, pero se determinó que el Servicio Profesional Electoral tiene carácter de “Nacional”, de manera que los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos, además de formar parte del INE, también de los Organismos Públicos Locales. LEGIPE, artículo 202.

⁷⁶COFIPE, artículo 205. Esta disposición, se mantiene en la LEGIPE, pero se añade que el Estatuto debe definir el catálogo general de cargos y puestos del Instituto y de los Organismos Públicos Locales, así como sus requisitos. LEGIPE, artículo 203.

⁷⁷COFIPE, artículo 205.

También el Estatuto establece las normas para la organización del Servicio Profesional Electoral las relativas a los empleados administrativos y de trabajadores auxiliares. En este caso, se trata de otro “cuerpo” de funcionarios, para el cual existen normas para su composición, ascensos, movimientos, procedimientos para la determinación de sanciones, medios ordinarios de defensa y demás condiciones de trabajo.⁷⁸

Actualmente, la organización del Servicio Profesional Electoral Nacional, según la LEGIPE, se desarrolló conforme a las características y plazos que establezca el Instituto a partir de la entrada en vigor de la nueva normatividad electoral. En este sentido, una de las primeras disposiciones es que se expidiera un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional, a más tardar el 31 de octubre del año 2015. No obstante, se aclara, que los procesos relacionados con el Servicio Profesional Electoral Nacional iniciados con antelación a la entrada en vigor de la nueva norma, continuarán su trámite hasta su conclusión, conforme a las normas vigentes al momento de su inicio⁷⁹

3.2.2 Personal contratado para la organización de las elecciones

Se puede considerar que la lógica de la “gobernanza” como esquema de relaciones entre sociedad y gobierno, se desarrolla en este nivel de la administración electoral. Es así porque el puesto de supervisor electoral (SE) y de Capacitador Asistente Electoral (CAE), se cubre con la concurrencia de ciudadanos que al cumplir con una serie de requisitos de reclutamiento, son contratados para hacer tareas operativas en lo relativo a ubicación de otros ciudadanos que habrán de participar en la instalación de las casillas a lo largo del territorio nacional. A su vez, los funcionarios de casilla, después de un proceso de “insaculación” entre ciudadanos registrados en el padrón electoral, son convocados y capacitados para cumplir diferentes funciones durante el proceso de votación.

⁷⁸COFIPE, artículo 206. Esta disposición se mantiene en la LEGIPE, pero se añade que además del personal del Instituto, debe considerarse al de los Organismos Públicos Locales. LEGIPE, artículo 204.

⁷⁹LEGIPE, artículo Décimo Cuarto Transitorio.

3.2.3 Capacitadores Asistentes Electorales y Supervisores Electorales

Con relación al reclutamiento de los SE y los CAE, el COFIPE establece que corresponde a los Consejos Distritales, con la vigilancia de los representantes de los partidos políticos, designarán en mayo del año de la elección, a un número suficiente de **asistentes electorales**, de entre los ciudadanos que hubieren atendido la convocatoria pública expedida y cumplan los requisitos correspondientes.⁸⁰

Sus tareas, de acuerdo con el COFIPE, son la recepción y distribución de la documentación y materiales electorales en los días previos a la elección; verificación de la instalación y clausura de las mesas directivas de casilla; información sobre los incidentes ocurridos durante la jornada electoral; y apoyar a los funcionarios de casilla en el traslado de los paquetes electorales.⁸¹

Los requisitos para ser asistente electoral, de acuerdo con el COFIPE, son ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos y contar con credencial para votar con fotografía; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno (salvo que hubiese sido de carácter imprudencial); haber acreditado, como mínimo, el nivel de educación media básica (nivel secundaria); contar con los conocimientos, experiencia y habilidades necesarios para realizar las funciones del cargo; ser residente en el distrito electoral uninominal en el que deba prestar sus servicios; no tener más de 60 años de edad al día de la jornada electoral; no militar en ningún partido político; y presentar

⁸⁰COFIPE, artículo 289. En la LEGIPE, se mantiene la figura de “asistentes electorales”, pero se agrega otra figura que, si bien funcionaba en los hechos, no aparecía en la normatividad, que es el caso de los “supervisores”. Más aún, a los asistentes electorales se les denomina “capacitadores asistentes”, que es como se les nombra en las Juntas Distritales antes de la reforma electoral. En este sentido, la LEGIPE establece que los consejos distritales, con la vigilancia de los representantes de los partidos políticos, designarán en el mes de enero del año de la elección, a un número suficiente de supervisores y capacitadores asistentes electorales, de entre los ciudadanos que hubieren atendido la convocatoria pública expedida al efecto y cumplan los requisitos. LEGIPE, artículo 303.

⁸¹ En los hechos, las funciones más importantes de los supervisores y los “asistentes” electorales, es entregar la notificación a ciudadanos insaculados para ser funcionarios de casilla, convencerlos de que acepten y capacitarlos posteriormente. Estas funciones, sin embargo, no se señalan explícitamente en el COFIPE. En la LEGIPE esta situación se corrige y se establece que los supervisores y capacitadores asistentes electorales auxiliarán a las juntas y consejos distritales en los trabajos de visita, notificación y capacitación de los ciudadanos para integrar las mesas directivas de casillas; identificación de lugares para la ubicación de las mesas directivas de casillas; recepción y distribución de la documentación y materiales electorales en los días previos a la elección; verificación de la instalación y clausura de las mesas directivas de casilla, entre las más importantes. LEGIPE, artículo 303.

solicitud conforme a la convocatoria que se expida, acompañando los documentos que en ella se establezcan.⁸²

3.2.4 Funcionarios de casilla

Se puede considerar que en el marco de la organización de los procesos electorales, la casilla es el factor clave de lo que supone el éxito o fracaso de lo que se ha denominado como “gobernanza electoral”, porque es el momento solamente los ciudadanos se involucran y son los protagonistas de la realización de los comicios. Antes de explicar cuáles son las características que la ley dicta a los ciudadanos para formar parte de la mesa directiva de las casillas, conviene señalar cuál es procedimiento establecido para su instalación.

En principio, el COFIPE señala que en toda sección electoral “por cada 750 electores o fracción” se instalará una casilla para recibir la votación de los ciudadanos residentes en la misma; de ser dos o más se colocarán en forma contigua y se dividirá la lista nominal de electores en orden alfabético.⁸³

El procedimiento para integrar las mesas directivas de casilla supone el siguiente procedimiento, de acuerdo con el COFIPE. En una primera etapa el Consejo General, en enero del año de la elección debe sortear un mes del calendario que, junto con el que siga en su orden, serán tomados como base para que, de acuerdo al resultado, entre el 1º y el 20 de marzo del mismo año, las Juntas Distritales inicien un proceso de insaculación de las listas nominales de electores integradas con los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar con fotografía al 15 de enero del mismo año, a un 10% de ciudadanos de cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de ciudadanos insaculados sea menor a cincuenta; para ello, las Juntas deben apoyarse en los centros de cómputo del IFE. En este último supuesto, pueden estar presentes en el procedimiento de insaculación, los miembros

⁸² COFIPE, artículo 289. La LEGIPE tiene una adición restrictiva para el reclutamiento, la cual se refiere además de no militar en ningún partido político, que el aspirante no haya participado activamente en alguna campaña electoral y que tampoco haya participado como representante de partido político o coalición en alguna elección celebrada en los últimos tres años. LEGIPE, artículo 303.

⁸³ COFIPE, artículo 239. En la LEGIPE, se hizo una adición en este punto, considerando los nuevos atributos del INE en la organización de elecciones en las entidades federativas: en el caso de las elecciones locales concurrentes con la Federal, se deberá integrar una casilla única. LEGIPE, artículo 253.

del Consejo Local y los de la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores de la entidad de que se trate.⁸⁴

A los ciudadanos que resultan seleccionados se les convoca para que asistan a un curso de capacitación que debe impartirse del 21 de marzo al 30 de abril del año de la elección. Una vez realizado el curso, las Juntas Distritales, después de hacer una evaluación “imparcial y objetiva”, tienen que seleccionar, “en igualdad de oportunidades”, a las personas más “aptas”. En este proceso, según el COFIPE, tienen preferencia los de mayor escolaridad.⁸⁵

En una segunda etapa, el Consejo General del IFE, en marzo del año de la elección debe sortear las 29 letras que comprende el alfabeto, a fin de obtener la letra a partir de la cual, con base en el apellido paterno, se seleccionará a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla.⁸⁶ En una tercera etapa, de acuerdo a los resultados obtenidos en el sorteo realizado, las Juntas Distritales, entre el 16 de abril y el 12 de mayo siguiente, deben hacer una relación de aquellos ciudadanos que hayan asistido a la capacitación correspondiente y que no tengan impedimento alguno para desempeñar el cargo. De esta relación, los Consejos Distritales insacularán a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla, a más tardar el 14 de mayo.⁸⁷

Una vez concluida esta tercera etapa, a más tardar el 15 de mayo las Juntas Distritales integrarán las mesas directivas de casilla con los ciudadanos seleccionados. Posteriormente, se debe determinar, según su escolaridad de las personas seleccionadas, las funciones que cada uno debe desempeñar en la casilla. Una vez realizada la integración de las mesas

⁸⁴COFIPE, artículo 240. En la nueva legislación, se modificaron diversas disposiciones de este artículo. Primero, el Consejo General del INE debe hacer el sorteo en diciembre del año previo a la elección del mes del calendario y su consecutivo correspondiente. Segundo los ciudadanos que deben ser tomados como base para ser insaculados y, eventualmente, integrar las mesas directivas de casilla, deben salir del corte del listado nominal al 15 de diciembre previo al de la elección. Tercero, Conforme al resultado de la insaculación, del 1º al 7 de febrero del año en que deban celebrarse las elecciones, las juntas distritales deben insacular, de las listas nominales de electores integradas con los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar al 15 de diciembre del año previo a la elección, a un 13% de los electores de cada sección. LEGIPE, artículo 254.

⁸⁵COFIPE, artículo 240. No hubo modificaciones en la nueva normatividad electoral. LEGIPE, artículo 254.

⁸⁶COFIPE, artículo 240. Con la reforma electoral, la nueva normatividad establece que el sorteo es con 26 letras, en lugar de 29. LEGIPE, artículo 254.

⁸⁷COFIPE, artículo 240. En la nueva legislación, las fechas se cambiaron. Después del sorteo de las 26 letras, las Juntas Distritales deben hacer, entre el 9 de febrero y el 4 de abril, la relación de ciudadanos que puedan desempeñar el cargo como funcionarios de casilla. De esa nueva lista, relación, los consejos distritales insacularán a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla, a más tardar el 6 de abril. LEGIPE, artículo 254.

directivas, las Juntas Distritales, a más tardar el 16 de mayo del año en que se celebre la elección, deben publicar las listas de sus miembros para todas las secciones electorales en cada distrito. Finalmente, los Consejos Distritales notificarán personalmente a los integrantes de las mesas directivas de casilla su respectivo nombramiento y les tomarán la protesta correspondiente.

3.2.5 Atribuciones de los funcionarios de casilla

El COFIPE establece como “obligación” para los ciudadanos mexicanos “integrar” las mesas directivas de casilla. La capacitación que debe darse para tal efecto, está a cargo de las Juntas Distritales.⁸⁸ En términos normativos, las mesas directivas de casilla son “los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales” en las que se divide cada uno de los 300 distritos electorales.⁸⁹

Las mesas directivas de casilla como autoridad electoral tienen como principal función “respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo”. En cada sección electoral se instala una casilla para recibir la votación con ciertas excepciones que el propio Cofipe establecía. Las mesas directivas de casilla se integran con un presidente, un secretario, dos escrutadores, y tres “suplentes generales”.⁹⁰

Para ser integrante de mesa directiva de casilla se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y ser residente en la sección electoral que comprenda a la casilla; estar inscrito en el Registro Federal de Electores; contar con

⁸⁸COFIPE, artículo 5. Esta disposición se mantuvo en los mismos términos con la reforma electoral. LEGIPE, artículo 303.

⁸⁹COFIPE, artículo 154. Esta disposición tuvo una adición en la nueva ley electoral, a propósito de que el INE abroga la posibilidad de organizar elecciones en los estados. Así, ahora se establece que las mesas directivas de casilla, además de recibir la votación en los 300 distritos electorales, también lo harán en el caso de las demarcaciones electorales de las entidades de la República. LEGIPE, artículo 81.

⁹⁰COFIPE, artículo 155. Con la reforma, se consideró la necesidad de incluir más funcionarios de casilla, pues el INE asumió el mando organizativo de lo que supone la instalación de las mesas directivas de casilla. De esta manera, la nueva disposición establece que en los procesos electorales en los que se celebre una o varias consultas populares, se designará un escrutador adicional quien será el responsable de realizar el escrutinio y cómputo de la votación que se emita en dichas consultas. Asimismo, en los procesos en que se realicen elecciones federales y locales concurrentes en una entidad, el Consejo General del INE deberá instalar una mesa directiva de casilla única para ambos tipos de elección, la cual se integrará con un secretario y un escrutador adicionales.

credencial para votar; estar en ejercicio de sus derechos políticos; **haber participado en el curso de capacitación electoral** impartido por la Junta Distrital Ejecutiva correspondiente; no ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía; y saber leer y escribir y no tener más de 70 años al día de la elección.⁹¹

Las principales atribuciones de los presidentes de las mesas directivas de casilla son: recibir de los consejos distritales la documentación, útiles y elementos necesarios para el funcionamiento de la casilla, y conservarlos bajo su responsabilidad (en su domicilio) hasta la instalación de la misma; identificar a los electores durante la votación; mantener el orden en la casilla y en sus inmediaciones, con el auxilio de la fuerza pública si fuese necesario; suspender, temporal o definitivamente, la votación en caso de alteración del orden o cuando existan circunstancias o condiciones que impidan la libre emisión del sufragio, el secreto del voto o que atenten contra la seguridad personal de los electores, de los representantes de los partidos o de los miembros de la mesa directiva; retirar de la casilla a cualquier persona que incurra en alteración grave del orden, impida la libre emisión del sufragio, viole el secreto del voto, realice actos que afecten la autenticidad del escrutinio y cómputo, intimide o ejerza violencia sobre los electores, los representantes de los partidos o de los miembros de la mesa directiva; practicar, con auxilio del secretario y de los escrutadores y ante los representantes de los partidos políticos presentes, el escrutinio y cómputo; concluidas las labores de la casilla, turnar oportunamente al Consejo Distrital la documentación y los expedientes respectivos en los términos del artículo 285 de este Código; y fijar en un lugar visible al exterior de la casilla los resultados del cómputo de cada una de las elecciones.⁹²

Por su parte, a grandes rasgos, los secretarios de las mesas directivas de casilla tienen como funciones principales levantar las actas de los resultados del proceso electoral, contar las boletas electorales recibidas y anotar el número de folios de las mismas en el acta de instalación y apoyar con el conteo de votos, recibir los escritos de protesta que presenten los representantes de los partidos políticos e inutilizar las boletas sobrantes.⁹³ A su vez, los escrutadores, son los principales responsables de contar la cantidad de boletas depositadas

⁹¹COFIPE, artículo 156. No hubo modificaciones con la reforma electoral en este rubro. LEGIPE, artículo 83.

⁹²COFIPE, artículo 158. No hubo modificaciones con la reforma electoral en este rubro. LEGIPE, artículo 85.

⁹³COFIPE, artículo 159. No hubo modificaciones con la reforma electoral en este rubro. LEGIPE, artículo 86.

en cada urna, y el número de electores que votaron conforme a las marca asentada en la lista nominal de electores, cerciorándose de que ambas cifras sean coincidentes y, en caso de no serlo, consignar el hecho y contar el número de votos emitidos en favor de cada candidato, fórmula, o lista regional.⁹⁴

3.3 El proceso electoral de 2012 y la estrategia de capacitación

En 2011 el IFE elaboró la “Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2011-2012” en calidad de “documento normativo” que permitió a este instituto, a través de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEYEC) la coordinación del trabajo conjunto, en todos los niveles, para hacer más eficiente el desarrollo de sus actividades en la materia.⁹⁵

Asimismo, dicho documento generó lineamientos precisos y ajenos a la interpretación en torno a las actividades de capacitación que debían realizar los órganos desconcentrados, garantizando, ante ciudadanos y dirigentes partidistas “confiabilidad y transparencia en la instrumentación de los procedimientos”. También estableció con claridad la información necesaria para que se conociera “a nivel nacional” qué actividades se realizarían, cómo debían hacerse y el momento que le correspondían al marco del Proceso Electoral Federal (PEF) 2011-2012.

Los proyectos que integraron la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral fueron: Supervisores Electorales (SE) y Capacitadores Asistentes Electorales (CAE), Capacitación Electoral e Integración de las Mesas Directivas de Casilla, Asistencia Electoral, Ubicación de Casillas, Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral, supervisión, seguimiento y evaluación, además de los mecanismos de coordinación en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas.

La Estrategia contempló básicamente dos programas: 1) Programa de Capacitación Electoral e Integración de Mesas Directivas de Casilla, y 2) Programa de Asistencia Electoral. En el primero se incluye el Proyecto de Capacitación Electoral e Integración de

⁹⁴COFIPE, artículo 160. No hubo modificaciones con la reforma electoral en este rubro. LEGIPE, artículo 87.

⁹⁵ IFE (2013) “Integración de las Mesas Directivas de Casilla”, en *Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012*. Capítulo 7. México. IFE.

Mesas Directivas de Casilla. En el segundo programa se contemplan los proyectos de Asistencia Electoral, Ubicación de Casillas y Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral.

3.3.1 Programa de Capacitación Electoral e Integración de Mesas de Casilla

La DECEYEC fue la encargada de dirigir, coordinar, supervisar y evaluar este programa, que se operó a través de diversas actividades que desarrollaron los 32 Consejos Locales y las 300 Juntas Distritales para llevar a cabo los procedimientos de reclutamiento, selección, contratación, capacitación y evaluación del personal auxiliar que participó en el PEF 2011-2012.⁹⁶

También en el programa se propusieron los mecanismos y criterios para llevar a cabo, desde los órganos de dirección y ejecutivos del IFE, la verificación y evaluación de las tareas que se realizaron en el ámbito de la capacitación electoral, con la finalidad de contar con elementos que permitieron decidir sobre la aplicación de acciones preventivas o correctivas. El programa se apoyó, para su operación, en cinco documentos que a continuación se enlistan.

3. Documentos del Programa de Capacitación Electoral Integración de Mesas Directivas de Casilla

	Tema
Anexo 1	Lineamientos para la selección y operación de los centros de capacitación electoral
Anexo 2	Lineamientos para aprobar Secciones de Atención Especial
Anexo 3	Lineamientos para el seguimiento, verificación y supervisión de la integración de mesas directivas de casilla
Anexo 4	Cronograma
Anexo 5	Carta de los Consejeros

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012

⁹⁶En este programa se describió con detalle los procedimientos para la capacitación electoral y el cumplimiento a lo establecido en el COFIPE para la integración de las mesas directivas de casilla, así como la finalidad de seleccionar de forma aleatoria a los ciudadanos que fungieron como funcionarios de mesa directiva de casilla y que recibieron, contaron y registraron los votos el día de las elecciones, así como los mecanismos para determinar y aprobar secciones que requirieron de atención especial. En este programa se indican también los materiales didácticos a utilizar durante los cursos de capacitación electoral y simulacros.

3.3.2 Lineamientos de contratación de Supervisores y Capacitadores-Asistentes Electorales

A través de estos lineamientos, se tuvo como propósito fundamental proporcionar a los integrantes de las Juntas y Consejos Distritales, los criterios y especificaciones que debieron aplicar durante el proceso de reclutamiento, selección, contratación, capacitación y evaluación de los SE y CAE que participaron en el PEF 2011-2012. Es por ello que resultó fundamental que los responsables de la contratación de los SE y CAE siguieran puntualmente los procedimientos del Manual, pues se buscaba que el personal contratado reuniera el perfil y todos los requisitos para desempeñarse con éxito en las funciones de su puesto.

Programa de Asistencia Electoral

Con el fin de cumplir los mandatos de la legislación electoral, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE) del IFE elaboró el Programa de Asistencia Electoral, en el que se estableció una programación estandarizada y “transparente” de actividades que permitieron a las Juntas Ejecutivas y a los Consejos Locales y Distritales, asegurar que el personal encargado de realizar las tareas de asistencia electoral se entregaran a los presidentes de las mesas directivas de casilla la documentación y los materiales electorales necesarios para su instalación, así como informar sobre el desarrollo del proceso electoral y apoyar a los presidentes de las casillas en el traslado de la paquetería electoral a la sede del Consejo Distrital.

En este marco, la DEOE y la DECEYEC proporcionaron a las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales los criterios y orientaciones para una “eficiente” ejecución y desarrollo de los mecanismos de coordinación, encaminados a facilitar una mejor planeación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de las tareas de capacitación y asistencia electoral.

Entre los **objetivos** más significativos de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral se enumeran los siguientes:

- 1) Fortalecer la coordinación institucional entre las Direcciones Ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de Organización Electoral y los órganos desconcentrados, para asegurar la óptima toma de decisiones en cada momento del PEF 2012.
- 2) Llevar a cabo el proceso de selección para la contratación de SE y CAE, mediante una convocatoria a nivel nacional que contenga los requisitos específicos para los aspirantes al puesto.
- 3) Integrar las mesas directivas de casilla con ciudadanos doblemente sorteados y capacitados en el ejercicio de las atribuciones que tienen durante la Jornada Electoral, garantizando el cabal cumplimiento de los principios rectores del IFE;
- 4) Evaluar el procedimiento de integración de mesas directivas de casilla, así como la efectividad del proceso de capacitación electoral;
- 5) Coordinar, supervisar y evaluar el cumplimiento de las actividades a cargo de la DECEYEC y de las Juntas y Consejos Locales y Distritales en materia de capacitación electoral, de integración de mesas directivas de casilla, además de informar a las instancias competentes y a los actores que participan en el PEF;
- 6) Cubrir las necesidades en materia de informática de la DECEYEC, mediante el diseño y utilización de herramientas que contribuyan al procesamiento de la información para la toma de decisiones que requieran las distintas áreas en el desarrollo de sus actividades;
- 7) Apoyar en la recepción de la documentación, y materiales electorales en las bodegas de consejos distritales, además de efectuar su distribución a los presidentes de las mesas directivas de casilla en días previos a la Jornada Electoral;
- 8) Ayudar en la obtención de anuencias y entrega de notificaciones a los propietarios de los inmuebles en donde se ubican las casillas;
- 9) Auxiliar en la elaboración y exhibición de los listados de ubicación e integración de las mesas directivas de casilla, en los lugares de mayor afluencia en el distrito electoral;

- 10) Identificar las necesidades de mobiliario y servicios para el adecuado funcionamiento de las casillas que se instalan durante la Jornada Electoral, además de asegurar su equipamiento;
- 11) Informar de manera permanente y oportuna al Consejo General del IFE y a los 32 Consejos Locales y Distritales sobre el desarrollo de la Jornada Electoral;
- 12) Proporcionar la metodología y técnicas para realizar los procesos de reclutamiento, selección, contratación, capacitación y evaluación del personal auxiliar que apoya en las actividades de capacitación electoral de los ciudadanos sorteados y designados para integrar las mesas directivas de casilla en la Jornada Electoral, además de apoyar los trabajos de asistencia electoral, conforme lo establece el artículo 289 del COFIPE.
- 13) Contar con el personal auxiliar que cumpla con el perfil del puesto y los requisitos indispensables para apoyar a las Juntas y Consejos Distritales en la capacitación de los ciudadanos sorteados y designados que integran las mesas directivas de casilla, además de la realización de las tareas de asistencia electoral;
- 14) Destacar la importancia que los mecanismos de coordinación tienen dentro de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral;
- 15) Homologar procedimientos que faciliten la coordinación de los procesos de capacitación y asistencia electoral al interior de las Juntas Locales y Distritales para la realización de actividades de planeación, implementación, seguimiento y evaluación que favorezcan la eficacia en el cumplimiento de metas;
- 16) Planear, coordinar y evaluar las actividades de capacitación y asistencia electoral que desarrollan los CAE en sus áreas de responsabilidad y los SE en sus zonas de responsabilidad, en cada una de las etapas de la organización operativa y logística del PEF 2011-2012;
- 17) Identificar situaciones específicas que pudieran entorpecer u obstaculizar el adecuado desarrollo de las actividades planeadas, con/ el propósito de adoptar acciones correctivas oportunas, y

- 18) Hacer eficiente la sistematización de las actividades en materia de coordinación y comunicación hacia las instancias superiores

Reclutamiento de Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales

A nivel nacional se contrataron a 29 mil 490 CAE y 4 mil 837 SE, para dar un total de 34 mil 327 personas reclutadas, incluyendo el personal que requirió el órgano local de Colima y algunas Juntas Distritales de la Ciudad de México para el Proyecto del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE); para esta actividad se reclutó a 50 CAE y 7 SE. Esta cifra representa un incremento del 17.52% en relación con los 29 mil 205 contratados durante las elecciones 2008-2009 (25 mil 724 CAE y 3 mil 481 SE). Poco más de la mitad de los CAE contratados fueron mujeres, es decir, se contó con 15 mil 619 capacitadoras-asistentes y 2 mil 76 supervisoras electorales. En términos generales, el 51.55% del personal contratado fueron mujeres.

Para llevar a cabo la el reclutamiento de SE y CAE, se elaboró un “Manual de Contratación”, el cual fue un documento normativo primordial para el IFE, que formó parte de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral. Mediante este documento se determinaron los estándares de los procesos de selección y contratación del personal auxiliar. Su objetivo fue proporcionar a los integrantes de los órganos desconcentrados las actividades, criterios y especificaciones que se emplean en el proceso de selección de los aspirantes a SE y CAE, su contratación, capacitación y evaluación.⁹⁷

El proceso de selección se conformó por cuatro etapas: entrega-recepción de solicitudes y evaluación curricular; 2) plática de inducción; 3) Examen de conocimientos, habilidades y actitudes y 4) entrevista. Es importante mencionar que la evaluación integral estuvo conformada por el examen (con un valor de 60%) y la entrevista (con un valor de 40%), con ello se eligió a los aspirantes con mayor calificación para ser contratados.

⁹⁷En el PEF 2011-2012 el manual refiere algunas modificaciones importantes en comparación al manual del PEF 2008-2009: 1) En el momento que se realizó la entrevista al aspirante a SE, también se aplicó la entrevista correspondiente al puesto de CAE. 2) Se adecuaron los tiempos de duración de los dos cursos de capacitación. 3) Se amplió el período de difusión de la convocatoria para los distritos que lo requerían. 4) Hubo incremento en los honorarios y gastos de campo de acuerdo a los índices inflacionarios y se hicieron ajustes a la asignación de rangos de gastos de campo en sus 4 niveles, y; 5) Las dos evaluaciones de SE y CAE se realizaron en los dos períodos de contratación conforme a las metas establecidas, así como a las actividades de capacitación y asistencia electoral, porcentajes y perfiles/competencias de actuación aprobados.

4. Supervisores Electorales y Capacitadores-Asistentes Electorales contratados

Cargo	Total	Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje
SE	4,837	2,076	42.92	2,761	57.08
CAE	29,490	15,619	52.96	13,871	47.04
Total	34,327	17,695	51.05%	16,632	48.95%

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012

3.3.3 Primera insaculación de ciudadanos para conformar mesas directivas de casilla

El 25 de enero de 2012, el Consejo General del IFE realizó el primer sorteo del mes-calendario, con el propósito de realizar la primera insaculación para reclutar ciudadanos que, eventualmente, se convertirán en funcionarios de casilla. En este sentido, como lo establece el COFIPE, de manera aleatoria, se extrajo al 10% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de cada sección electoral con corte al 15 de enero de 2012 y que hubiesen nacido en el mes de diciembre.

Es importante señalar que la insaculación se realizó con el Sistema ELEC2012, a través del Sistema de Primera Insaculación. La DECEYEC y la Unidad Técnica de Servicios de Informática (UNICOM) trabajaron de manera conjunta en el diseño y desarrollo del Sistema de Primera Insaculación. Dicho sistema fue el encargado de ejecutar el proceso de primera insaculación y de permitir el registro de información sobre las tareas de visita, notificación y capacitación a ciudadanos sorteados en materia de integración de mesas directivas de casilla.

La entrega de discos compactos con la Lista Nominal con corte al 15 de enero, utilizados como insumo durante el proceso de primera insaculación, se realizó el 16 de febrero en el Centro para el Desarrollo Democrático (CDD), donde acudieron los Vocales de Capacitación Electoral y Educación Cívica locales de las 32 entidades.

Así, el 6 de marzo de 2012 a las 11:00 horas las 300 Juntas Distritales Ejecutivas insacularon de la Lista Nominal de Electores en los términos señalados en cada una de las 66 mil 740 secciones electorales que integran el país, sin que en ningún caso el número de

sorteados fuera menor a 50.⁹⁸ Los miembros de los Consejos Locales y Distritales, así como de las Comisiones de Vigilancia Locales, estuvieron presentes durante el desarrollo de la primera insaculación. El proceso de insaculación se realizó de manera simultánea en todas las Juntas Distritales.⁹⁹

El Listado Nominal de Electores con corte a 15 de enero de 2012 fue de 77 millones 166 mil 75 electores, y el padrón de 84 millones 427 mil 496 ciudadanos. El número de ciudadanos insaculados ascendió a 8 millones 62 mil 96 personas, que correspondió al 10.45% del listado nominal, de los cuales, 4 millones 178 mil 58 fueron mujeres y 3 millones 884 mil 903, hombres. Es preciso aclarar que el porcentaje aumentó debido a que existen secciones electorales que tienen entre 50 y 499 electores en Lista Nominal, y en estos se insaculan 50 ciudadanos, así como también para el caso de la insaculación de los ciudadanos de listados diferenciados para casillas extraordinarias.

Cabe mencionar que para tal procedimiento se celebraron sesiones de Consejo y de Junta Distrital de manera conjunta. Consolidada la información por parte de la UNICOM en el servidor central, se procedió a imprimir los listados de ciudadanos insaculados en orden alfabético. Dicho listado fue firmado por los presentes de acuerdo al mecanismo que determinó cada Consejo Distrital previamente a la celebración de la sesión. Del ejemplar firmado se hicieron dos copias, el original se anexó al acta circunstanciada, una copia la conservó el VE distrital y la otra se colocó en los estrados de la Junta Distrital Ejecutiva por cuatro días.

Posterior al proceso de insaculación se imprimieron los listados de insaculados en el orden de visita alfabético-geográfico, con la finalidad de organizar y llevar un control de las tareas de visita y si era posible la notificación y capacitación en el mismo momento. La visita y la notificación a ciudadanos sorteados se llevaron a cabo de manera simultánea y/o paralela a partir del 9 de marzo y hasta el 30 de abril.

⁹⁸Los listados que correspondían a las secciones con casillas extraordinarias estuvieron diferenciados de acuerdo con la proyección de casillas al mes de enero de 2012 y se generaron listados diferenciados en aquellas secciones que fueron atendidas por más de un CAE (secciones compartidas)

⁹⁹Se excluyó de manera automática a los ciudadanos cuya credencial para votar tuviera el número 87 u 88 en la clave de elector, ubicada en el espacio de la entidad de nacimiento, en virtud de que estos números se refieren a los ciudadanos que obtuvieron otra nacionalidad además de la mexicana, o que se naturalizaron mexicanos.' Se excluyó a los ciudadanos que al día de la elección cumplieran 71 años o más.

5. Comparativo entre PEF 2005-2006, 2008-2009 y 2011-2012

		2005-2006		2008-2009		2011-2012	
Ciudadanos insaculados		7'293,255	100%	7'837,565	100%	8'062,961	100
Visitados para notificar		7'103,921	97.40%	7'834,065	99.96%	8'060,720	99.97%
Notificados		4'847,893	66.47%	5'323,060	67.92%	5'532,190	68.61%
Notificación efectiva		3'239,251	44.41%	3'263,269	41.63%	3'172,491	39.35%
2006 No notificados	2009 y 2012 Ciudadanos que no fue posible notificar	1'608,642	22.06%	2'511,004	32.03%	2'582,886	32.03%
2006 Causas justificadas	2009 y 2012 No aptos y rechazados	1'209,434	16.58%	2'059,791	26.28%	2'345,217	29.06%
No justificadas		398,464	5.46%				
Ciudadanos no visitados		189,334	2.59%	28,856	0.36%	2,241	0.03%

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012

Resultados de la primera visita y notificación (9 de marzo al 30 de abril de 2012)

La primera etapa de capacitación para funcionarios de casilla inició con la visita a los ciudadanos inicialmente insaculados. Fue la primera vez que el CAE, siguiendo el orden en que aparecen los nombres de las personas del Listado de Ciudadanos Sorteados en Orden de Visita, acudió al domicilio para buscar a quienes resultaron sorteados, identificarlos, conocer su situación y la disposición para participar como funcionario de casilla y, si es era caso, entregarle la Carta-notificación correspondiente.

Las cifras muestran que de los 8 millones 149 mil 532 ciudadanos que fueron sorteados, 8 millones 134 mil 198 fueron visitados, lo cual representa el 99.81% del total. Las entidades donde se visitaron al 100% a los ciudadanos sorteados, fueron: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán. El resto de las entidades sus porcentajes fluctuaron entre el 99.67% y el 99.99%. (338)

De los ciudadanos sorteados, 1 millón 667 mil 690 (20.46%) fueron imposibles de localizar (notificar) por diversas razones. Las causas que con mayor frecuencia se presentaron fueron 1) Cambio de domicilio, 1 millón 267 mil 690 (70.06%). 2. Residir en el extranjero, 339

mil 682 (20.36%). 3. La menos frecuente fue la referida a ciudadanos con dos o más registros en la Lista Nominal (duplicados), con 2 mil 248 casos (0.13%) (339)

La notificación se realizó bajo tres categorías para contar con un mayor control y certeza de las cartas-notificación que se entregaron: 1) Notificación efectiva (aquellos casos en los que el ciudadano sorteado o algún familiar o vecino recibió la Carta-notificación, y existe la posibilidad de que resulte apto y sea capacitado en algún momento; 2) Ciudadanos notificados no aptos, es decir, aquellos casos en los que el ciudadano sorteado o algún familiar recibe la Carta-notificación y lo que manifestó, dio elementos de que no cumple con los requisitos para ser funcionario de casilla; y 3) Rechazos, que es el caso de aquellos ciudadanos que no quiere participar, manifestando algunas razones, aun cuando cumpla con los requisitos.

De los ciudadanos insaculados visitados para notificar, se tuvo éxito en los casos de 5 millones 532 mil 158, lo cual significó el 68% respecto al total, de los cuales 3 millones 172 mil 491 (57.34%) fueron notificados efectivamente. Los ciudadanos notificados no aptos ascendieron a 1 millón 710 mil 340 (30.91%), mientras que los ciudadanos que rechazaron la notificación ascendieron a 643 mil 434 (11.63%). Finalmente, los ciudadanos que no fue posible notificar fueron 2 millones 582 mil 881 (31.69%).

En cuanto a los rechazos de ciudadanos insaculados, la razón que se presentó con mayor frecuencia fue la "negativa a participar", con 187 mil 918 casos a nivel nacional (29.21%) y la razón con menor frecuencia fue "miedo a participar", con 11 mil 730 casos (1.82%). Sobre la "negativa a participar", un grupo de personas, un total de 158 mil 677 se justificó señalando que tenían que hacer un "viaje durante el día de la Jornada Electoral y 118 mil 303 por estar al cuidado de un familiar enfermo.

**6. Razones incluidas en los notificados no aptos, en los PEF 2008-2009 y 2011-2012
causas justificadas en el PEF 2005-20006**

Causas	Total 2005-2006	Porcentaje 2005-2006	Total 2008-2009	Porcentaje 2008-2009
No saber leer ni escribir	431,958	34.8	424,514	29.0
Por trabajar por su cuenta	167,827	13.5	187,602	12.8
Por no tener permiso para ausentarse del trabajo	156,851	12.6	158,702	10.8
Tener incapacidad temporal	135,323	10.9	104,161	7.1
Centro de trabajo fuera del distrito*	100,797	8.1	208,113	14.2
No contar con Credencial para votar	67,197	5.4	86,546	5.9
Embarazo o lactancia	49,628	5.4	64,839	4.4
Tener alguna discapacidad	45,483	3.7	115,974	7.9
Por pertenecer al Ejército, Marina, Fuerza Aérea o Cuerpo de Seguridad Pública	25,231	2.0	27,213	1.9
Incapacidad Mental	16,288	1.3	27,213	1.9
Ser servidor público de confianza con mando superior	13,917	1.1	16,085	1.1
Ser representante de partido político para la elección federal y/o local	12,595	1.0	14,436	1.0
Tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía	11,018	0.9	14,028	1.0
Ser funcionario del órgano electoral federal o estatal	5,023	0.4	6,132	0.4
Doble nacionalidad	1,375	0.1	1,084	0.1
Ser candidato para la elección federal o local	886	0.1	1,382	0.1
Haber resuelto sorteado en la elección en la elección local	863	0.1	394	0.0
No estar en ejercicio de sus derechos políticos*	0	0	4,166	0.3
Tener 71 años cumplidos o más al día de la elección	0	0	2,726	0.2
Por usos y costumbres (Oaxaca y Chiapas)	0	0	967	0.1
Por inequidad de género*	0	0	7,653	0.5
Total	1'242,260	100%	1'464,115	100%
*Salvo manifestación expresa del ciudadano de participar.				

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012

Resultados de la primera capacitación de ciudadanos sorteados

Entre el 9 de marzo y el 30 de abril de 2012, se llevó a cabo la primera capacitación a cientos de miles de ciudadanos sorteados, a la par que continuaba los trabajos de visita y entrega de Carta-notificación a muchos otros que no fueron localizados en un inicio. En esta primera capacitación, tal como lo establece el COFIPE, se precisaba “sensibilizar” a aquéllas personas sorteadas para que participaran como funcionarios de mesas directivas de

casilla y conocieran las funciones que desempeñarían los presidentes, los secretarios y los escrutadores.

De acuerdo con los registros del IFE, en este proceso electoral “se privilegió” la capacitación en domicilio, ya fuera en el momento en que se hizo entrega de la Cartanotificación o en el día en que el ciudadano lo solicitó. Igualmente, la capacitación también se llevó a cabo de manera individual o grupal, en domicilio particular; espacio alterno o centro de capacitación (fijo o itinerante). Se visitaron para capacitar a 2 millones 958 mil 0 ciudadanos, es decir, el 93.24% con respecto a los notificados efectivamente.¹⁰⁰

Al igual que en la notificación, para contar con datos precisos sobre la primera etapa de capacitación, se consideraron cinco categorías: 1) "ciudadanos que no fue posible capacitar", 2) "rechazos durante la capacitación", 3) "ciudadanos aptos", 4) "ciudadanos capacitados no aptos" y 5) "ciudadanos visitados para capacitar".

La distribución del total de ciudadanos capacitados durante esta primera etapa se presentó de la siguiente manera (de los que se visitaron para capacitar): 2 millones 352 mil 228 fueron aptos (79.52%), 188 mil 094 no aptos (6.36%), y 133 mil 551 rechazaron participar (4.51%). En relación con los 130 mil 423 ciudadanos que no fue posible capacitar, 42 mil 205 (32.36%) no se capacitaron porque cambiaron de domicilio; 4 mil 272 (3.27%) residen en el extranjero y en 791 casos (0.61%) se encontró la vivienda deshabitada.

En cuanto a los impedimentos legales para participar, la razón con mayor incidencia fue "no saber leer ni escribir", con 27 mil 376 ciudadanos, que representa el 9.31% del total de ciudadanos no aptos. Las razones vinculadas con aspectos laborales y sociales fueron un factor importante para que los ciudadanos no fueran aptos, las que con mayor frecuencia se presentaron fueron: 1) "trabajar por su cuenta", en un 21.6% (63, mil 529), 2) "no tener permiso para ausentarse del trabajo", en un 43.79% (128 mil 805) y 3) "por motivos religiosos", en un 2.07% (6 mil 75).

¹⁰⁰Por cada ciudadano que se visitó para capacitar se requirió una hoja en la que se recabaron los datos generales: (Hoja de Datos para Ciudadanos Sorteado), entre los que se incluyó la escolaridad y la ocupación y, en su caso, la razón por la que no participaría. La información registrada en la hoja de datos se capturaba en el Sistema ELEC2012, y con ello poder llevar un seguimiento puntual de la capacitación y del proceso de integración de las mesas directivas de casilla.

Las razones que con mayor incidencia expusieron los ciudadanos que rechazaron participar en este proceso electoral durante la capacitación fueron: 1) “negativa a participar”, con 45 mil 588 casos, que corresponde al 26.72% respecto al total; 2) “el ciudadano no atiende al CAE o al SE aun estando en el domicilio”, con 41 mil 470 casos, que equivale al 24.3%; y 3) “viaje durante el día de la Jornada Electoral”, con 33 mil 266 ocasiones, lo que representa el 19.49% de los rechazos.

7. Razones por las que los ciudadanos no se pudieron capacitar PEF 2005-2006, 2008-2009 y 2011-2012

	2005-2006	Porcentaje	2008-2009	Porcentaje	2011-2012	Porcentaje
Ciudadano no localizado	—	—	—	—	80,177	61.47
Cambio de domicilio	26,720	80.8	39,133	80.6	42,205	32.36
Residir en el extranjero	4,743	14.3	5,792	11.9	4,272	3.27
Vivienda deshabitada	642	1.09	3,246	6.7	791	0.61
No conocen al ciudadano	541	1.6	0	0	1,446	1.12
Domicilio no localizado	180	0.5	0	0	508	0.39
Fallecimiento del ciudadano	134	0.4	230	0.5	266	0.20
Haber sido privado de sus derechos políticos	120	0.4	0	0	0	0
Domicilio fuera de la sección (mal referenciado)	0	0	0	0	600	0.46
Ciudadanos con 2 o más registros en la Lista Nominal (Duplicados)	0	0	168	0.3	158	0.12
Total	33,080	100%	48,569	100%	130,423	100%

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012

Evaluación de la primera jornada de capacitación para funcionarios de casilla

Las Juntas Distritales llevaron a cabo una evaluación inicial para seleccionar, en igualdad de oportunidades, con base en los datos que los ciudadanos proporcionaron durante la primera etapa de capacitación, a los ciudadanos aptos para desempeñarse como funcionarios de casilla. La evaluación consistió en verificar que los ciudadanos cumplieran con los requisitos previstos en el artículo 156 del COFIPE y se realizó a través del Sistema ELEC2012 a partir de los datos recabados por los CAE y que fueron registrados en el

sistema. El 5 de mayo de 2012, las Juntas Distritales entregaron a los Consejos Distritales el listado de ciudadanos aptos.

Para integrar las 143 mil 190 casillas aprobadas al 9 de mayo por los Consejos Distritales, durante la primera etapa de capacitación se requirieron a 1 millón 2 mil 330 ciudadanos aptos. El listado de ciudadanos aptos ascendió a 2 millones 352 mil 227, cantidad que representó un 234.68% con respecto al necesario para instalar las casillas, por lo tanto se contaba con 2.35 ciudadanos con respecto a los requeridos.

De los 2 millones 352 mil 227 ciudadanos aptos representaron el 29.94% de 8 millones 149 mil 532 de los ciudadanos insaculados, el 42.52% de los 5 millones 532 mil 190 de los notificados y el 93.86% de los 2 millones 505 mil 992 de los capacitados.

8. Ciudadanos visitados y capacitados

Visitados para Capacitar	No fue posible Capacitar	No capacitados*		Aptos	Rechazos durante la capacitación	No aptos	Total	
		Rechazos	No aptos					
Sorteados	2'934,110	130,254	133,343	187,980	2'328,851	37,072	116,610	2'482,533
Lista Nominal	23,950	169	208	114	23,377	22	60	23,459
Total	2'958,060	130,423	133,551	188,094	2'352,228	37,094	116,670	2'505,992

*Ciudadanos que no tienen registrado lugar de capacitación

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012

Verificación de la primera etapa de capacitación electoral: inconsistencias menores

Con base en los lineamientos para el seguimiento, verificación y supervisión de la integración de mesas directivas de casilla para consejos y juntas locales y distritales, las DECEYEC y las Juntas Locales y distritales, así como los consejeros electorales locales y distritales verificaron las diferentes actividades correspondientes a la primera etapa de capacitación electoral, es decir, la entrega de notificaciones y la primera etapa de la capacitación a los ciudadanos sorteados.¹⁰¹

En gabinete se revisaron las cédulas, reportes y/o listados de los diferentes sistemas del ELEC2012, con el fin de detectar retrasos o inconsistencias en el avance de los distritos con

¹⁰¹El objetivo de las verificaciones fue identificar los avances y detectar las inconsistencias de la información generada en las Juntas Distritales en la visita, notificación y capacitación a los ciudadanos insaculados, para poder aplicar medidas que corrigieran con oportunidad

base a las metas definidas para la primera etapa de capacitación, además de la revisión de los formatos: talón-comprobante de la visita, acuse de recibo de la Carta-notificación y la Hoja de Datos para el curso a ciudadanos sorteados.

En campo se verificaron las actividades realizadas por los vocales distritales, los SE y los CAE, con respecto a las tareas de visita, notificación y capacitación de los ciudadanos sorteados en la primera etapa de capacitación electoral. A finales del mes de marzo y durante el mes de abril, se llevó a cabo la visita de verificación a 20 distritos electorales, tomados aleatoriamente.

En esta primera visita de verificación se revisó lo siguiente:

- Clima laboral;
- Uso de recursos asignados;
- Avance en la etapa de capacitación en gabinete (correcto llenado de los formatos);
- Calidad y avance del registro en el Sistema ELEC2012 (correcto registro de la información en los formatos), y
- Verificación en campo de la calidad de la capacitación a los ciudadanos sorteados por parte de los SE y CAE.

Los vocales de las 32 entidades federativas se dieron a la tarea de confirmar que los vocales distritales de cada área cumplieran con lo establecido en la Guía de Verificación para vocales de Juntas Locales y Distritales así como darles seguimiento, además de visitar las Juntas Distritales de la entidad, para realizar revisiones en gabinete y en campo sobre la información entregada por los SE y CAE acerca del orden de visita, ciudadanos notificados y capacitados, ciudadanos no aptos, que no participaran, o que no fueron localizados por diversas razones.

Con respecto a la verificación del orden de visita, los vocales de las Juntas Locales realizaron 65 mil 119 verificaciones; en total se verificaron 39 mil 893 casos distintos, en los cuales en el 82.11% se cumplió el orden de visita y en el 17.89% de los casos no fue así.

En lo que se refiere a las verificaciones realizadas en campo sobre la notificación y primera capacitación a los ciudadanos sorteados, los vocales de las Juntas Locales realizaron 15 mil

705 verificaciones; el resultado fue que en el 6.8% de las verificaciones se estuvo por arriba de lo esperado con respecto a la notificación, el 73.56% de los casos se encontraron en el avance esperado y el 19.61% del avance estaba por debajo de lo esperado. Para el rubro de la primera capacitación a los ciudadanos sorteados, el 5.24% se encontraba en un avance muy por encima de los esperado, el 73.06% estuvo en el avance esperado y el 21.7% se encontró por debajo de lo esperado.

En lo relativo a la coincidencia del llenado de la Hoja de Datos, los vocales de las Juntas Locales realizaron 69 mil 423 verificaciones y se verificaron 44 mil 211 casos distintos, donde en el 3.2% se encontraron inconsistencias.

En la verificación que se llevó a cabo las Juntas Locales sobre las razones por las cuales no participan los ciudadanos, se revisaron 51 mil 984 verificaciones y se hicieron 37 mil 391 verificaciones a casos distintos, de los cuales el 97.01% no presentaron ninguna inconsistencia, y sólo en el 2.99% de los casos se detectó una inconsistencia.

Los vocales de las Juntas Distritales realizaron cuatro actividades consideradas en la Guía de Verificación correspondiente, a través de las cuales se verificaron las actividades realizadas por los SE y CAE, tales como el cumplimiento del orden de visita, la calidad de la capacitación que impartieron los CAE, corroborar las razones por las cuales los ciudadanos no participan, así como la autenticidad de la información en el avance en la notificación y capacitación, esto mediante visitas a los ciudadanos sorteados.

Se llevaron a cabo 100 mil 412 verificaciones para conocer el cumplimiento del orden de visita. En total, los vocales de las Juntas Distritales verificaron 71 mil 481 casos distintos, en los que en el 91.28% se cumplió con el procedimiento y en el 8.72% de los casos no se cumplieron.

En lo que respecta a la verificación en gabinete de la notificación y capacitación a ciudadanos sorteados, los vocales de las Juntas Distritales realizaron 70 mil 555 verificaciones. Asimismo, llevaron a cabo 55 mil 194 verificaciones de casos distintos, de los cuales, en lo que corresponde a la notificación, el 3.47% de los casos presentó un avance muy alto a lo esperado; el 90.66% estaba en el avance esperado y el 5.87% presentaba un avance lento. En lo que se refiere a la primera capacitación a ciudadanos

sorteados se realizaron 55 mil 194 verificaciones, en las cuales, en el 3.48% se presentó un avance más alto de lo esperado, el 89.27% presentaba un avance esperado, y sólo el 7.25% tenía un avance lento.

Acerca de la verificación de la coincidencia en el llenado de la hoja de datos, se realizaron 560 mil 626 verificaciones, en este mismo sentido los vocales de las Juntas Distritales hicieron 441 mil 682 verificaciones a casos distintos, y sólo en el 2.27% de los casos se encontró alguna inconsistencia.

En lo que se refiere a las razones por las que un ciudadano no participa, las Juntas Distritales realizaron 197 mil 518 verificaciones, en total se llevaron a cabo 156 mil 914 verificaciones a casos distintos, de los cuales sólo en el 1.95% se detectó alguna inconsistencia.

3.3.4 Segunda etapa de capacitación y segunda insaculación de ciudadanos

Entre el 9 de mayo y el 30 de junio se llevó a cabo la segunda etapa de capacitación a funcionarios de mesas directivas de casilla, poniendo especial atención en la clasificación y conteo de votos, así como en el llenado correcto de actas. Además se buscó fomentar el trabajo en equipo y propiciar el compromiso por parte de los funcionarios. Para tal efecto, se realizó una segunda insaculación (automática y manual) o sorteo el 8 de mayo de 2012 en las instalaciones de las 300 Juntas Distritales del país para designar a quienes integrarían las mesas directivas de casilla. Dicho sorteo se efectuó a partir de la letra "S", letra sorteada por el Consejo General del IFE en su sesión del 2 de marzo de 2012.

El sorteo (insaculación) consistió en seleccionar, con base en el apellido paterno, a siete ciudadanos por cada una de las casillas a instalar y determinar, atendiendo a su grado máximo de escolaridad proporcionado por el ciudadano insaculado al CAE durante la primera capacitación, el cargo de cada funcionario. La insaculación y designación de funcionarios se realizó a través del Sistema de Segunda Insaculación del Sistema ELEC2012.

De este manera, en el 99.99% de las casillas aprobadas por los Consejos Distritales, el Sistema de Segunda Insaculación designó de manera automática a los ciudadanos que

cumplieron con los requisitos para ser funcionarios de mesas directivas de casilla. En aquellas casillas en las cuales no se contaba con al menos siete ciudadanos aptos, la designación quedó pendiente para posteriormente llevarla a cabo de forma manual (insaculación manual).¹⁰²

El proceso de insaculación manual sólo se llevó a cabo en 34 casillas, correspondientes a 19 secciones electorales, ubicadas en 10 distritos pertenecientes al Distrito Federal, Guerrero, Nayarit, Oaxaca y Sonora. La insaculación manual fue realizada por las Juntas Distritales conjuntamente con los Consejos Distritales, con el objetivo de designar y registrar a los funcionarios de mesas directivas de casilla según su escolaridad.

Tanto en la insaculación automática como en la manual se consideró el número de casillas aprobadas para cada sección electoral, asignando los cargos “de manera horizontal” y atendiendo al grado de escolaridad del ciudadano, nombrando en primer lugar a los presidentes, en segundo lugar a los secretarios, posteriormente a los primeros escrutadores, continuando con los segundos escrutadores, hasta asignar a los suplentes generales.

El número de casillas aprobadas por los 300 consejos distritales con fecha de corte al 2 de mayo de 2012 fue de 143 mil 172, cifra que contaba con el número suficiente de ciudadanos aptos y con la que fue realizada la segunda insaculación.

Para llevar a cabo la primera insaculación se tomó el corte estadístico del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores con fecha al 15 de enero de 2012, sin embargo, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores cerró sus procesos el mes de mayo del año en curso, por lo tanto fue necesario realizar ajustes durante los meses de mayo y junio sobre el número de casillas aprobadas por los Consejos Distritales el 2 de mayo de 2012.

En 56 distritos de 24 entidades disminuyó el número total de casillas y en 19 distritos de 13 entidades se incrementaron, lo que arrojó como resultado que los Consejos Distritales analizaran la situación y aprobaran la eliminación de 85 casillas y la instalación de 27

¹⁰²*Ibidem.*, p. 157.

adicionales, lo que presentó un decremento del 0.05% e incremento del 0.01% en relación a las 143 mil 190 casillas que habían sido aprobadas el 9 de mayo de 2012.¹⁰³

El incremento del número de casillas obligó a que se realizara un nuevo procedimiento de insaculación y posterior designación de funcionarios de casilla. Esta nueva insaculación se hizo de forma manual, bajo el siguiente procedimiento: se tomó a los siete primeros ciudadanos aptos que integraron la “Lista de Reserva” de la sección correspondiente. Cuando los ciudadanos aptos fueron insuficientes, se recurrió en segunda instancia a la “Lista de Ciudadanos Sorteados” y al agotarse esta vía, se solicitó a la DERFE la “Lista Nominal de Electores” de la sección o secciones correspondientes. Estos pasos se desarrollaron previo acuerdo del Consejo Distrital.¹⁰⁴

No obstante, en los estados y secciones donde disminuyó el total de ciudadanos registrados en la Lista Nominal y eso impactó en la reducción del número de casillas aprobadas, fue necesario reintegrar a algunas personas a la “Lista de Reserva” (al inicio de la misma), pese a que muchos de ellos ya habían sido designados funcionarios de casilla.

9. Funcionarios designados en la segunda insaculación

Cargo a desempeñarse en la casilla	Designados	Porcentaje
Presidente	143,154	14.29
Secretario	143,153	14.29
Primer escrutador	143,149	14.29
Segundo Escrutador	143,147	14.29
Suplentes Generales	429,386	42.85
Total	1'001,989	100%

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012

Materiales didácticos y de apoyo utilizados en la primera etapa de capacitación

Los materiales didácticos permiten facilitar la enseñanza dirigida a los ciudadanos, por lo que en la primera etapa de capacitación se diseñaron con el objetivo de sensibilizar a los ciudadanos sorteados para participar como funcionarios de Mesa Directiva de Casilla, ya

¹⁰³ *Ibidem.*, p. 358.

¹⁰⁴ El proceso de segunda insaculación también se realizó este mismo proceso en secciones donde se contó con siete o más ciudadanos aptos. En las secciones con presencia de usos y costumbres y/o zonas navales y militares, para lo cual se solicitó el correspondiente acuerdo aprobado por el Consejo Distrital para aplicar este procedimiento. Esta situación se presentó en dos casillas a nivel nacional pertenecientes al Distrito 02 del estado de Chiapas. *Ibidem.*, p. 359.

que se explica de manera detallada la importancia de su participación. También se elaboraron materiales específicos con la finalidad de facilitar las tareas realizadas por el CAE en su acercamiento con los ciudadanos sorteados. A continuación se enlistan y se describen brevemente los materiales didácticos de la primera etapa:

10. Materiales didácticos impresos en la primera etapa

Material	Tiraje distribuido (ejemplares)
Manual para CAE Tomo I	42,600
Manual para CAE Tomo II	42,600
Manual de Funcionario de Casilla (versión para CAE)	42,600
Rotafolio de la Jornada Electoral (domicilio) (con 10 hojas cada uno) (1 por CAE)	42,600
Base para el rotafolio de la Jornada Electoral (con capacidad para 20 hojas)	42,600
Rotafolio de la Jornada Electoral (aula) (con 10 hojas cada uno) (2 por SE)	6,500
Manual de SE	6,500
Folleto para el desarrollo de cursos de capacitación en secciones electorales con población indígena	No se imprime
Carta-notificación	8'573,000
Folleto para ciudadanos sorteados	8'573,000
Hoja de datos para el curso a ciudadanos sorteados	4'236,000

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012

1) Información Básica para Ciudadanos Sorteados: En este material didáctico se explica de manera general el procedimiento de integración de mesas directivas de casilla, en el que se mencionan las principales actividades que cada funcionario de casilla debe desarrollar durante la Jornada Electoral, asimismo se muestran los cargos de elección popular a elegir. Dirigido a ciudadanos sorteados.

2) Manual del Capacitador-Asistente Electoral (Tomos I y 11): Señala al CAE las actividades a realizarse para la integración de las mesas directivas de casilla como son: visita, notificación y capacitación, entrega de nombramientos a los ciudadanos designados funcionarios de casilla y, en su caso, la sustitución, ya sea por no localizar al ciudadano, por impedimentos legales, impedimentos normativos, de salud, laborales o sociales o, simplemente, rechazo a participar.

Asimismo, contiene las estrategias para organizar el recorrido, el llenado de actas, y algunas técnicas de capacitación durante el proceso de enseñanza-aprendizaje, los

simulacros y prácticas de la Jornada Electoral. Diseñado en dos tomos: el primero de información básica y el segundo operativo. Dirigido a SE y CAE.

3) Manual del Supervisor Electoral: Documento en el cual se establecen las actividades que realiza el SE en cuanto a la coordinación y supervisión, para proceder con la notificación y capacitación de los ciudadanos sorteados. Incluye instrucciones para el llenado de los formatos de control que deben requisitar los SE. Dirigido a Supervisores Electorales.

4) Manual del Funcionario de Casilla (versión para CAE): Contiene todas las actividades de los funcionarios de casilla y demás actores durante la Jornada Electoral en la instalación de la casilla, recepción, conteo y registro de votos, integración del paquete electoral, el trato con las personas con alguna discapacidad y mujeres embarazadas que acuden a votar, así como las actividades que quedan prohibidas.

5) Rotafolio sobre las etapas de la Jornada Electoral: Es un documento con información del Manual del Funcionario de la Mesa Directiva de Casilla elaborado en dos tamaños para ser utilizado uno en centro y el otro para domicilio y espacio alterno; sirve como apoyo para los CAE mostrando por medio de láminas, de manera sencilla, el desarrollo de las etapas de la Jornada Electoral, así como las facilidades que se deben dar a mujeres embarazadas o personas con alguna discapacidad que acuden a votar. Dirigido a CAE y ciudadanos sorteados. (347)

Recomendaciones para el desarrollo de los cursos de capacitación en secciones electorales con población indígena: Contiene una serie de sugerencias que sirven de complemento para que los CAE que desempeñan sus actividades en comunidades con población indígena o con bajo nivel escolar planeen y realicen la visita, la notificación y la capacitación. Dirigido a SE y CAE.

Prácticas y simulacros

Con la finalidad de que los ciudadanos designados tuvieran un aprendizaje vivencial de las actividades a realizar el día de las elecciones, de manera complementaria a los cursos de capacitación, se realizaron simulacros y “prácticas” de la Jornada Electoral. El Programa de Capacitación Electoral e Integración de las Mesas Directivas de Casilla, documento que

forma parte de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2011-2012, el cual señala que durante los simulacros, los participantes identificarán todas las actividades que comprende cada etapa de la Jornada Electoral, lo cual supuso la realización de todas las actividades que abarcan el proceso electoral.

Es decir, el simulacro, inicia desde la instalación de la casilla hasta la publicación de resultados y clausura de la misma, así como la remisión del paquete electoral al Consejo Distrital. Por ello, los simulacros consistieron en que los participantes hicieran ejercicios grupales en los que se pusieron en práctica la clasificación y el conteo de los votos, el llenado correcto del cuadernillo de operaciones y de las actas, el armado de urnas y cancel, así como la integración de expedientes y del paquete electoral.

Cada simulacro tuvo una duración aproximada de dos horas y se realizó con un mínimo de cuatro participantes y 16 como máximo. Por otra parte, con el propósito de generar aprendizajes significativos, y en el caso de no poder reunir grupos de al menos cuatro participantes, se realizaron prácticas de la Jornada Electoral, en donde se llevaron a cabo ejercicios de clasificación y conteo de los votos, llenado de actas y se presentaron los materiales muestra para que los participantes se familiarizaran con ellos e identificaran su uso.

A nivel nacional participaron 724 mil 838 funcionarios (682 mil 602 en simulacros y 42 mil 236 en prácticas) en estos ejercicios “vivenciales”, lo que representó que el 72.34% del millón mil 906 funcionarios capacitados que realizaron al menos un ejercicio con el material muestra, incluso hubo casos en que un ciudadano realizó más de un simulacro.

11. Comparativo entre PEF de participantes en simulacros y prácticas de la Jornada Electoral

PEF Proce Electo Federal	Funciona con Nombramiento	Funcionarios Capacitados en Segunda Etapa	Participación en simulacros	Part Sim/Nom (%)	Part Sim/Cap (%)	Par Prac	Part Prac /Nom (%)	Part Prac /Cap (%)
2005- 2006	913,255	913,151	501,841	54.95%	54.96%	22,592	2.47%	2.47%
2008- 2009	985,451	984,820	614,335	62.34%	62.38%	36,583	3.71%	3.71%
2011- 2012	1'001,907	1'001,906	682,602	68.13%	68.13%	42,236	4.22%	4.22%

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012

3.3.5 Nombramiento definitivo de los funcionarios de casilla

Concluido el proceso de segunda insaculación, con base en los ciudadanos designados, se imprimieron los nombramientos, correspondientes. Este documento “oficial” que faculta a los ciudadanos para constituirse en autoridad electoral, para recibir las boletas electorales de las Juntas Distritales, recibir los votos de los ciudadanos y realizar el escrutinio y cómputos de los mismos el día de la elección. De manera paralela, en algunos distritos se realizaron eventos de toma de protesta que contaron con la asistencia de funcionarios de varias casillas y la presencia de vocales y consejeros tanto locales como distritales.

En 29 entidades se entregaron nombramientos al 100% de los ciudadanos designados. Sólo en tres entidades el porcentaje de entrega alcanzó el 99.99%: Estado de México, Tamaulipas y Quintana Roo. En números absolutos únicamente no se les entregó el nombramiento a cuatro funcionarios designados, en 2006 fueron 134 y en 2009 fueron mil 944 casos.¹⁰⁵

12. Comparativo entre los PEF 2005-2006, 2008-2009 y 2011-2012

PEF	Funcionarios Designados (%)	Nombramientos entregados (%)	Nombramientos designados (%)
2005-2006	913,389	913,255	99.9853%
2008-2009	987,395	985,451	99.8031%
2011-2012	1'001,911	1'001,907	99.9996

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012

13. Nombramientos entregados, por cargo PEF 2011-2012

Funcionarios de Casilla	Designados	Nombramientos	Porcentaje
Presidente*	143,132	143,131	99.9993
Secretario	143,132	143,132	100.00
Escrutador 1	143,132	143,132	100.00
Escrutador 2**	143,132	143,131	99.99
Suplentes Generales***	429,383	429,381	99.9993
Total	1'001,911	1'001,907	99.9996

*No se entregó un nombramiento de presidente en el Distrito 1, Nuevo Laredo, Tamaulipas

**No se entregó un nombramiento de escrutador 2 en el Dto 03, Benito Juárez, Quintana Roo

***No se entregaron dos nombramientos de suplentes generales en el Dto24, Naucalpan, Edome

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012

¹⁰⁵ *Ibidem.*, p. 359.

Resultados de la segunda capacitación a los funcionarios de casilla

Del 9 de mayo al 30 de junio las Juntas Distritales, a través de los CAE impartieron un segundo curso de capacitación a funcionarios designados de manera simultánea y/o paralela a la entrega de nombramientos, ello con el propósito de “profundizar” en los conocimientos respecto a la operación y llenado de la documentación electoral de las mesas directivas de casilla y las tareas que cada funcionario desarrolló. La capacitación, nuevamente, se realizó en centro fijo o itinerante, en domicilio particular o en espacio alterno y de manera grupal o individual. Al igual que en 2006 y 2009, la capacitación en domicilio fue la que se presentó con mayor frecuencia

14. Comparativo entre los PEF 2005-2006, 2008-2009 y 2011-2012

PEF	Lugar de capacitación				
	Centro Fijo	Centro itinerante	Domicilio particular	Espacio alterno	Total
2005-2006	61,316	27,705	824,130	---	913,151
	6.71%	3.03%	90.25%	---	100%
2008-2009	45,941	14,214	800,549	124,116	984,820
	4.66%	1.44%	81.29%	12.60%	100%
2011-2012	56,779	12,487	796,960	135,680	1'001,906
	5.67%	1.25%	79.24%	13.54	100%

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012

Primera sustitución de funcionarios de casilla

La Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2011-2012 estableció que las sustituciones de los funcionarios designados y que por “causas supervenientes” no desempeña sus tareas, se haría en dos tiempos. El primero del 9 de mayo al 24 de junio de 2012 y el segundo del 25 al 30 de junio de 2012. El total de sustituciones de los funcionarios designados que no se desempeñaron como tales, fue de 218 mil 321, equivalente al 21.79% de los funcionarios requeridos.¹⁰⁶ El procedimiento aplicado para la sustitución de funcionarios de casilla supuso cubrir las vacantes con la “Lista de Reserva”,

¹⁰⁶ En el Programa de Capacitación Electoral e Integración de Mesas Directivas de Casilla de 2009, se contaba con un listado de 37 razones por las que un ciudadano podía ser sustituido. Para el proceso electoral de 2012 se agregaron seis más: 1. Imposible de localizar; 2. Impedimentos legales por los que un ciudadano no participa; 3. Impedimentos normativos derivados de los procesos electorales; 4. De salud; 5. Laborales y sociales, y 6. Rechazos

según el orden en que se ubicaban los las personas después del proceso de segunda insaculación.¹⁰⁷

En relación con el origen de las sustituciones de funcionarios, podemos afirmar que 214 mil 940, que representan el 98.45% con respecto al total, fueron realizadas con ciudadanos tomados de la Lista de Reserva, es decir, que se trató de personas aptas y que recibieron el primer curso de capacitación en su momento. Solamente mil 308 sustituciones (0.60%) se realizaron con ciudadanos de la Lista de Sorteados; y sólo en 2 mil 073 casos (0.95%) se recurrió a ciudadanos de la Lista Nominal de Electores.

15. Promedio de sustituciones, por período

PEF	Período	Días	Sustituciones	Sustituciones/ Requeridos(%)	Promedio por día
2005-2006	9 de mayo al 24 de junio	47	193,615	21.19%	4,119
2008-2009	9 de mayo al 28 de junio	51	217,619	22.03%	4,521
2011-2012	9 de mayo al 24 de junio	47	212,473	21.21%	4,521

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012

¹⁰⁷ Cuando subsistieron vacantes, los funcionarios se sustituyeron con ciudadanos que salieron sorteados en la primera insaculación, aún cuando no fueron capacitados en la primera etapa. Dichos funcionarios se seleccionaron atendiendo exclusivamente al orden alfabético establecido a partir de la letra "S" (equivalente al 0.60% del total de sustituciones). Una vez agotado el procedimiento anterior, y aun presentándose vacantes, las sustituciones se realizaron con ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores de la sección correspondiente. Dichos funcionarios se seleccionaron atendiendo exclusivamente al orden alfabético a partir de la letra "S" (equivalente al 0.95% del total de sustituciones). En los tres casos anteriormente citados, la designación de los sustitutos recayó en aquellos ciudadanos que acreditaron los requisitos legales para desempeñarse como funcionarios de casilla y fueron capacitados por las Juntas Distritales. *Ibidem.*, p. 374.

16. Principales razones por las que el ciudadano fue sustituido

Razones	Proceso Electoral Federal		
	2005-2006	2008-2009	2011-2012
No tener permiso para ausentarse en el trabajo	28,745	22,238	49,707
	14.29%	9.78%	22.77%
Viaje durante el día de la Jornada Electoral	26,046	32,863	30,619
	12.95%	14.45%	14.02%
Negativa a participar	30,872	32,881	24,039
	15.34%	14.46%	11.01%
Estar enfermo	---	---	21,924
	---	---	10.04%
Cambio de domicilio	25,165	22,997	16,923
	12.51%	10.11%	7.75%
Estar al cuidado de un familiar	16,663	15,416	16,249
	6.79%	6.78%	7.44%
Por trabajar por su cuenta	---	10,326	11,880
	---	4.54%	5.44%
Ciudadano no localizado	---	---	7,535
	---	---	3.45%
El ciudadano no atiende al CAE o SE aún estando en el domicilio	---	---	6,359
	---	---	2.91%
Motivos escolares	3,462	5,532	5,078
	1.72%	2.43%	2.33%

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012

Verificaciones de la segunda etapa de capacitación

Al igual que en la primera etapa de capacitación electoral, la DECEYEC, las Juntas Locales y Distritales y la Comisión de Capacitación y Organización Electoral del Consejo General del IFE, realizaron las actividades de seguimiento, supervisión y verificación para la integración de mesas directivas de casilla.

El personal de la DCEYEC realizó verificaciones correspondientes a la segunda etapa de capacitación en el período del 9 de mayo al 30 de junio de 2012. En los rubros donde se puso mayor énfasis fue: en la coincidencia de firmas entre el formato de nombramiento y la hoja de datos; razones por las cuales un ciudadano fue sustituido; la calidad de la capacitación a ciudadanos sorteados por parte de SE y CAE; y verificación de prácticas y simulacros electorales.

Esto permitió detectar avances e inconsistencias en la información generadas por las Juntas, las cuales fueron apoyadas con estrategias que permitieron contrarrestar las problemáticas detectadas. Se privilegió el apoyo en campo para cumplir con la totalidad de la meta de

integración de mesas directivas de casilla, especialmente en la entrega de nombramientos y capacitados.

Asimismo, se crearon comisiones de verificación para apoyar algunas entidades, con el propósito de cumplir con la meta para la integración de mesas directivas de casilla, específicamente en lo referente a la entrega de nombramientos y capacitaciones. En este propósito, se visitaron 18 distritos de nueve entidades, éstas fueron: Distrito Federal, México, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Quintana Roo, Guerrero y Veracruz.¹⁰⁸

Las verificaciones en órganos desconcentrados se llevaron a cabo diariamente o semanalmente en el caso de los consejeros locales. Las actividades a verificar fueron: la entrega de nombramientos y la segunda capacitación a funcionarios de casilla. De acuerdo con el Sistema ELEC2012, el número de verificaciones realizadas por parte de la Junta Local fue de 22 mil 331 y la Junta Distrital 65 mil 046. Por su parte, los consejeros de las Juntas Locales verificaron mil ,138 casos y los de las Juntas Distritales 13 mil 896.

En cuanto a las verificaciones sobre la calidad de la capacitación, se revisó aleatoriamente una muestra de las hojas de datos de funcionarios de casilla para corroborar la calidad de la capacitación. Por otra parte, se seleccionó a los CAE mejor y peor evaluados con el fin de comprobar si en su capacitación abordaron todos los temas, si la información que proporcionaron era la adecuada, si reforzaban el conocimiento, si aplicaron las tres preguntas sobre la calidad de la capacitación de la hoja de datos. Con el fin de apoyar a los CAE con mal desempeño y rezago, se realizaron observaciones que les permitió corregir posibles errores y obtener mejores resultados.

En lo que se refiere a la calidad de la capacitación, las verificaciones realizadas por parte de las Juntas Locales fueron de 7 mil 45 casos; por parte de las Juntas Distritales 98 mil 586; los consejeros electorales locales 455; y consejeros electorales distritales 14 mil 541.

Con respecto a la verificación de los simulacros de la Jornada Electoral se corroboró que se realizaran en lugares adecuados, que el número de participantes se encontrara dentro del

¹⁰⁸ En la entidad de Veracruz fue necesario ampliar los tiempos de comisión particularmente por la complejidad y problemáticas reportadas. Los distritos en donde se llevó a cabo la comisión fueron: Distrito 10 Xalapa, Distrito 11 Coatzacoalcos y Distrito 12 Puerto de Veracruz. *Ibidem.*, p. 381.

rango señalado en la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, y que los funcionarios identificaran correctamente las actividades que se realizarían en cada etapa de la Jornada Electoral. En este caso las Juntas locales realizaron 8 mil 466 verificaciones; las Juntas Distritales 59 mil 16; los consejeros locales 375; y consejeros electorales distritales 11 mil 342.

Respecto a la verificación sobre las coincidencias de firmas entre los acuses de recibo de nombramientos y las hojas de datos, se realizaron tanto en gabinete como en campo, mediante el cotejo de los acuses de nombramientos para comprobar que coincidieran las firmas de los ciudadanos que se asentaron en las hojas de datos. En la verificación en gabinete se detectaron inconsistencias que fueron confrontadas mediante una revisión en campo, que consistió en acudir al domicilio del ciudadano para confirmar si la rúbrica plasmada en el formato era de él.

Para esta meta las Juntas Locales realizaron 78 mil 107 verificaciones, de las cuales el 99.79% corresponden a las realizadas en gabinete, mientras que en campo se realizó el 0.21%; las Juntas Distritales realizaron en total 506 mil 216 verificaciones, de las cuales el 99.07% fueron en gabinete; los consejeros locales realizaron 3 mil 257, de las cuales 99.72% fueron en gabinete y 0.26% en campo; los consejeros distritales realizaron 97 mil 330 en gabinete y 399 en campo.

Para las verificaciones de las sustituciones de funcionarios de casilla se hizo un análisis de las cédulas del Sistema Sustituciones de Funcionarios de Casilla, en las cuales se corroboró periódicamente el porcentaje de sustituciones y en los casos que era alto se validaba que la causa reportada por el CAE coincidiera con lo que el ciudadano había expresado.

Las cifras arrojadas fueron las siguientes: las Juntas Locales verificaron 54 mil 647 casos, de los cuales 49.61% fueron en gabinete y 50.39% en campo. Para las Juntas Distritales la cantidad registrada fue de 307 mil 952 casos, de los cuales 79.19% fueron en gabinete y 20.81% en campo. Por su parte, los consejeros locales verificaron mil 598 casos, de los cuales el 97% corresponde a gabinete; los 'consejeros distritales verificaron 37 mil 737 casos, de los cuales 72.39% fueron en gabinete y 25.61% en campo.

3.3.6 Segunda sustitución de funcionarios de casilla

El 1 de julio se instalaron 143 mil 130 casillas, donde participaron 143 mil 130 ciudadanos capacitados como presidentes, 143 mil 100 como secretarios, 142 mil 974 como primer escrutador y 140 mil 958 como segundo escrutador. Por género participaron 76 mil 681 mujeres como presidentas de casilla, 82 mil 660 secretarias, 83 mil 677 primera escrutadora y 82 mil 308 segunda escrutadora.¹⁰⁹

Es importante señalar que sólo 35 casillas se instalaron con los cuatro funcionarios tomados de la fila, es decir, en esas casillas no se presentó ninguna de las personas que fueron designadas, capacitadas y entregado su nombramiento. Esta cifra representa el 0.02% respecto al total de casillas instaladas, porcentaje que ha disminuido en relación con los procesos electorales de 2005-2006 (130 mil 477 casillas en total) y 2008-2009 (139 mil 140) casillas en total), en donde fueron 52 (0.04%) y 48 casillas (0.03%), respectivamente.

El día de las elecciones se instalaron 143 mil 130 casillas, con 572 mil 528 funcionarios propietarios, de los cuales 17 mil 176 fueron tomados de la fila, ya que algunos no se presentaron a la casilla para realizar sus funciones para las que fue designado, capacitado y entregado un nombramiento. Los ciudadanos tomados de la fila representan el 3.01% con respecto al total de funcionarios propietarios que instaron las casilla a nivel nacional.

17. Funcionarios de casilla requeridos, ciudadanos tomados en las fila el día d la JE

Proceso Electoral Federal	Casillas aprobadas	Requeridos	Designados		Propietarios
			Total	Porcentaje	
2005-2006	130,488	913,416	913,416	99.99%	521,951
2008-2009	139,181	987,411	987,411	99.99%	563,296
2011-2012	143,132	1'001,924	1'001,924	99.99%	572,528
Proceso Electoral Federal	Suplentes	Tomados de la Fila		Jornada Electoral	
		Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
2005-2006	391,438	19,454	3.72%	518,617	99.36%
2008-2009	424,099	23,746	4.20%	549,916	97.62%
2011-2012	429,383	17,198	3.11%	570,162	99.59%

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012

¹⁰⁹ Sólo no se cuenta con el dato a nivel nacional del sexo de 39 presidentes, de 233 secretarios, 714 primer escrutador y 1 mil 657 segundo escrutadores.

Secciones de Atención Especial (SAE) en los Distritos Electorales

La denominación de Secciones de Atención Especial (en adelante SAE), tiene como naturaleza y propósito, desde el PEF de 2003, atender de forma específica problemáticas que se presentan en el trabajo de campo que realizan los CAE y SE, que pudieran obstaculizar la adecuada integración de las mesas directivas de casilla en las secciones electorales donde desempeñan sus actividades. Para poder definir una sección electoral como de atención especial, se toman en cuenta factores geográficos (extensión territorial con poco transporte público u orografía accidentada, por ejemplo), demográficos (población flotante, por ejemplo), fenómenos ecológicos y desastres, culturales (usos y costumbres o no saber leer o escribir, por ejemplo), lenguas indígenas (poblaciones que no hablan castellano u hablan varias lenguas indígenas), inseguridad pública (zonas con presencia de fenómenos como pandillerismo, drogadicción, etc.), conflictos comunitarios (conflictos de carácter político en las comunidades, por ejemplo) y zonas militares y navales (ciudadanos sorteados que no cuentan con el permiso de la superioridad para integrar las mesas directivas de casilla).

La finalidad de definir las SAE, es establecer estrategias que permitan en tiempo y forma la integración de las mesas directivas de casilla en aquellas secciones que presentan fenómenos que dificultan la labor de los SE y CAE. Dichas estrategias consisten en asignar menos casillas al CAE; hacer brigadas de CAE con el SE para atender la zona; dotar de recursos adicionales al CAE, como vehículo, pasajes o viáticos; solicitar el permiso y la colaboración de las autoridades locales y regionales para contar con el apoyo de unidades de seguridad pública, acordar con las autoridades comunitarias su forma de participación; definir días y horarios únicos para trabajar en la zona y establecer comunicación continua con el CAE, desde su ingreso a determinada área, hasta su retorno, entre otras.

Es importante señalar que dentro de la misma clasificación de las SAE, existen grados de afectación clasificados como de nivel 1 y nivel 2. El nivel 1 es el que se aplica en aquellas secciones electorales en las que a pesar de la problemática existente y con la aplicación de estrategias específicas de la Junta Distrital Ejecutiva, se cuenta con el número de ciudadanos aptos que provienen del listado de los ciudadanos sorteados, es decir, se aplica una estrategia preventiva para garantizar que al término de la primera etapa se cuente con la

cantidad suficiente, o al menos requerida de ciudadanos aptos obtenidos del listado de ciudadanos sorteados. El nivel 2 es el que se aplica en aquellas secciones electorales en la que no se cuenta con el número de ciudadanos aptos obtenidos a partir del listado de los sorteados, aún cuando se apliquen mecanismos extraordinarios, por lo que es necesario recurrir al Listado Nominal de Electores de la sección, con el propósito de contar con ciudadanos aptos para designar funcionarios de casilla.

De acuerdo a los Lineamientos para Aprobar Secciones de Atención Especial para la integración de las Mesas Directivas de Casilla, que forma parte de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2011-2012, durante el mes de octubre de 2011 a la segunda quincena de febrero de 2012, las 300 juntas distritales ejecutivas realizaron la revisión sobre los fenómenos y/o problemáticas que se presentaban en las secciones electorales que integran sus respectivos distritos, identificando aquéllas que pudieran presentar alguna afectación para la integración de las mesas directivas de casilla. A partir del diagnóstico realizado por las juntas distritales ejecutivas, éstas procedieron a elaborar, en su caso, la propuesta de listado de secciones electorales que requerirían atención especial durante la primera etapa de capacitación electoral, de conformidad con el catálogo de causas para aprobarlas.

Los lineamientos para seleccionar y verificar las secciones que por su complejidad y problemática requerirán de atención especial para la integración de las mesas directivas de casilla, contemplan ocho categorías generales para aprobar SAE, dentro de las cuales se agrupan.

18. SAE aprobadas en los PEF 2005-2006, 2008-2009 y 2011-2012

PEF	Total de secciones nacional	Secciones nivel de afectación 1	Porcentaje	Secciones nivel de afectación 2	Porcentaje	Total	Porcentaje
2005-2006	64,309	5,252	8.13%	1,757	2.72%	7,009	10.85
2008-2009	64,935	4,967	7.65%	2,384	3.67%	7,351	11.32
2011-2012	66,740	9,123	13.67%	3,010	4.51%	12,133	18.17

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012

Capítulo 4
Problemas de la capacitación electoral
en comunidades indígenas en el
Distrito Electoral de Ixtlahuaca

El propósito de este capítulo es mostrar evidencia sobre los límites y alcances de la capacitación electoral en zonas indígenas del Distrito electoral de Ixtlahuaca, Estado de México. En particular se trata de revisar en qué medida los ciudadanos de las comunidades indígenas se involucran en la organización de las elecciones federales, en la estructura operativa de la junta distrital del IFE, sea como supervisoras electorales (SE), capacitadoras asistentes electorales (CAE's) o bien como funcionarias de casillas (FC). Para realizar esta investigación se entrevistaron a cuatro vocales de la Junta Distrital del IFE; once supervisores con el método de grupo de enfoque; cinco capacitadores asistentes electorales; y ocho funcionarios de casilla.

Para la realización de las entrevistas se visitaron varias comunidades. Del Municipio de Ixtlahuaca se trabajó en la cabecera municipal, en San Pedro de los Baños, Ejido 20 de Noviembre la Concepción de los Baños, Ejido concepción de los baños, Jalpa de Dolores, San Antonio Bonixi, San Miguel Enyge. Del municipio de San Felipe del Progreso se trabajó en la cabecera municipal, en Jalpa, en San Agustín Mextepec, Santa Ana Nichi y Emilio Portes Gil. En el municipio de Temoaya en la cabecera municipal, y las comunidades Llano de la Ye, Molino Abajo, San Diego Alcalá, San Pedro Arriba, San Pedro Abajo, San José Comalco y Taborda. Del municipio de Oztolotepec se visitó la cabecera municipal y la comunidad de Santa Ana Jilotzingo. Las visitas para hacer las entrevistas y hacer la observación electoral se realizaron entre el los días 15 de junio y 5 de julio del 2012.

4.1 Características sociodemográficas del Distrito Electoral Federal 09 en Ixtlahuaca

El Distrito Electoral Federal 09, en Ixtlahuaca de Rayón que se encuentra localizado en la porción central del Estado de México, al norte de la ciudad de Toluca, Capital del Estado, dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos. Su superficie aproximada es de 1,520.12 km².

Este distrito se conforma por cuatro municipios; Ixtlahuaca, Oztolotepec, San Felipe del Progreso y Temoaya. La cabecera distrital del distrito 9 es Ixtlahuaca, dicho municipio

cuenta con una superficie total de 3336.49 km², el cual limita al norte con el municipio de Jocotitlán, al oriente con los municipios de Jiquipilco y Temoaya; al sur con Almoloya de Juárez, al poniente con los municipios de San Felipe del Progreso y Villa Victoria. Su cabecera municipal es Ixtlahuaca de Rayón. Contiene un total de 62 localidades y su clima es templado subhúmedo, la precipitación media anual es de 828.4 mm y la temperatura media anual es de 14.8°C.

En el caso de Oztolotepec, abarca una extensión territorial de 127.95 km². Los cuales equivalen al 0.56% de la superficie estatal. Su cabecera municipal es Villa Cuauhtémoc. Este municipio colinda al noreste con la ciudad de Toluca y Temoaya, al norte con Isidro Fabela y Jilotzingo; y a sur con Xonacatlan y Lerma. Contiene 40 localidades y se caracteriza por un clima semifrío subhúmedo con precipitación pluvial municipal es de 600 a 700 mm, anualmente, por lo que, mientras que el verano es largo e isotermal.

En el municipio de San Felipe del Progreso su cabecera lleva el mismo nombre y su superficie territorial es de 856.05 km². Este municipio se ubica al noreste del Estado de México y colinda al norte con Tlalpujahua, el cual pertenece al Estado de Michoacán; el Oro y Jocotitlán, estos dos últimos municipios mexiquenses. Al sur con Almoloya de Juárez, al oriente con Ixtlahuaca y al poniente con Ocampo, Agangeo y Senguio, municipios también de Michoacán.

Por otro lado tenemos a Temoaya, cuya cabecera municipal lleva el mismo nombre. Su territorio corresponde 199.63 km², lo cual equivale a un 0.88% del Estado mexiquense. Colinda al norte con Jiquipilco, al noreste con el municipio de Isidro Fabela y Nicolás Romero, al este con Oztolotepec, al sur con Toluca y al oeste con Almoloya de Juárez e Ixtlahuaca. Abarca un total de 63 localidades y su clima es templado subhúmedo con lluvias en verano y una temperatura anual de 13.4°C. Sus temperaturas extremas van de los 9 a los 35.5°C. Es uno de los lugares más fríos del valle de Toluca debido a su altitud.

4.1.1 Índice de Desarrollo Humano e Índice de Desigualdad de Género

En el caso del Índice de Desarrollo Humano (IDH) por cada municipio se tiene que en Ixtlahuaca para el año 2010 fue de 0.7199, en Oztolotepec 0.7353, en San Felipe del

Progreso fue de 0.6644, y para Temoaya fue de 0.6864, por lo que IDH del Distrito Electoral Federal de Ixtlahuaca corresponde a un promedio total de 0.7015. Para el año de 2005 el municipio de Ixtlahuaca incremento su IDH a 0.7351, para Ocotlán 0.7523; en el caso de San Felipe del Progreso se registró una disminución de -0.0011, lo cual localiza a dicho municipio con un IDH de 0.6633, y para el municipio de Temoaya su índice corresponde a 0.7039; por lo que en promedio total para el distrito electoral federal 9 en cuanto a IDH corresponde a 0.7137. Con un incremento promedio de 0.0122 durante el periodo quinquenal a partir del año 2000 al 2005.

18. Índice de Desarrollo Humano e Índice de Desarrollo por Género 2000 y 2005 en el Distrito 9 Ixtlahuaca y su incremento de IDH e IDG en el periodo 2000-2005

Municipio	IDH		IDG		Incremento del IDH	Incremento del IDG
	Año					
	2000	2005	2000	2005	2000-2005	2000-2005
Ixtlahuaca	0.7199	0.7351	0.7066	0.7259	0.0152	0.0193
Ocotlán	0.7353	0.7523	0.7176	0.7389	0.0170	0.0213
San Felipe del Progreso	0.6644	0.6633	0.6385	0.6422	(-) 0.0011	0.0037
Temoaya	0.6864	0.7039	0.6663	0.6891	0.0175	0.0228
Total	0.7015	0.7137	0.6823	0.6990	0.0122	0.0168

Fuente: Programa de Naciones Unidas http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/IDH_Estado_de_Mexico_2011.pdf Consultado el 16 de Agosto de 2012 IDH: Índice de Desarrollo Humano IDG: Índice de Desarrollo por Género. El signo entre paréntesis corresponde a una disminución con el signo de menos, de lo contrario es un aumento.

Mientras que el Índice de Desarrollo por Género (IDG) corresponde para Ixtlahuaca a 0.7066, para Ocotlán en 0.7176, en San Felipe del Progreso fue de 0.6385 y para Temoaya en 0.6663 para el año 2000 por lo que el promedio para el Distrito de Ixtlahuaca fue de 0.6823 para ese mismo año. En tanto que para el año 2005 el IDG de Ixtlahuaca fue de 0.7259, para Ocotlán fue de 0.7389, en San Felipe del Progreso fue de 0.6422, y para Temoaya fue de 0.6891. Por lo que para el noveno Distrito Electoral del Estado de México el IDG en promedio fue de 0.6990 con un incremento promedio de 0.0168, en un periodo de cinco años.

4.1.2 Población: porcentaje de población y pueblos que lo integran

De acuerdo al último censo de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), llevado a cabo en el 2010, el Distrito de Ixtlahuaca cuenta con 431 mil 034 habitantes, de los cuales, 222 mil 192 de mujeres y 208 mil 842 hombres. En lo que respecta a la población por municipio, las cifras son las siguientes: en el municipio de Ixtlahuaca su población masculina es de 68 mil 388 habitantes; en Oztolotepec 38 mil 318; en San Felipe del Progreso es de 58 mil 173; y en Temoaya 43 mil 963. La población femenina de Ixtlahuaca es 73 mi 094; en Oztolotepec 39 mil 828 mujeres; en San Felipe del Progreso 63 mil 223; y en Temoaya 46 mil 047.

19. Población total por municipio y género del Distrito Electoral Federal 9.

Municipio	Total	Hombres	Mujeres
Ixtlahuaca	141,482	68,388	73,094
Oztolotepec	78,146	38,318	39,828
San Felipe del Progreso	121,396	58,173	63,223
Temoaya	90,010	43,963	46,047
Total	431,034	208,842	222,192

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo 2010. Cuestionario básico. Población total por municipio, sexo y grupos quinquenales de edad según tamaño de localidad.
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>. Consultado el 16 de Agosto de 2012

De acuerdo con el INEGI en Ixtlahuaca existe un 14.71% de mujeres indígenas; en Oztolotepec 7.53%; San Felipe del Progreso 28.89%; y para Temoaya 23.60%. Mientras que la población masculina indígena corresponde a 13.48% en Ixtlahuaca; 6.88% en Oztolotepec; 26.44% en San Felipe del Progreso; y 22.56% en Temoaya. La población indígena total del Distrito Ixtlahuaca es de 80, 043; de la cual 46.42% son hombres y 53.58% son mujeres.

20. Población indígena en el Distrito 9 Ixtlahuaca por municipio, género y porcentaje que ocupa con respecto a la población total de cada municipio.

Municipio	Total	Hombres	Mujeres	Población no indígena	Total de la población
Ixtlahuaca	19,973 (14)	9,220 (6)	10,753 (7)	121,509 (85)	141,482 (100)
Otzolotepec	5,638 (7)	2,638 (3)	3,000 (3)	72,508 (92)	781,46 (100)
San Felipe del Progreso	33,646 (27)	15,381 (12)	18,265 (15)	87,750 (72)	121,396 (100)
Temoaya	20,786 (23)	9,920 (11)	10,866 (12)	69,224 (76)	90,010 (100)
Total	80,043 (18)	37,159 (8)	42,884 (9)	350,991 (81)	431,034 (100)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo 2010. Cuestionario básico. Población de 3 años y más por municipio, sexo y grupos quinquenales de edad según condición de habla indígena y condición de habla española. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>. Consultado el 16 de Agosto de 2012. Los números entre paréntesis significan el porcentaje de dicha cifra y están colocados de modo truncado y no redondeado.

4.1.3 Monolingüismo y escolaridad por género

21. Población sin escolaridad de 3 años y más, con educación básica de 3 años y más, con educación media superior de 18 años y más, con educación superior de 18 años y más, no especificado de 3 años y más y total de la población por cada municipio que conforman el Distrito 9 Ixtlahuaca

Municipios que conforman el Distrito 9	Sin Escolaridad de 3 años y más	Con Educación Básica de 3 años y más	Con Educación Media Superior de 18 años y más	Con Educación Superior de 18 años y más	No especificado de 3 años y más	Total de la población por municipio.
Ixtlahuaca						
Total	16,470 (11)	94,371 (66)	1,004 (.71)	6,692 (4)	22,945 (16)	141,482 (100)
Hombres	5,918 (8)	47,283 (69)	461 (.67)	3,200 (4)	11,526 (16)	68,388 (100)
Mujeres	10,552 (14)	47,088 (64)	543 (.74)	3,492 (4)	11,419 (15)	73,094 (100)
Otzolotepec						
Total	8,168 (10)	52,468 (67)	761 (.97)	2,882 (3)	13,867 (17)	78,146 (100)
Hombres	3,234 (8)	26,213 (68)	355 (.93)	1,500 (3)	7,016 (18)	38,318 (100)
Mujeres	4,934 (12)	26,255 (65)	406 (1)	1,382 (3)	6,851 (17)	39,828 (100)
San Felipe del Progreso						
Total	18,730 (15)	82,470 (67)	291 (.24)	3,810 (3)	16,095 (13)	121,396 (100)
Hombres	6,580 (11)	41,418 (71)	102 (.18)	1,894 (3)	8,179 (14)	58,173 (100)
Mujeres	12,150 (19)	41,052 (64)	189 (.30)	1,916 (3)	7,916 (12)	63,223 (100)
Temoaya						
Total	9,221 (10)	64,125 (71)	515 (.57)	2,576 (2)	13,573 (15)	90,010 (100)
Hombres	3,634 (8)	32,192 (73)	215 (.49)	1,296 (2)	6,626 (15)	43,963 (100)

Mujeres	5,587 (12)	31,933 (69)	300 (.65)	1,280 (2)	6,947 (15)	46,047 (100)
Total del Distrito	52,589 (12)	293,434 (68)	2,571 (.60)	15,960 (3)	66,480 (15)	431,034 (100)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo 2010. Cuestionario básico.

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>. Consultado el 16 de Agosto de 2012. Los números entre paréntesis significan el porcentaje de dicha cifra y están colocados de modo truncado y no redondeado.

4.1.4 Índice de migración y migración interna (movilidad)

Las proyecciones para los movimientos migratorios ocurridos en el 2010 de acuerdo con el INEGI, indican que en el Estado de México ha observado una disminución de inmigrantes desde el 2005, la cual paso de 64, 315 a 62, 676 personas que se insertaron en el Estado de México en 2011. Mientras que 46, 980 personas salieron del Estado de México; este número se incrementó en el 2011 a 50, 617. Por lo que la migración neta interestatal disminuyo, debido a que en 2005 existían 17, 335 personas trasladándose interestatalmente; y en 2011 solo 12, 059 continuaban en dicha movilidad.

22. Movimientos migratorios en el Estado de México

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inmigrantes interestatales	64,315	63,908	63,604	63,338	63,118	62,904	62,676
Emigrantes interestatales	46,980	47,665	48,317	48,915	49,529	50,096	50,617
Migración neta interestatal	17,335	16,243	15,287	14,423	13,589	12,808	12,059
Migración neta internacional	(-)19,995	(-)18,274	(-)18,362	(-)18,544	(-)18,640	(-)18,738	(-)18,871

Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO) Indicadores Básicos.

http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indicadores_demograficos_basicos. Consultado el 17 de Agosto de 2012. El signo entre paréntesis corresponde a una disminución con el signo de menos, de lo contrario es un aumento.

4.1.5 Geografía del distrito

La geografía que presenta el Distrito Ixtlahuaca se conforma de 141 secciones, las cuales se encuentran repartidas en 48 para el municipio de Ixtlahuaca, 24 para Ocotlán, 43 para San Felipe del Progreso, mientras que Temoaya cuenta con 26. En cuanto que las Zonas de Atención Especial (ZAE's) no existe alguna localizada en el Distrito.

23. Secciones Electorales correspondientes a cada municipio que conforma el Distrito 9 Ixtlahuaca

Número de la sección	Secciones Electorales			
	Municipio			
	Ixtlahuaca	Ocotlán	San Felipe del Progreso	Temoaya
1	2188	3903	4026	4403
2	2189	3904	4032	4404
3	2190	3905	4034	4405
4	2191	3906	4035	4406
5	2192	3907	4036	4407
6	2193	3908	4037	4408
7	2194	3909	4038	4409
8	2195	3910	4039	4410
9	2196	3911	4040	4411
10	2197	3912	4041	4412
11	2198	3913	4042	4413
12	2199	3914	4043	4414
13	2200	3915	4051	4415
14	2201	3916	4052	4416
15	2202	3917	4053	4417
16	2203	3918	4054	4418
17	2204	3919	4055	4419
18	2205	3920	4056	4420
19	2206	3921	4057	4421
20	2207	3922	4058	4422
21	2208	3923	4059	4423
22	2209	3924	4060	4424
23	2210	3925	4061	4425
24	2211	3926	4068	4426
25	2212		4069	4427
26	2213		4070	4428
27	2214		4071	
28	2215		4072	
29	2216		4073	
30	2217		4074	
31	2218		4075	
32	2219		4076	
33	2220		4077	
34	2221		4078	
35	2222		4079	
36	2223		4086	
37	2224		4087	
38	2225		4088	
39	2226		4089	
40	2227		4090	
41	2228		4097	
42	2229		4100	
43	2230		4103	
44	2231			
45	2232			
46	2233			

47	2234			
48	2235			
49				
50				
Total				
141	48	24	43	26

Fuente: Instituto Federal Electoral (IFE) www.ife.org.mx

4.2 Obstáculos y oportunidades para la capacitación en comunidades indígenas

El primer desafío de la Junta Distrital del IFE antes de las elecciones presidenciales de 2012, fue definir si era necesaria una estrategia especial para hacer visitas domiciliarias a mujeres de zonas indígenas que resultaron seleccionadas en el proceso de insaculación. Desde luego, dicha estrategia habría de enfocarse en convencerlas de que acepten el nombramiento. Esto no es un trabajo rutinario porque existen importantes barreras culturales, entre las cuales el más importante es el idioma; es común que en algunas comunidades indígenas de Ixtlahuaca y San Felipe del Progreso, muchos de sus pobladores solamente hablan lengua indígena, o bien, aunque son bilingües, prefieren no hablar español con personas que no son de su entorno familiar o de su pequeño círculo de amistades.

En este sentido, la desconfianza hacia “desconocidos” es un rasgo cultural muy significativo de las mujeres indígenas, lo cual también se relaciona con la concepción de asumir su rol en el ámbito doméstico. Así, una mujer, en términos muy generales, no debe aceptar tareas que la distraigan de sus actividades del hogar, o bien, sólo puede hacerlo si tiene permiso o autorización de su padre, de su hermano –si es mayor y vive en la misma casa- o de su esposo.

Más aún, en la medida que muchas comunidades indígenas se agrupan en “caseríos”, no es común que “extraños” caminen por esos sitios sin despertar sospechas de sus pobladores, independientemente de que se trate de funcionarios electorales, debidamente uniformados y debidamente acreditados. La experiencia indica que los “extraños” regularmente son

personas que pueden tener el objetivo de afectar la propiedad o la integridad física de los habitantes de la comunidad.

Los vocales entrevistados señalaron, a grandes rasgos que “no es necesario, inicialmente, hacer una diferenciación” de carácter étnico, pues el trabajo de “convencimiento” corresponde a los SE y al CAE, los cuales, una vez que aprobaron los exámenes de reclutamiento como personal temporal, deben ser capaces de ingresar a la comunidades indígenas sin problemas, pues en muchos los casos, forman parte de dichas comunidades:

Eso de asignación de zonas y su respectiva eficacia, en particular en el caso de las zonas indígenas, corresponde resolverlo a los supervisores y capacitadores electorales. Nosotros como vocales definimos algunos criterios administrativos para la asignación de las zonas, así como la responsabilidad. El primer criterio para asignar a un supervisor o capacitador, es que sean residentes de las mismas zonas. Lógicamente si tú tienes una calificación de diez te va tocar trabajar en el área o en la zona que tú conoces; eso con el propósito de que la gente te conoce a ti y, que también el capacitador conoce a la gente; ese territorio le llamamos zona de responsabilidad porque son un número de capacitadores que les damos a los supervisores y lógicamente cada capacitador tiene su área de responsabilidad, que puede ser una sección o dos, además de la responsabilidad de llevar a cabo funciones de capacitación y asistencia electoral; a eso lo distinguimos con designación de ZORES o zonas de responsabilidad. El segundo criterio tiene que ver con el número de zonas o casillas, porque hay un número que tenemos que otórgales a cada capacitador de casillas y también un número a cada supervisor (...) dependiendo donde vayan a trabajar, sea zona urbana o zona rural.¹¹⁰

Desde esta perspectiva, los lineamientos de las leyes electorales, tanto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), como de la nueva normatividad, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), no contemplan que se establezcan criterios étnicos en la selección de aspirantes para SE o CAE:

Para elegirlos hubo una convocatoria abierta, hubo período de solicitud para meter expedientes; esos expedientes fueron revisados; que se cumplieran con los requisitos para

¹¹⁰ Eleazar Sánchez Gómez (ESG)-Ma. Guadalupe Arriaga Vega, Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 8 de mayo de 2012.

poder acceder a los cargos. Se les aplicaron exámenes a los candidatos, entrevistas por parte de los vocales, por parte de los consejeros, y una vez que se tuvieron los resultados, se eligió al personal que iba a ocupar cargos de supervisores y de capacitadores. No tenemos como criterio de reclutamiento, la experiencia en procesos anteriores o su conocimiento de las zonas. Sobre todo atendemos los lineamientos establecidos por el Consejo General del IFE.¹¹¹

El criterio más importante, en este sentido, además del mérito de haber pasado los exámenes, tiene que ver con la “confianza” tanto de los vocales de la Junta Distrital, como de los representantes de los partidos, para lo cual es preciso verificar que los candidatos a SE y a CAE, no tengan antecedentes de trabajo partidista:

En el caso de una baja evaluación en el examen de conocimientos, ya no tienen la oportunidad de pasar a la entrevista, es decir, al siguiente proceso de evaluación. Si pasaron el examen y también fueron bien valorados en la entrevista, entonces procuramos verificar que no tengan alguna afiliación partidista o que no hayan sido representantes de algún partido político en la elección pasada, tanto en elecciones estatales como en las federales. (ESG-Héctor Gustavo Altamirano Zaldivar, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 7 de mayo de 2015).

La selección de los SE's y los CAE's, sin embargo, es una tarea compleja, en la medida que una minoría de los aspirantes pasa el examen. Más aún, después de que algunos acreditan el examen, es preciso hacer otra depuración después de la aplicación de las entrevistas:

Por cada plaza entrevistamos a cinco aspirantes. En el caso de capacitadores asistentes entrevistamos a más de 100 personas. Para supervisor, para cada plaza vacante, tenemos que entrevistar a tres aspirantes. Tuvimos más de trescientas entrevistas. (ESG- Ma. Guadalupe Arriaga Vega, Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 8 de mayo de 2015).

¹¹¹ ESG-Héctor Gustavo Altamirano Zaldivar, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 7 de mayo de 2012.

Por si no fuera suficiente, una vez que se tiene la primera selección, algunos de los “elegidos” para SE o CAE, renuncian, o bien, al iniciar su actividad de notificar a los ciudadanos insaculados su deber de capacitarse, actúan violando la norma:

Algunos de los elegidos renunciaron, porque se imaginaron que era un trabajo de oficina y que iban a tener su escritorio. Hubo otros casos que ya tienen bastante tiempo participando en el instituto local (del Estado de México, el IEEM) o federal y se les hace fácil falsificar la firma de los ciudadanos (supuestamente notificados), pero con lo que no cuentan es que vamos a verificar; nosotros cotejamos (las firmas) y si vemos que no coinciden, le decimos al capacitador que está falseando información. Si lo volvemos a detectar hacemos rescisión de contrato.¹¹²

4.2.1 La experiencia como criterio de reclutamiento

Se puede presumir que la experiencia es un mérito adicional en el proceso de reclutamiento, sobre todo en el caso de aquellos supervisores y capacitadores que han participado en uno o más procesos electorales. Sin embargo, de acuerdo con la información proporcionada por los vocales, la experiencia no necesariamente es un mérito en sí mismo, sino que se toma en cuenta si los aspirantes:

En total de personas que se inscribieron para participar y para ingresar como CAE's y SE's. Supervisores 106, evaluación curricular 615 solicitudes. Si hay unos criterios de evaluación, criterios que tomamos es primeramente su evaluación curricular, una plática de inducción, les decimos que es lo que realiza el CAE y el supervisor, lo que es el IFE y lo que es el proceso electoral, tiene que cubrir todas estas cosas que les estoy comentando, los invitamos a realizar un examen, de conocimientos y actitudes, tienen que venir y de acuerdo a su evaluación que tenga los invitamos a la entrevista, convocamos a 5 personas que tengamos, para cada puesto vacante que tengamos de supervisor y a 3 personas por cada puesto de CAE, si necesitamos 20 supervisores invitamos a 100, si necesitamos a 100 capacitadores invitamos a 300, así lo realizamos, cuando alguien viene a presentar la entrevista de supervisor, de una vez aplicamos a CAEs para que ya no los volvamos a invitar y ya posteriormente nada más hacemos una segunda pre etapa para entrevistas de

¹¹² ESG- J. Guadalupe Eusebio Morales Ugalde, Vocal de Organización de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 12 de mayo de 2012.

CAE, al último se promedian las calificaciones, así los elegimos y así los tenemos que evaluar y son los requisitos que tengo que llevar a cabo para la selección de los CAE, la experiencia importa en cuanto a que nosotros sepamos si tienen conocimiento o no, que tenga un peso esa experiencia en su evaluación, no la tiene, solamente vemos si la gente ya ha participado para evaluar quienes son las personas que van a participar con nosotros, pero que tenga algún peso en cuanto a su evaluación, no.

A recontractar, a ninguno y nunca lo hemos hecho así, porque sería, que yo te contrate y volverte a buscar para recontractarte, derivado de tu buena actuación, nosotros no llevamos a cabo el procedimiento así, hacemos la convocatoria pública y la gente que haya participado, como los que no hayan participado tienen la oportunidad.

Prácticamente si tú lo ves con experiencia, es un poquito más de ventaja con los que no la tienen, pero no en cuanto a que nosotros apliquemos ese criterio, sino por el hecho de que ellos ya tienen mayor conocimiento de lo que van a desempeñar, en eso es lo único en que les veo ventaja, sin embargo muchos de los que han participado dos o tres veces, vuelven a presentar el examen, se confían o no sé qué les pase, y no quedan en los primeros lugares y muchos los volvemos a contratar porque esas personas cubrían lo que estábamos solicitando en ese momento, por su calificación y muchos de ellos han trabajado muy bien, pero nosotros no podemos decir, porque ya trabajó y trabajó muy bien, tú en automático te vas, o sea no, ellos tienen que cubrir los mismos requisitos y si no los cubren o no cubren la evaluación y hay personas que aunque no tengan la experiencia que queden mucho más arriba lógicamente no los vamos a contratar, así hayan sido los mejores que hayan recibido el incentivo no los volvemos a contratar, nosotros recontractamos en el mismo proceso, o sea en la primera etapa se les evalúa si lo hacen muy bien lo recontractamos.¹¹³

4.2.2 La importancia del criterio étnico para el reclutamiento

Una vez seleccionados la mayoría de los SE's y CAE's, el criterio de tipo étnico se vuelve importante, fundamentalmente porque en este distrito electoral se hablan dos lenguas indígenas: el mazahua y el otomí. En función de ello, los integrantes de la Junta Distrital, deben ubicar a supervisores y capacitadores, preferentemente, en las zonas de la lengua que dominan:

¹¹³ ESG-Héctor Gustavo Altamirano Zaldivar, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 14 de mayo de 2012.

Algunos hablan el idioma mazahua o el otomí; o algunos nada más lo entienden, pero eso facilita la comunicación en el caso de la capacitación para los funcionarios. De los que están trabajando en este proceso electoral, de la totalidad de supervisores o capacitadores, seguramente 40 por ciento hablan alguna de las lenguas; más los supervisores. Hablan tanto mazahua como otomí unas 50 personas, entre capacitadores y supervisores. Son alrededor de 50 personas. En función de esa situación, entonces si aplicamos lo que se puede denominar como criterio étnico. Ellos nos dicen, en principio que lengua dominan o entienden y nosotros, vocales y consejeros, decidimos dónde hace falta un capacitador o supervisor que maneje alguna de las lenguas indígenas que más se hablan en esta región.¹¹⁴

4.2.3 Reclutamiento, selección y preparación de los capacitadores

Cabe señalar que el proceso de selección de aspirantes a SE y CAE, no está del todo reglamentado desde el inicio hasta el fin. En este sentido, los vocales de la Junta Distrital deben seguir los lineamientos establecidos por el Consejo General del INE, pero llega un punto en que deben actuar con criterios propios para tener un resultado exitoso, sin que ello implique salirse de lo que establece la norma:

El reclutamiento es el siguiente: primero publicamos una convocatoria; lo hicimos el 1º de diciembre. Iniciamos la recepción de solicitudes para aspirantes a principios de enero, durante la recepción de esas solicitudes damos una plática de inducción que es otro paso que tiene que ser obligatorio, los que no asisten a esa plática pierden su derecho a continuar con el proceso de selección. En esa plática de inducción nosotros les damos a conocer las principales actividades de los supervisores y capacitadores, los fines del instituto y la estructura del instituto de manera muy general, para que tengan un panorama general y ahí, ya depende de si quieren continuar o no con el procedimiento; una vez que ya cumplimos con la plática de inducción y con la recepción de solicitudes, los invitamos a participar en un examen de conocimientos generales y de aptitudes.¹¹⁵

¹¹⁴ ESG-Héctor Gustavo Altamirano Zaldivar, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 14 de mayo de 2015.

¹¹⁵ ESG-Héctor Gustavo Altamirano Zaldivar, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 26 de mayo de 2012.

Es significativo que “pasar” el examen, supone algo que más que tener calificación aprobatoria. De acuerdo con los vocales entrevistados, para que alguien “pase”, requiere tener una calificación igual o mayor a 8.5, y aún, así, está sujeto a otras evaluaciones:

Una vez que ya concluimos esto, salen los resultados y hacemos otro procedimiento que es la entrevista diferenciada; una para supervisores y otra para capacitadores. Para los supervisores invitamos a todas las personas que hayan obtenido 8.5 hacia arriba o solamente los que obtuvieron 8.5; invitamos a tres personas por cada plaza vacante; digamos aquí nosotros necesitamos a 20, por lo cual, tuvimos que invitar a 60. Pero, por ejemplo, aquí en Ixtlahuaca tenía que contratar a cuatro supervisores, por tanto, tenía que invitar a 20 aspirantes; en San Felipe otros 20; en Ocotlán iba a contratar a tres supervisores, por lo cual invité a 15 a la entrevista. (...) En el caso de los supervisores, como la mayoría sacó 8.5, invitamos a todos. En este caso de entrevistas de supervisores electorales (SE), también les aplicamos de una vez para CAE, de manera que si el aspirante a supervisor nos indicaba que no quería ser supervisor, de una vez le aplicamos la entrevista para CAE.¹¹⁶

Cuando concluye esta etapa de reclutamiento, los aspirantes seleccionados pasan por el visto bueno de los representantes de los partidos políticos, así como por el de los representantes distritales. Es decir, no debe haber ninguna duda sobre los perfiles de los aspirantes seleccionados:

Una vez que ya concluimos con esta etapa con presencia de los Consejeros Electorales y Representantes de Partidos Políticos de la misma, inclusive la entrevista la tiene que hacer un vocal y consejero electoral; o bien dos vocales. No pueden ser dos consejeros, o bien tiene que ser un vocal y un consejero.¹¹⁷

En la última etapa de la evaluación, participan prácticamente todos los integrantes de la Junta Distrital, de manera que en la última etapa, tanto los vocales como los consejeros, deciden de forma colegiada quiénes de los aspirantes a SE o CAE, tienen el mérito

¹¹⁶ ESG-Héctor Gustavo Altamirano Zaldivar, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 26 de mayo de 2015.

¹¹⁷ ESG-Héctor Gustavo Altamirano, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 26 de mayo de 2012.

suficiente para ser reclutados. En este punto, es posible que hablar una lengua indígena, sea un mérito adicional:

En la etapa final de selección participamos los cinco vocales y los seis consejeros; nos turnamos unas veces nosotros y unas veces ellos; se saca la evaluación integral de la calificación que hayan obtenido de la entrevista como la calificación que hayan obtenido del examen de conocimientos de habilidades y aptitudes. El examen tiene el valor de 60 % y el 40% restante la entrevista; y de ahí se saca el promedio, de ahí tomamos quienes son las personas para SE y quienes van a ser capacitadores; en caso de empate pues, ya tomamos otro tipo de criterios; por ejemplo, si saben una lengua indígena, si dio buenos resultados el pasado proceso, si pertenecen a la sección; varias cosas que tomamos para el desempate.¹¹⁸

4.3 Acciones de formación y evaluación de capacitadores y supervisores: primera etapa

Existe una primera etapa de capacitación de los mejor evaluados, que es donde se puede decir que empieza, el trabajo de formación en “cascada”. No es menor el desafío porque se trata de capacitar a más de 100 personas en este primer momento:

Concluido lo anterior, una vez que tenemos conocimiento de quienes van a ser los SE, los convocamos a un primer curso de capacitación; dirigidos a supervisores. En ese curso nosotros damos todas las herramientas, todos los conocimientos que ellos van a utilizar en una primera etapa de capacitación y ahí les damos a conocer cuáles van a ser las zonas de responsabilidad; también lo hacemos con el propósito de que nos puedan apoyar en algunos temas para los cursos de capacitadores después; en esos cursos de capacitadores son como son 106 personas.¹¹⁹

¹¹⁸ ESG-Héctor Gustavo Altamirano Zaldivar, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 26 de mayo de 2012.

¹¹⁹ ESG-Héctor Gustavo Altamirano Zaldivar, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 26 de mayo de 2012.

Es importante hacer notar que el INE no cuenta con instalaciones propias para dar capacitación a tantas personas, de manera que los vocales de la Junta Distrital, están obligados a buscar espacios públicos donde puedan ubicar a los SE`s y a los CAE`s para impartirles la formación correspondiente, en la cual participan vocales, consejeros electorales y representantes de los partidos políticos, no obstante que quien marca la pauta de contenidos y prácticas pedagógicas, son los vocales:

Los convocamos a diferentes plazas, a diferentes sedes; una fue en San Felipe; otra fue en Temoaya, en las casas de cultura y; otra más aquí, que fue en Ixtlahuaca. En Temoaya asistieron los de Otzolotepec y Temoaya; y en San Felipe solamente los de San Felipe. Los responsables de impartir los cursos son los vocales de capacitación; también los representantes de los partidos políticos en presencia de los consejeros electorales; pero los responsables somos nosotros; también cuando imparten algún tema los supervisores, es en presencia nuestra, no los dejamos solos y que ellos den el curso; es en presencia nuestra, de manera que cuando digan algo que no esté bien podamos corregir en su momento ese comentario. Una vez que ya concluyeron con esa etapa de capacitación, cuyo objetivo es sensibilizar al ciudadano en participar y darle de manera general lo que son las principales funciones de los funcionarios de mesas directiva de casillas, con la finalidad de saber quiénes son los funcionarios aptos, bueno los ciudadanos aptos; que sepan leer y escribir que tengan escolaridad y otros requisitos que establece la ley como son la credencial para votar, nosotros hacemos un listado de ciudadanos aptos con el propósito de realizar la segunda insaculación.¹²⁰

4.3.1 Acciones de formación y evaluación de capacitadores y supervisores: segunda etapa

En la segunda etapa del proceso de formación de los capacitadores se hace otro filtro con otro esquema de evaluaciones, y nuevamente, el criterio es meritocrático, de manera las consideraciones relativas a la condición de género o de pertenencia a un grupo étnico, no son tomadas en consideración en esta última etapa del proceso de reclutamiento:

¹²⁰ ESG-Héctor Gustavo Altamirano Zaldivar, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 26 de mayo de 2012.

Una vez que llega la segunda etapa para que esas personas puedan continuar con nosotros trabajando, hacemos una evaluación; se califican, se evalúan actividades; tanto de capacitación como de asistencia electoral (...) El mismo sistema nos da algunas calificaciones de manera automática, ya nosotros calificamos otros aspectos como son su competencia, si tienen realmente el liderazgo, trabajo en equipo y ahí les damos otro porcentaje. Nosotros calificamos de 4, 6, 8, y 10 son las puntuaciones que nosotros damos, si las personas acreditan entran nuevamente con nosotros a laborar con la siguiente etapa de capacitación y si no, pues hasta ahí (...) convocamos a otra persona. Normalmente pasan la mayoría; de hecho pasaron todos los de la primera etapa con buenas calificaciones (...). El sistema solicita que sigan el orden de visita, que eso es obligación de los capacitadores que tengan un número suficiente para integrar las mesas directivas de casillas, que es otra calificación. También deberían tener 10; de otra manera no llegarían hasta ese instante, si no, los cortaríamos de mucho antes.¹²¹

4.3.2 Simulacros y uso del material: tercera etapa

Existe una tercera etapa que, a diferencia de las anteriores, no tiene un propósito evaluativo. En este punto, una vez que se asume que han sido elegidos los mejores para desempeñar el puesto de SE y de CAE, y que han quedado comprendidas las explicaciones sobre los procedimientos del proceso electoral, desde su inicio hasta su conclusión, entonces inician los simulacros. En estos ejercicios, se trata de prevenir los posibles fallos en el momento de las elecciones y que los capacitadores conozcan a las personas con quienes van a colaborar:

Tenemos material para los simulacros, como son las urnas, las mamparas, las boletas, las actas, todos los documentos que se marcan el día de la jornada; los tenemos de manera de simulacro y ya vienen con los logos de los partidos tal y cual cómo se va a presentar el día de la jornada electoral. Son materiales clasificados para que se puedan usar las veces que sean necesarias; entonces, tú puedes ahí tacharles; tú como capacitador puedes tachar los partidos, puedes hacer votos nulos, los votos válidos; con la finalidad de que el ciudadano (...) los pongan de manera práctica, que es lo que tienen que hacer (...) estos ejercicios

¹²¹ ESG-Héctor Gustavo Altamirano Zaldivar, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 26 de mayo de 2012.

también se hacen para para que todo el personal reclutado conozca sus compañeros como equipo de trabajo.¹²²

Si bien los simulacros con los materiales de trabajo de los procesos electorales son un acto clave en el proceso de capacitación, en esta tercera etapa pueden surgir dudas o controversias sobre algún procedimiento o alguna norma a seguir. Como en esta etapa ya no están los vocales para resolver dudas, en ese caso, es necesario utilizar los manuales que elabora el INE:

A parte de los simulacros tenemos los manuales, tenemos los cuadernos de ejercicio para que ellos practiquen en sus hogares; en los manuales para los SE y los CAE tenemos unos ejemplos que les ponemos, los cuales ellos pueden ir llenado. Algunos folletos y cuadernos de ejercicios para que ellos, de manera didáctica, de manera lúdica pueden aprender. A los presidentes de casillas les entregamos CD`s interactivos (...) Si existe alguna duda todo este material está en línea en la página del instituto.¹²³

4.3.3 Deserción, renunciaciones y sustituciones previas a la jornada

Es común que una vez concluido el proceso de reclutamiento, algunos de los capacitadores seleccionados, sea como SE o como CAE, renuncien. Antes se mencionó que algunos renuncian en el proceso cuando se dan cuenta que el trabajo es en campo y no en escritorio, sin embargo después de la tercera etapa, vienen renunciaciones, que en su mayoría son porque los formadores, encontraron trabajos de mayor remuneración:

Si hubo deserción de capacitadores y supervisores. En el caso de las mujeres no porque es porque están embarazadas, ni por discriminación (...) Ellas dicen que es por motivos personales. Pero lo que sabemos que muchas de ellas consiguen un trabajo mejor, otros más, por motivos escolares, y otras no nos dicen, y puede que sea por cuestiones personales

¹²² ESG- J. Guadalupe Eusebio Morales Ugalde, Vocal de Organización Electoral de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 12 de mayo de 2012.

¹²³ ESG-Héctor Gustavo Altamirano Zaldivar, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 26 de mayo de 2012.

(...) Pero casi nunca nos dicen la verdadera causa de su deserción; normalmente son por encontrar una mejor oferta laboral (...). En cuanto hombre y mujer no hay una distinción.¹²⁴

La renuncia, sin embargo, no es un problema que tome por sorpresa a los vocales de la Junta Distrital. Desde que inicia el proceso de reclutamiento de candidatos a CAE y a SE, se contemplan deserciones de manera permanente, por lo cual se procura capacitar a más personas de las que se requieren y así tener un grupo adicional que fungen como suplentes:

Se capacitan siempre a más personas para tener suplencias. Se capacita a siete funcionarios, a pesar de que nada más cuatro de ellos van a estar en la mesa, es decir, se tienen a tres suplencias. Pero se tiene también una lista de reserva de los ciudadanos que fueron visitados en la primera etapa, a los cuales se les da una capacitación básica y se les dice que estén pendientes; todo depende de la segunda insaculación. Se les dice que existe la posibilidad de que se les dé la capacitación completa.¹²⁵

De acuerdo con los resultados de la última jornada electoral, no existe una diferencia significativa en las razones que llevan a renunciar a hombres y mujeres. En general, según los entrevistados, la causa principal, es porque tienen una mejor oferta laboral, de forma que incluso las renunciaciones se dan a unos días o a unas horas del comienzo de la jornada electoral:

Si hubo deserciones y renunciaciones, sustituciones previas a la jornada. En cuanto a las mujeres no se van porque están embarazadas, ni por discriminación (...) son por motivos personales, consiguen un trabajo mejor, otros por motivos escolares, y otras no nos dicen la verdadera causa de su deserción (...). En cuanto hombre y mujer no hay una distinción de que se enfatice mucho, de que las mujeres renuncien más. En el día de la jornada las sustituciones

¹²⁴ ESG-Héctor Gustavo Altamirano Zaldivar, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 7 de mayo de 2012.

¹²⁵ ESG- Ma. Guadalupe Arriaga Vega, Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 8 de mayo de 2012.

y reemplazos de funcionarios de casilla, se aplica cuando que alguno falte. La estadística señala que de cada diez funcionarios que requeríamos en la casilla no se presentaron dos.¹²⁶

4.3.4 Fortalezas sociales e institucionales durante el proceso de capacitación

Es común que los ciudadanos reclutados tengan conciencia cívica sobre sus derechos y obligaciones. En este sentido, el trabajo de capacitación llevado a cabo en las Juntas Distritales, refuerza esta actitud:

En el caso de la capacitación se pudo observar que al concluir los cursos, la mayoría conocían sus derechos, sus obligaciones y (los cursos) les ayudó un poco más a abrirse los ojos, de que pueden cambiar en su vida (...) Y durante los cursos las personas se ven muy interesadas, preguntan, quieren saber, participan. A veces es difícil al principio porque no tienen mucha confianza. Pero cuando toman confianza, preguntan y participan.¹²⁷

Si bien el origen étnico no es un criterio de reclutamiento, el contexto socio-demográfico de la región favorece el interés de muchas personas que forman parte de diversas comunidades indígenas y que además conocen plenamente las zonas que abarca esta Junta Distrital. Más aún, muchos de los funcionarios electorales reclutados como SE o como CAE tienen antecedentes de haber participado en otros procesos electorales. Esto facilita el trabajo de reclutamiento y de capacitación porque además en muchas de las comunidades donde se hace la labor de búsqueda de funcionarios de casilla, también conocen a quienes fungen como SE o como CAE.

El contexto facilita que los capacitadores y los supervisores conocen a la perfección las zonas, algunos han participado en otros procesos electorales. Al mismo tiempo, los supervisores y capacitadores son conocidos por todas las personas de las comunidades (...) Eso les facilita su labor.¹²⁸

¹²⁶ ESG-Héctor Gustavo Altamirano Zaldivar, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 26 de mayo de 2012.

¹²⁷ ESG- Ma. Guadalupe Arriaga Vega, Vocal Ejecutiva de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 8 de mayo de 2012.

¹²⁸ ESG- J. Guadalupe Eusebio Morales Ugalde, Vocal de Organización Electoral de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 12 de mayo de 2012.

Por otra parte, el tema del monolingüismo en ciertas zonas indígenas, así como el problema del analfabetismo, no son obstáculo en todos los casos, en particular cuando los capacitadores asistentes electorales, tienen la capacidad de convencer a los ciudadanos que se encuentran en esa situación:

En los procesos electorales federales de 2006 y 2009 las mujeres decían: “híjole es que no está mi esposo, no voy a participar”. También decían: “no sé leer” o “es que yo hablo mazahua”. Si me costaba mucho trabajo (como capacitador) convencerlos porque aparte que no sabían ni leer ni escribir, pero eran las que más salían sorteadas, más en la lista y pues me decían: “es que yo no hablo español”. Afortunadamente algunos supervisores dominan las lenguas mazahua y otomí, lo cual les generó confianza a las mujeres que mostraron temor por su analfabetismo.¹²⁹

La actitud de cooperación de las personas, de acuerdo con los vocales de la Junta Distrital de Ixtlahuaca, es más notoria que en otros distritos electorales donde la actividad rural es prácticamente inexistente. En el peor de los casos las reticencias a colaborar es la falta de información. En esta lógica, se puede afirmar que en esta región hay una importante disposición ciudadana a colaborar con las autoridades del INE:

También lo que facilita el trabajo de capacitación es que se trata de gente noble. En las zonas urbanas son más reacios, más huraños y más hostiles. Aquí les da temor participar porque no sabe hacer las cosas, les cuesta trabajo hacer las cosas, no comprenden tan fácilmente, pero una vez que agarran el hilo, contamos con todo su apoyo para que estén participando como funcionarios de casilla y en nuestros programas educativos.¹³⁰

Un factor adicional que facilita el trabajo del INE en materia de reclutamiento y capacitación de funcionarios de casilla, es que los “valores” democráticos que se

¹²⁹ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

¹³⁰ ESG-Héctor Gustavo Altamirano Zaldivar, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 14 de mayo de 2012.

promueven no son contradictorios con los usos y costumbres de las comunidades indígenas que abarcan este distrito electoral:

Los derechos que se promueven no chocan con sus costumbres con las prácticas cotidianas de las comunidades indígenas, de esta forma, no encontramos comunidades cerradas a los programas de capacitación.¹³¹

Por otra parte, muchos ciudadanos han podido tomar conciencia de la importancia de los procesos electorales y del significado del voto, según reportan los supervisores electorales:

Anteriormente la mayoría de la gente era más apática para participar, no creían en la democracia y pues ahora ya la gente hace comentarios que por ellos es que los candidatos llegan a ocupar un puesto gracias a su voto de ellos. En comentarios anteriores en el 2000, 2003 la gente no creía en la democracia, creían que esto era un juego y que era una faramalla, que el que en supuesto era candidato, no era candidato, que ya sabían quién era el que iba a ocupar el puesto.¹³²

Si bien el machismo sigue siendo un problema de orden cultural y social, los capacitadores asistentes, aseguran, que en muchas familias la situación ha cambiado positivamente, en la medida que los esposos, padres y hermanos, tienen menos reticencias para que las mujeres se involucren como funcionarias de casilla:

La situación del machismo, sin embargo, no es generalizada. La gente se ha dado la oportunidad, sobre todo las mujeres de decirle al esposo: “mira déjame participar y si no me gusta no vuelvo”. Y favorablemente han regresado cuando les ha vuelto a tocar, les ha gustado, se han defendido y ahora ya no se dejan, son mujeres que ya no se dejan que participen y dicen “yo busco con quién dejo a mis hijos, pero voy”. Hemos tenido señoras que dicen: “mira, yo sé que mi esposo se va a enojar, pero yo voy a estar ahí”.¹³³

¹³¹ ESG-Héctor Altamirano, Vocal de Capacitación y Educación Cívica de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 7 de mayo de 2012.

¹³² ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

¹³³ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

Además de superar el yugo cultural que supone la marginación de las mujeres en asuntos públicos, de acuerdo con los capacitadores asistentes electorales, los apoyos que se otorgan a través de programas sociales, es un incentivo que favorece el interés de los habitantes de algunas comunidades indígenas:

En la comunidad de Santo Domingo de Guzmán y San Joaquín el Junco o en Santa María del Llano (...) los apoyos que se les otorga a las comunidades indígenas es lo que los motiva a participar porque están siendo reconocidos como comunidades (...) Dicen: “si vienen a verme, si vienen a solicitar mi apoyo es que yo voy a ganar algo, voy a ganar algo en conocimiento, voy a ganar algo en lo económico o tal vez voy a saber cómo se va a realizar el proceso”. Yo me he dado cuenta que en las comunidades hay esa apertura de decir: “Bueno, a ver, ¿para qué me invitas? o ¿qué quieres que yo haga? o ¿cuál es la finalidad de que yo participe?”¹³⁴.

En la mayor parte de los casos el simulacro como actividad de capacitación, potencia el interés de las personas para colaborar como funcionarios de casilla en las comunidades indígenas:

En los simulacros la gente saca todas sus dudas, está muy motivada y al final nos dice: “¿Y cuándo hacemos el otro?”. Entonces se hace nuevamente el simulacro, pues tienen miedo de fallar o de equivocarse y tal vez por eso piden nuevamente el simulacro; otro y luego del otro. Luego si los apapachamos que el refresquito que la botanita. Ellos felices. Los materiales son muy buenos. En el IFE siempre hemos reconocido que nos facilitan urnas, mamparas, los sobres, porque eso es lo que ayuda a la gente a estar en contacto directo con lo que van a hacer ese día.¹³⁵.

El nivel educativo, de acuerdo con los supervisores electorales, es un factor que diferencia el interés de los ciudadanos de las comunidades indígenas para participar como

¹³⁴ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

¹³⁵ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

funcionarios de casilla. Lo extraño es que en una comunidad donde se registra un mayor nivel de estudios de los ciudadanos insaculados, el nivel de rechazo a las notificaciones es más alto.

En la comunidad de La Concepción de los Baños la participación es tan entusiasta que a veces ni les decíamos para qué era la notificación del IFE (capacitación como funcionarios de casilla) y ellos decían: “sí, anóteme”. En cambio, en la comunidad de San Pedro donde la gente tiene mayor educación (...) ahí sí nos costó mucho convencer a los ciudadanos; apenas completamos a los ciudadanos que nos solicitaban en la Junta Distrital y yo todavía no le encuentro cuál es el motivo entre una y otra si están ahí juntas (las comunidades), colindan, pero sí es bien marcada la diferencia.¹³⁶

En este sentido, los capacitadores asistentes electorales señalan que en algunos casos el analfabetismo en las comunidades indígenas no es un obstáculo para que las personas acepten tomar la capacitación como funcionarios de casilla. Más aún, existen casos en que ciudadanos que no saben leer ni escribir han participado en más de una ocasión en este proceso:

Hay personas mazahuas que ya han participado como funcionarios de casillas en varios procesos electorales y tienen ese conocimiento; quizás no saben leer y escribir, muy bien, pero con la práctica que han tenido dicen: “yo sí quiero participar y aunque tengo primero de primaria o no tengo estudios yo firmo y puedo hacer esto; muy valientes las personas, personas de edad, mujeres muy arriesgadas. Dicen: “no importa lo que digan las personas”.¹³⁷

Por otra parte, los ciudadanos que cuentan con estudios universitarios y que suelen involucrarse en los procesos electorales como funcionarios de casilla, regularmente tienen mucha conciencia cívica y consideran que pueden cambiar las cosas con su participación.

¹³⁶ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

¹³⁷ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

Asimismo, suelen tener un conocimiento más o menos claro de cuál va a ser su papel durante el proceso:

Hay jóvenes (que) salieron como funcionarios de casilla y son personas que están estudiando en la (Universidad) Intercultural y tienen un diferente objetivo y están interesados, en realizar un buen trabajo el día de la jornada electoral; algunos dicen saber qué hace el secretario, el primer y segundo escrutador. Otros tienen otra visión y conciencia y te dicen: “vamos a cambiar esto de la cultura democrática”.¹³⁸

En otros casos, los ciudadanos participan porque los capacitadores logran entablar una relación de empatía con las personas que resultan insaculadas, o bien, otras situaciones, las personas consideran que los capacitadores representan algún tipo de autoridad a la que se debe “respetar”:

Muchos ciudadanos si aceptan ser funcionarios de casilla porque el CAE logró hacerse amigo de ellos. Ese fue el caso de unas personas de la comunidad que se llama Choteje, en San Felipe del Progreso. En esa comunidad, las personas veían a los capacitadores como autoridad. Decían: “ahí viene el muchacho del IFE, pues respétalo”. Incluso ofrecían “un vaso de agua, un taco”. Esa relación les dio mucha confianza.¹³⁹

4.3.5 Problemas y obstáculos en el proceso de capacitación

El principal problema a que se enfrentan en la Junta Distrital, es la apatía ciudadana, o bien, que muchos de las personas insaculadas no tienen las condiciones personales para dedicarle tiempo a los cursos de capacitación:

Complica la falta de disposición que tienen, a veces las personas, la falta de tiempo o la falta de ganas de participar. Por cuestiones de inseguridad no creo.¹⁴⁰

¹³⁸ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

¹³⁹ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

¹⁴⁰ ESG- Grupo de enfoque con CAE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 28 de mayo de 2012.

Otro problema tiene que ver con la equidad de género en el ámbito doméstico. Particularmente porque en muchas casas, persiste el esquema tradicional de que la máxima autoridad es el padre, el hermano mayor o el esposo y ellos deciden de manera unilateral si la mujer (madre, hermana, hija o esposa), participa en actividades ajenas a los quehaceres del hogar:

Otro factor que complica es la equidad de género, porque dicen las mujeres: “si mi esposo no me da permiso pues no puedo ser funcionaria”. Esto se da en las comunidades indígenas. Algunas capacitadoras nos han comentado que muchas mujeres insaculadas sí van en la primera etapa de la capacitación, pero en la segunda visita dicen: “déjeme primero preguntar a ver si puedo o no”. En este sentido, son más las mujeres insaculadas que rechazan la capacitación (...) A las hijas no se les permitía participar. El argumento era: “porque vas a salir tarde y no puedes estar en la casilla porque no sabemos a lo que te puedes enfrentar” (...) Hemos encontrado mujeres que quisieron participar, que ya les llegó el nombramiento, pero entonces sale el esposo, el hombre de la casa y les dice: “mi esposa (...) mi vieja no participa” o dicen “yo no le doy permiso”. Dicen: “ella como mujer no tiene el derecho de estar allá, aquí yo mando y no me van a venir a mandar ustedes”.¹⁴¹

La naturaleza de muchas actividades laborales es otro problema, en especial cuando los ciudadanos insaculados para ser funcionarios de casilla, tienen empleos en la ciudad de México o bien, su trabajo exige un horario “corrido” y que en ocasiones requiere su presencia también los fines de semana:

Se puede ver que muchas negativas a ser funcionarios de casilla, son causas de trabajo. Hay ciudadanos que trabajan fuera, trabajan en la ciudad de México. Dicen “no estoy en toda la semana y no puedo recibir la capacitación”. Además hay otras personas que trabajan en el comercio y el día de la jornada electoral van a estar trabajando en México. El rechazo a la capacitación entre mujeres y hombres es por igual, pero sobre todo las personas que trabajan por su cuenta, o que en su caso no les permiten en su trabajo participar. Hay patrones que no les dan permiso.¹⁴²

¹⁴¹ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

¹⁴² ESG- Grupo de enfoque con CAE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 28 de mayo de 2012.

Algunas personas cuando aceptan la notificación y se suman sin mayores dificultades a los simulacros y al proceso de capacitación en su conjunto, tienen problemas para entender las indicaciones de capacitación. Regularmente el problema es que les cuesta mucho trabajo entender o incluso leer las instrucciones. También se dan casos en que los ciudadanos una vez que aceptaron, ya no continúan la capacitación porque cambian de domicilio y no avisan al SE o al CAE:

Lo que se dificulta es en el llenado de las actas porque hay personas que quizás se dedican al comercio, no escriben, no saben en ocasiones las indicaciones que les da el capacitador, quizás eso faltaría más infundir esa cultura de la lectura (...) En la segunda etapa, las personas que no quisieron participar fueron porque cambiaron de domicilio.¹⁴³

En algunos casos, las deserciones de funcionarios de casillas que aceptaron inicialmente ser capacitados, es porque consideraran que no reciben un buen trato de los CAE, particularmente en lo relativo a la entrega de alimentos:

El rechazo se atribuye, por parte de ciudadanos a la “deficiencia” de los CAE. Se argumenta que dan de comer muy tarde durante la capacitación, los simulacros o durante el proceso electoral. Eso se les hace a ellos un problema porque te dicen: “sabes que a veces por la mañana yo salgo sin desayunar y el CAE a mí no me trae de comer”, incluso se quejan de que a los CAE no les entregan el apoyo que está destinado a ellos.¹⁴⁴

La desconfianza hacia las instituciones electorales es un factor que genera rechazo de algunos ciudadanos para ser capacitados como funcionarios de casilla. En otros casos, prefieren ser representantes de los partidos:

A veces es la desconfianza en la actividad electoral. Las personas tienen un poco de temor a participar porque no saben bien qué es lo que hace la Junta Distrital del IFE. También

¹⁴³ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

¹⁴⁴ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

porque van a ser representantes de partido político, por incapacidad física, por embarazo cuestiones que se desconocen.¹⁴⁵

La desconfianza hacia los procesos electorales, se enfoca fundamentalmente al resultado, de forma que en muchos casos, se presume que el proceso electoral tiene como función legitimar un resultado que de antemano es conocido:

Conforme pasa el tiempo, las personas ya no quieren participar en los procesos de ser funcionario de casilla; muchos comentan de que no los toman en cuenta, otros dicen que ya todo es un fraude que ya nomás le hacemos al cuento (...) Nos hemos dado cuenta de que la participación ciudadana cada vez es menor; disminuye la participación de la gente que sale insaculada. Inclusive algunos comentan que mejor se les pague a los que van a ser funcionarios y no recluten a quienes salen sorteados.¹⁴⁶

Bajo esta lógica, votar no es un acto cívico y de interacción entre ciudadanos y candidatos que, eventualmente va a generar rendición de cuentas. De forma simplificada, “si todo está arreglado”, votar no sirve de nada a los ciudadanos, ni antes ni después de la elección:

Algunas personas de mayor edad, decían: “esto ya no tiene caso, ya no tiene un fin, el puesto de presidente de la república o quizás el puesto de un presidente municipal ya está comprado, ya no vale la pena ir a votar, para qué voy a votar, para que no escuchen mi opinión”. También cuestionaban algunas personas: “¿Y esto para qué nos va a servir si al final de cuentas el presidente es quien va a dirigir, es la única propuesta que se va a dar, es lo que se va a llevar a cabo, no le importa nuestra opinión?”¹⁴⁷.

Asimismo, el ejercicio del poder para este grupo de ciudadanos que no creen en la democracia, ni en los procedimientos para la capacitación de ciudadanos que se harán cargo

¹⁴⁵ ESG- Grupo de enfoque con CAE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 28 de mayo de 2012.

¹⁴⁶ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

¹⁴⁷ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

de las casillas, es un acto ajeno a los votantes. Son otras personas las que deciden qué hacer cuando “compran” a los gobernantes supuestamente elegidos:

Las personas dicen: “a mí no me importa participar, porque al fin de cuentas ustedes toman la última decisión, el que gane o el que pierda se deja comprar o vender, yo para que voy a perder mi tiempo en un simulacro”.¹⁴⁸

Las prácticas del quehacer político en este escenario, se confunden con los procedimientos de organización de las elecciones. Es decir, para los ciudadanos es muy difícil diferenciar entre la actividad administrativa del IFE y los vicios de la actividad partidista en el gobierno y de los alcances de la representación política:

Una de las razones que genera desánimo es que los ciudadanos dicen que siempre ven a los mismos políticos en su comunidad, por lo que no sirve de nada hacer elecciones y que ellos sean funcionarios de casilla.¹⁴⁹

Además del pesimismo ciudadano y el descrédito de los partidos y los dirigentes políticos, existen otros problemas que abonan en las dificultades para reclutar funcionarios de casilla que han sido insaculados y notificados. Se trata de una práctica más o menos reciente de algunos partidos políticos, que es cooptar a muchos funcionarios de casilla, ya capacitados para que sean representantes partidistas, para lo cual se les ofrece un pago en efectivo mucho mayor que el que otorga el IFE:

En los pueblos otomíes de Temoaya (...) los partidos políticos desgraciadamente entregan a manos llenas mucho dinero. No sé de dónde lo sacan y nosotros tenemos ese grave problema. Cuando ya tenemos a nuestros funcionarios de casilla, cuando el Instituto únicamente les entrega un apoyo por su participación (...) Existe mucha diferencia con el dinero y despensas que entregan los partidos y lo que paga el IFE y ante la presión de los partidos hacia funcionarios insaculados nosotros tenemos que instalar nuestras casillas con gente de la fila, esto es a razón del dinero que recibe nuestra gente otomí, nuestra gente es

¹⁴⁸ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

¹⁴⁹ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

engañada cuando les entregan estas despensas y esto es muy malo, en lo que se refiere a la participación y la instalación de casillas.¹⁵⁰

Ante esta situación, algunos de los ciudadanos insaculados, cuestionan a los capacitadores electorales del IFE en torno al pago que pueden recibir de ese instituto cuando los dirigentes partidistas ofrecen sumas de dinero de mayor cantidad:

En la cabecera del municipio de Temoaya, las personas dicen: “es que como representante de partido me dan más, y como funcionario de casilla, pues nada, pues tu qué me vas a dar”. Entonces algunas de las negativas fueron esas: “yo no quiero participar mejor me voy como representante de partido”.¹⁵¹

En este sentido, las cantidades que ofrecía el IFE, en comparación con la que dan los partidos, es más que significativa. En algunos casos, los líderes partidistas ofrecen dinero a los funcionarios capacitados para que no se presenten el día de la elección:

Como representante de partido a nivel seccional dicen que les ofrecen tres mil 800 pesos y como representante en la casilla, les dan mil 800 pesos. En cambio, el IFE les paga 200 pesos. Algunos partidos les ofrecen funcionarios de casilla que se están capacitando o que se capacitaron cierta cantidad de dinero, se dice que 600 pesos, para que no se presenten el día de las elecciones.¹⁵²

También existen casos en que funcionarios insaculados, en elecciones anteriores, fungieron como representantes de partido, por lo cual tienen temor de ser funcionarios de casilla. El suceso, según sus consideraciones, podría generarles problemas con el partido que representaron:

¹⁵⁰ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

¹⁵¹ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

¹⁵² ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

Algunas personas han dicho que como fueron representantes de partido en elecciones anteriores, no quieren meterse en problemas con “ese partido”, pues consideran los “están checando” a través de los vecinos de la misma familia.¹⁵³

Dicho temor también se manifiesta en relación con los resultados electorales, de manera que algunos ciudadanos insaculados rechazan la capacitación para ser funcionarios de casilla porque dicen tener temor de que si pierde el partido del vecino, los pueden culpar de la derrota, lo cual puede tener consecuencias negativas:

Un señor dijo que su esposa no iba a participar porque no se quería meter en problemas con sus vecinos. Dijo que si aceptaba ser escrutadora era probable que le echaran la culpa de los resultados. Que le podían reclamar: “como tu contaste los votos, es que por tu culpa que perdió mi partido”. Eso implicaba problemas también con la comunidad.¹⁵⁴

La avanzada edad de los ciudadanos puede ser otro problema. Esto regularmente dificulta la capacitación, bien porque no tienen disposición para aprender o bien porque de antemano hay rechazo:

Otro problema es trabajar con personas muy mayores. Enseñar a una persona adulta es muy difícil. Por eso nuestro programa de capacitación ya no sólo es enseñar, sino de sacarles lo que ya saben y complementarlo.¹⁵⁵

En la lista de obstáculos o problemas para el reclutamiento de ciudadanos como funcionarios de casilla, es que algunos de ellos son analfabetos y eso les genera temor sobre su eventual desempeño el día de las elecciones:

¹⁵³ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

¹⁵⁴ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

¹⁵⁵ ESG- Grupo de enfoque con CAE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 28 de mayo de 2012.

Hay zonas donde por cuestiones de analfabetismo en el cual no saben leer y escribir y que son adultos mayores como de sesenta años, aunque algunos tienen la intención de participar, pero en muchas ocasiones tienen temor por su condición de analfabetismo.¹⁵⁶

En ciertas comunidades, ciertos líderes locales, tienen la prerrogativa de “autorizar” a los pobladores su aceptación para participar como funcionarios de casilla. Por ello, en muchos casos los CAE`s tienen que acudir con dichos líderes para confirmar que los ciudadanos insaculados, efectivamente están siendo invitados a formar parte del proceso electoral:

En la zona centro de Temoaya la población es prácticamente cien por ciento otomí y el papel que juegan los líderes o lideresas es clave. Los capacitadores tienen que acudir en primer lugar con el delegado municipal para que sean presentados con la población y se identifiquen fácilmente y se tenga más confianza, así el delegado municipal nos abre el camino para hacer nuestro trabajo más eficaz y en menor tiempo en los pueblos, de lo contrario existe rechazo porque la gente lo ve mal, porque hay mucha desconfianza en los pueblos, precisamente por los engaños que han vivido.¹⁵⁷

En muy pocos casos los motivos de rechazo de algunos ciudadanos para ser funcionarios de casilla es su práctica religiosa:

En las comunidades de Dolores, Molino, en lo que es la parte de San Lorenzo tuve una negativa por el tema de la religión (...) de Los Testigos de Jehová. Me dijeron: “no voy a participar”, diciendo que religión profesan, incluso hasta algunos llegan a anotar algún versículo de la Biblia.¹⁵⁸

Finalmente, en algunas ocasiones, en ciertos casos, si es un obstáculo que algunos ciudadanos solamente hablen en lengua indígena:

¹⁵⁶ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

¹⁵⁷ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

¹⁵⁸ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

Un problema adicional es la lengua indígena. Aunque las personas son bilingües en su mayoría, no todos los capacitadores conocen el idioma mazahua ni el otomí y a las personas de la comunidad si no entienden o no les agrada la explicación, comienzan a hablar en su idioma, hombres y mujeres por igual reaccionan mostrando rechazo o incertidumbre a ante lo expuesto.¹⁵⁹

4.3.6 Lineamientos del INE en materia de derechos indígenas y equidad de género

Si bien el INE no cuenta con lineamientos generales sobre el tema de pueblos indígenas o equidad de género, de acuerdo con los vocales de esta la Junta Distrital, son conscientes de que en el Distrito Electoral donde realizan sus actividades, existen muchas comunidades indígenas, que históricamente han sido afectadas en sus derechos, y también están conscientes del papel que desempeñan las mujeres. En este sentido, los vocales asumen “por iniciativa propia” lo que supone la relación entre las instituciones y las comunidades indígenas:

Desde la Junta Distrital se conocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas, se difunden y, en general, se respetan y se practican, se difunde la idea de la igualdad de oportunidades, tanto para hombres como para mujeres, para acceder a un puesto o a un cargo. Influye que los dos centros ceremoniales, tanto otomí como mazahua, son puntos turísticos, lo cual hace que de otras regiones se esté pendiente de que los derechos indígenas sean respetados. Sin embargo, los derechos de los pueblos indígenas no están garantizados al cien por ciento. Hay muchas situaciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, muchos indígenas cultivan sus tierras y llega el intermediario y es el que más gana, se aprovechan de los campesinos sacan ventaja de su ignorancia y de su estado económico.¹⁶⁰

Históricamente el papel de las mujeres en las comunidades indígenas es marginal, fundamentalmente por razones culturales. La cuestión es cómo asumen esta realidad desde el INE, considerando que la Junta Distrital de Ixtlahuaca, se asienta sobre un número importante de comunidades indígenas:

¹⁵⁹ ESG- Grupo de enfoque con CAE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 28 de mayo de 2012.

¹⁶⁰ ESG- Grupo de enfoque con CAE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 28 de mayo de 2012.

De inicio, se piensa que las mujeres no pueden ser autosuficientes, en particular porque se piensa que tienen menos conocimientos. Pero la apariencia engaña, ves a las mujeres haciendo diversas actividades. Tan es así que tuvimos una presidenta municipal en Ixtlahuaca, la participación de las mujeres en política ha aumentado, por ejemplo, algunas están como delegadas municipales. En la Junta Distrital hay mujeres que son consejeras ciudadanas y ha habido otras que son representantes de partido.¹⁶¹

El apoyo hacia las mujeres en las zonas indígenas, muchas veces supone la coordinación entre autoridades electorales, las municipales y las de desarrollo social en el nivel federal, de tal forma que además de recibir recursos para atenuar sus carencias económicas, tengan información para que conozcan sus derechos:

Hay programas sociales para apoyar a las mujeres indígenas, municipales, estatales como federales. Básicamente es capacitación sobre los derechos que tienen las mujeres indígenas. En el caso del consejo distrital del IFE, hemos hecho acuerdos de apoyo y colaboración con el municipio de Ixtlahuaca para hacer llegar los cursos de educación cívica. Ha funcionado, nos han dado espacios, pero también les hemos solicitado que nos apoyen para convocar a los delegados municipales, porque cuando lo hemos intentado por nuestra cuenta, apenas asisten diez delegados de un más de 140 que están en funciones.¹⁶²

Queda claro que las instituciones electorales, pueden hacer poco por resolver el problema de marginación que se da en las comunidades indígenas, en particular hacia las mujeres. No obstante, el INE ha establecido convenios con diversas instituciones federales con el propósito de reforzar las tareas de promoción de la educación cívica, antes y después de los procesos electorales:

Es necesario para la educación cívica, continuar con nuestros esfuerzos, solicitar el apoyo de otras instituciones educativas, que el INE tenga convenios a nivel nacional con universidades o la misma SEP para que de alguna manera ellos sean los responsables de

¹⁶¹ ESG- Grupo de enfoque con CAE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 28 de mayo de 2012.

¹⁶² ESG- Grupo de enfoque con CAE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 28 de mayo de 2012.

implementar esos cursos y talleres que nosotros tenemos de educación cívica (...) También vale la pena incorporar mayor contenido de educación cívica en los libros de texto (...) Vale la pena considerar el modelo educativo en el que se apoya del INEA y la Sedesol (...) Tenemos que aliarnos, pedir apoyo para la impartición, tienen ese poder de convocatoria.¹⁶³

El problema de la generación de políticas a favor de las mujeres, es que no existen colectivos que puedan consolidar los esfuerzos de apoyo. Desafortunadamente, dada esta circunstancia, la dinámica de inclusión y participación en la actividad de capacitación electoral y de orden político, tiene un carácter individual:

En las dinámicas de participación política no existen organizaciones en el distrito (...) Generalmente la participación femenina es individual (...) Pero en cuanto a participación, las mujeres son las que más participan en todos los aspectos, para ir a votar como para integrar las mesas directivas de casilla son más las mujeres que participan.¹⁶⁴

Dada la fuerte discriminación hacia las comunidades indígenas, el INE ha dado instrucciones a las Juntas Distritales para que muchas de las campañas a favor de la educación cívica, se centren en estas zonas. Desde el punto de vista de los derechos civiles, se puede considerar que estas políticas pueden calificarse como “acciones afirmativas” a favor de los grupos indígenas. Sin embargo, estas disposiciones, no deben afectar las campañas dirigidas a todo tipo de personas.

En esta Junta Distrital se organizan talleres, ejercicios de participación democrática, se hacen campañas de difusión focalizadas, directamente con la población, si hay población indígena, la campaña será con indígenas, no va a ser con grupos urbanos. Anteriormente la campaña del instituto era de manera general, pero no llegabas a todas las personas, y si tú no incluyes a grupos indígenas se sienten excluidos y no van a participar. Eso le pasa a cualquiera, debemos tener cuidado con eso (...) En las investigaciones que ya se hicieron en el instituto nos dimos cuenta de que se deben hacer las campañas directamente al tipo de población que uno tiene (...) Por otra parte, tengo que crear también materiales para todas

¹⁶³ ESG- Grupo de enfoque con CAE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 28 de mayo de 2012.

¹⁶⁴ ESG- Grupo de enfoque con CAE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 28 de mayo de 2012.

las personas, tienes que revisar, no siempre puedes poner a gente de traje y que le va bien, el instituto ya ha puesto a gente que está en una recaudería, maestros, jóvenes, mecánicos, panaderos, grupos indígenas, a todos, se trata de llegar a todos, así dirige las campañas la institución, dirigidos para las escuelas para que vayamos a impartir estos cursos, dar pláticas sobre los valores democráticos.¹⁶⁵

4.3.7 La situación de las comunidades indígenas: continuidad y cambio

Entre el antes y el ahora, los funcionarios electorales afirman que si existe un cambio que hace visible una mayor participación e interés de las mujeres por las actividades político-electorales:

Se nota un cambio. Las mujeres conocen un poquito más cuáles son sus derechos, sus obligaciones y están interesadas en ejercer su voto. Se ve también el cambio cuando vienen por su credencial cada vez más mujeres. También se ve que las mujeres participan más cuando impartimos cursos de capacitación. Cada vez muestran más interés y son muy participativas durante los cursos de capacitación. Cuando nosotros revisamos las estadísticas de la participación tanto en las urnas como en las casillas, siempre hay mayor participación de las mujeres. También se ha visto en la impartición de cursos que las mujeres quieren realizarse como personas, no sólo quedarse en la casa, sino estudiar.

Con su participación, las mujeres indígenas se han dado cuenta ya de las situaciones que prevalecen en los gobiernos y buscando una mejoría tanto para su comunidad como para su familia, están participando más activamente en la promoción del voto.¹⁶⁶

Algunos ciudadanos que fungieron como funcionarios de casilla y que pertenecen a comunidades indígenas, aseguran que su presencia en los cursos de capacitación y en los simulacros, les permitió entender y valorar su papel en los procesos electorales:

¹⁶⁵ ESG- Grupo de enfoque con CAE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 28 de mayo de 2012.

¹⁶⁶ ESG- Grupo de enfoque con CAE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 28 de mayo de 2012.

Aprendimos a participar como ciudadanos, que es una responsabilidad participar porque nuestro voto hace la diferencia, nuestra participación hace la diferencia. Si no hay participación, no hay democracia.¹⁶⁷

Por otra parte, de acuerdo con los vocales entrevistados, la situación de las comunidades indígenas en materia de derechos políticos, no ha cambiado sustancialmente, sobre todo en lo que respecta al papel de las mujeres. Si bien ya no son discriminadas en términos jurídicos, a nivel doméstico, persiste discriminación:

Las mujeres indígenas tienen que pedir permiso a sus esposos si quieren participar. Durante los cursos de capacitación van aprendiendo que ellas tienen derechos democráticos y; ellas van diciendo `no pues es que mira, yo no sabía, y yo le platicué a mi esposo, y ellas sienten un poquito más de confianza una vez que van aprendiendo cosas. Pero también se da el caso que luego dicen: “no pues, que ya no pude ir porque mi esposo ya no me da permiso”.¹⁶⁸

Un factor que también inhibe la participación de las mujeres en las actividades político-electorales, es la lógica clientelar. Asisten a reuniones o a actividades cívicas con la idea de que van a recibir algún apoyo a alguna dádiva:

También se da el caso que muchas mujeres indígenas piensan que el hecho que se les dé una plática por parte del IFE, es que van a recibir algún tipo de apoyo, eso se da en general en hombres y mujeres; como si fuera un apoyo de gobierno; entonces llevan a los cursos al hijo, a la hija, a la abuelita y al señor. Cuando ven que no hay apoyos, pierden el interés y dejan de asistir a los cursos.¹⁶⁹

¹⁶⁷ ESG- Grupo de enfoque con SE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 21 de mayo de 2012.

¹⁶⁸ ESG- Grupo de enfoque con CAE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 28 de mayo de 2012.

¹⁶⁹ ESG- Grupo de enfoque con CAE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 28 de mayo de 2012.

Pero el problema de fondo, es la ausencia de una cultura política cívica, es decir, de ciudadanos con cierto nivel de conciencia sobre su papel en las actividades políticas y de gobierno. Ocurre, en este sentido, que la mayoría de los ciudadanos desconocen sus derechos y sus posibilidades colectivas e individuales de participar e involucrarse en un cambio que podría mejorar su situación:

Los ciudadanos de este distrito tienen muy poca noción de lo que es la cultura política cívica, las personas no se acercan, no están dispuestos a cooperar con las autoridades porque hay un desencanto con ellos, no creen en las autoridades, consideran que son solamente utilizadas durante los procesos electorales para conseguir su voto y posteriormente ya no son tomadas en cuenta. No conocen, por ejemplo, cómo gestionar los programas sociales a los que pueden acceder; con mujeres nos dimos cuenta de que no saben cómo canalizar esas problemáticas ante las autoridades.¹⁷⁰

¹⁷⁰ ESG- Grupo de enfoque con CAE de la Junta Distrital Ejecutiva No. 9, Ixtlahuaca, Estado de México, 28 de mayo de 2015.

Conclusiones

La gobernanza surge como proceso para la negociación, alojamiento y formulación de las políticas en sectores específicos pero exige de un sistema político democrático, participativo y responsable ante la sociedad. Con la gobernanza, como práctica de gobierno, las políticas deben partir de un diagnóstico problemático compartido por los actores sociales afectados y las agencias públicas involucradas.

Sin embargo, como todos los conceptos nuevos, la gobernanza está a prueba para los siguientes años. Entre las principales dudas que se plantean en las discusiones académicas, es que no obstante que en la gobernanza ha primado una visión que reconoce las redes como un tipo de orden institucional innovador, inclusivo, eficiente e importante para la construcción de capital social, por otra parte, se advierte que puede ocurrir que las redes deben ser observadas o tenderán a concentrar el poder en camarillas excluyentes, privatizar la actuación pública y crear privilegios.

Ahora bien, si hablamos de lo electoral, la gobernanza se interpretaría hipotéticamente como mayor participación ciudadana en la integración de las autoridades electorales – proceso de ciudadanización de los órganos electorales- y vigilancia ciudadana en la profesionalización de funcionarios electorales en la preparación y organización de los comicios, tanto de carácter nacional, como de carácter local.

De esta manera, la gobernanza en democracia, implica varios desafíos para el Estado y la sociedad:, entre los que destacan: la articulación de relaciones de interdependencia, autonomía, asociación y corresponsabilidad; la variedad de relaciones interorganizacionales; la existencia de redes cívicas, mercantiles y solidarias con fines de agenda pública; la participación de ciudadanos organizados en las responsabilidades públicas, interactuando con las instituciones gubernamentales; y la construcción de una dirección social y pública en la cual no hay un papel predominante del gobierno con fines de control y verticalidad, sino de centralidad funcional, es decir, de centro coordinador de los esfuerzos públicos.

El estudio de los comicios desde el enfoque de la gobernanza electoral conlleva determinadas características de tipo normativo, fundadas particularmente en la credibilidad y confianza en las elecciones, donde el Estado, a través de sus instituciones electorales,

debe garantizar el cumplimiento de la ley, además hacerlo de manera transparente y sujeto a la rendición de cuentas. Para ello, en términos del concepto de gobernanza, es obligatoria la incorporación de la sociedad civil como garantía de que se vigile de manera permanente la aplicación irrestricta del estado de derecho en el ámbito electoral.

Asimismo, la gobernanza electoral cubre la interacción de preceptos constitucionales, leyes y reglamentos, así como características de tipo político que regulan a las instituciones, así como prácticas organizativas que determinan las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en las elecciones y la contienda electoral; la organización de campañas, el registro de los votantes y el escrutinio de los votos el día de las elecciones; y la resolución de disputas y la certificación de los resultados.

En este sentido, el concepto de gobernanza electoral sitúa a la administración electoral en un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales no estatales que participan en un proceso electivo. En otras palabras, mientras la gobernanza electoral abarca al conjunto de relaciones que integran al sistema electoral y sus interacciones con otros elementos del sistema político, la administración electoral es un componente técnico dentro del escenario que cubre la gobernanza electoral. Ello equivale a considerar a la administración electoral como componente de un engranaje sistémico.

Por su parte, las instituciones de gestión electoral, comprendidas en la administración electoral, constituyen actores clave, cuya capacidad para administrar o judicializar eficientemente la conflictividad electoral circunscribe la incidencia de los diferentes actores políticos sobre las instituciones electorales y los resultados del proceso al plano de los canales de solución de conflictos por vías exclusivamente institucionales, aun cuando éstos no estén satisfechos con el resultado de la contienda.

En cuanto a los puntos clave del diseño de los órganos de la gobernanza electoral, se pueden anotar los siguientes requisitos: 1: Independencia formal del organismo correspondiente, garantizada en función de los siguientes elementos: a) procedimiento colegiado y bajo esquemas de meritocracia para el nombramiento de los integrantes del consejo directivo; b) periodos largos en el cargo de los integrantes del consejo directivo; c) renovación de los integrantes del consejo directivo en forma escalonada d) designación autónoma del presidente del consejo directivo del organismo; y e) voz y voto de los

integrantes del consejo colegiado en las decisiones.² Profesionalización de la administración electoral bajo las siguientes premisas: a) estructura ejecutiva del organismo electoral, acompañada de prácticas colegiadas; b) ello incluiría las comisiones de trabajo y las direcciones ejecutivas definidas en la ley; b) prescripción legal y regulación de un sistema de servicio profesional.

En la mayor parte de la región latinoamericana, a partir de la tercera ola democratizadora iniciada a mediados de la década de los ochenta, las nuevas democracias se dieron a la tarea de establecer acuerdos para que las elecciones fueran procesos limpios, transparentes, justos y confiables. En tal propósito, se iniciaron discusiones, debates y se tomaron medidas para crear Organismos de Gestión Electoral (OGE) con el carácter de independientes, permanentes y altamente especializados. Pese a diversos esfuerzos plenamente documentados de acuerdos políticos que apuntaron hacia ese objetivo, buena parte de los votantes latinoamericanos, no creen que las elecciones sean limpias y tampoco confían plenamente en el OGE que las gestiona.

Ahora bien, uno de los pilares de la profesionalidad en la administración electoral es la formación adecuada y el desarrollo del personal de base permanente (si los hay), el personal temporal designado para los eventos electorales específicos, y la gran cantidad de personal de campo que pueden ser contratados temporalmente para eventos a gran escala, tales como las elecciones, referendos o registro de votantes de estilo censo. La capacitación del personal debe ser una actividad continua, sobre todo porque hay constantes cambios en los procedimientos y la tecnología electorales, además el tiempo que transcurre entre las elecciones, da lugar a que incluso el personal más experimentado se vea rebasado en lo que considera su experiencia o sus conocimientos.

La experiencia ha demostrado que es más eficaz en el desarrollo de la capacitación del personal temporal enfocarse en los elementos operacionales específicos de su responsabilidad, tales como el registro de los electores, la votación y el escrutinio. Esta capacitación es más sólida si complementa con ejercicios de simulacro. Ahora bien, es preciso evaluar el resultado de cada sesión de capacitación para mejorar el rendimiento de la formación.

Un mecanismo muy utilizado por sus bajos costos y sus eficientes resultados es la formación “en cascada”, lo cual supone la formar un grupo de capacitadores en los asuntos técnico- electorales que implica el proceso electoral, así como en técnicas de capacitación. A esto se le conoce como “formación de formadores”, los cuales en el “cara a cara” tienen la misión de capacitar a otros funcionarios electorales de nivel inferior.

La institucionalidad electoral en México, establece dos tipos de funcionarios electorales: las personas que son reclutadas de manera permanente y temporal para realizar labores ejecutivas y administrativas, quienes, bajo un esquema de gobernanza, son contratados entre la ciudadanía para desempeñar labores diversas antes y después de los procesos electorales. Las principales actividades de éste último grupo es la entrega de notificaciones a ciudadanos “insaculados” para ser funcionarios de casilla y la eventual capacitación de los mismos para que desempeñen dicha labor el día de las elecciones.

El artículo 5 COFIPE establece como obligación para los ciudadanos mexicanos integrar las mesas directivas de casilla, las cuales se deben considerar como los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales” en las que se divide cada uno de los 300 distritos electorales, según el artículo 154 del mismo Código.

Pese a lo establecido en la norma, existen importantes barreras culturales para que todos los ciudadanos se integren como funcionarios de casilla en las comunidades indígenas en México. En el caso del Distrito Electoral 09 de Ixtlahuaca, Estado de México, uno de los obstáculos importantes es que los capacitadores reclutados por la Junta Distrital del IFE, no todos dominan la lengua de las comunidades indígenas que integran este Distrito Electoral.

De esta manera, es común que en algunas comunidades indígenas de Ixtlahuaca y San Felipe del Progreso, muchos de sus pobladores solamente hablen lengua indígena, o bien, aunque sean bilingües, prefieren no hablar español con personas que no son de su entorno familiar y eso es un obstáculo para muchos capacitadores del IFE.

Otra barrera que encuentran los capacitadores es la desconfianza hacia “desconocidos”. Este es un rasgo cultural muy significativo de las mujeres indígenas, lo cual también se relaciona con la concepción de asumir su rol en el ámbito doméstico. Así, una mujer, en

términos muy generales, no debe aceptar tareas que la distraigan de sus actividades del hogar, o bien, sólo puede hacerlo si tiene permiso o autorización de su padre, de su hermano.

Si existen estas barreras u obstáculos en las comunidades indígenas ¿Qué estrategias desarrolla la Junta Distrital del IFE en Ixtlahuaca para resolver el problema? ¿Elabora un manual para darle solución a estas contingencias? ¿Exige a los supervisores y capacitadores que sean bilingües? No fue el caso de la Junta Distrital de Ixtlahuaca. Los vocales evaluaron a los aspirantes a capacitadores bajo los lineamientos establecidos por el Consejo General del IFE y después se tomó en cuenta que los capacitadores y supervisores aprobados fueran de las mismas zonas indígenas donde serían asignados.

Un segundo criterio, además del idioma, tiene que ver con la “confianza” tanto de los vocales de la Junta Distrital, como de los representantes de los partidos, para lo cual es preciso verificar que los candidatos a supervisores y capacitadores no tengan antecedentes de trabajo partidista. Se puede presumir que la experiencia es un mérito adicional en el proceso de reclutamiento, sobre todo en el caso de aquellos supervisores y capacitadores que han participado en uno o más procesos electorales.

Una vez seleccionados la mayoría de los supervisores y capacitadores, el criterio de tipo étnico se vuelve importante, fundamentalmente porque en este Distrito electoral existen comunidades donde se hablan dos lenguas indígenas: el mazahua y el otomí. En función de ello, los integrantes de la Junta Distrital, deben ubicar a supervisores y capacitadores, preferentemente, en las zonas de la lengua que dominan.

En la segunda etapa del proceso de formación de los capacitadores se hace otro filtro con otro esquema de evaluaciones, y nuevamente, el criterio es meritocrático, de manera las consideraciones relativas a la condición de género o de pertenencia a un grupo étnico, no son tomadas en consideración en esta última etapa del proceso de reclutamiento.

De acuerdo con los testimonios de los vocales de la Junta Distrital, de los supervisores electorales y los capacitadores, el tema del monolingüismo en ciertas zonas indígenas, así como el problema del analfabetismo, no son obstáculo en todos los casos, en particular

cuando los capacitadores asistentes electorales, tienen la capacidad de convencer a los ciudadanos que se encuentran en esa situación.

Facilita el trabajo del IFE en materia de reclutamiento y capacitación de funcionarios de casilla, es que los “valores” democráticos que se promueven no son contradictorios con los usos y costumbres de las comunidades indígenas que abarcan el Distrito Electoral de Ixtlahuaca.

Si bien el machismo sigue siendo un problema de orden cultural y social, los capacitadores asistentes, aseguran, que en muchas familias la situación ha cambiado positivamente, en la medida que los esposos, padres y hermanos, tienen menos reticencias para que las mujeres se involucren como funcionarias de casilla.

Además de superar el yugo cultural que supone la marginación de las mujeres en asuntos públicos, de acuerdo con los capacitadores asistentes electorales, los apoyos que se otorgan a través de programas sociales, es un incentivo que favorece el interés de los habitantes de algunas comunidades indígenas.

En la mayor parte de los casos el simulacro como actividad de capacitación, potencia el interés de las personas para colaborar como funcionarios de casilla en las comunidades indígenas. En otros casos, los ciudadanos participan porque los capacitadores logran entablar una relación de empatía con las personas que resultan insaculadas, o bien, otras situaciones, las personas consideran que los capacitadores representan algún tipo de autoridad a la que se debe “respetar”:

El principal problema a que se enfrentan en la Junta Distrital, no son las barreras culturales o los usos y costumbres de las comunidades indígenas, es la apatía ciudadana, o bien, que muchos de las personas insaculadas no tienen las condiciones personales para dedicarle tiempo a los cursos de capacitación:

Otro problema tiene que ver con la equidad de género en el ámbito doméstico. Particularmente porque en muchas casas, persiste el esquema tradicional de que la máxima autoridad es el padre, el hermano mayor o el esposo y ellos deciden de manera unilateral si la mujer (madre, hermana, hija o esposa), participa en actividades ajenas a los quehaceres del hogar:

La naturaleza de muchas actividades laborales es otro problema, en especial cuando los ciudadanos insaculados para ser funcionarios de casilla, tienen empleos en la ciudad de México o bien, su trabajo exige un horario “corrido” y que en ocasiones requiere su presencia también los fines de semana.

Algunas personas cuando aceptan la notificación y se suman sin mayores dificultades a los simulacros y al proceso de capacitación en su conjunto, tienen problemas para entender las indicaciones de capacitación. Regularmente el problema es que les cuesta mucho trabajo entender o incluso leer las instrucciones

En algunos casos, las deserciones de funcionarios de casillas que aceptaron inicialmente ser capacitados, es porque consideraran que no reciben un buen trato de los CAE, particularmente en lo relativo a la entrega de alimentos.

La desconfianza hacia las instituciones electorales es un factor que genera rechazo de algunos ciudadanos para ser capacitados como funcionarios de casilla. En otros casos, prefieren ser representantes de los partidos. La desconfianza hacia los procesos electorales, se enfoca fundamentalmente al resultado, de forma que en muchos casos, se presume que el proceso electoral tiene como función legitimar un resultado que de antemano es conocido.

Bajo esta lógica, votar no es un acto cívico y de interacción entre ciudadanos y candidatos que, eventualmente va a generar rendición de cuentas. De forma simplificada, “si todo está arreglado”, votar no sirve de nada a los ciudadanos, ni antes ni después de la elección.

Asimismo, el ejercicio del poder para este grupo de ciudadanos que no creen en la democracia, ni en los procedimientos para la capacitación de ciudadanos que se harán cargo de las casillas, es un acto ajeno a los votantes. Son otras personas las que deciden qué hacer cuando “compran” a los gobernantes supuestamente elegidos.

Además del pesimismo ciudadano y el descrédito de los partidos y los dirigentes políticos, existen otros problemas que abonan en las dificultades para reclutar funcionarios de casilla que han sido insaculados y notificados. Se trata de una práctica más o menos reciente de algunos partidos políticos, que es cooptar a muchos funcionarios de casilla, ya capacitados para que sean representantes partidistas.

En ciertas comunidades, ciertos líderes locales, tienen la prerrogativa de “autorizar” a los pobladores su aceptación para participar como funcionarios de casilla. En muy pocos casos los motivos de rechazo de algunos ciudadanos para ser funcionarios de casilla es su práctica religiosa.

La avanzada edad de los ciudadanos puede ser otro problema. Esto regularmente dificulta la capacitación, bien porque no tienen disposición para aprender o bien porque de antemano hay rechazo. Entre el antes y el ahora, los funcionarios electorales afirman que si existe un cambio que hace visible una mayor participación e interés de las mujeres por las actividades político-electorales.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (2009) “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Freddy. Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.) Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación. EGAP Tecnológico de Monterrey. México. Porrúa.

Barrientos del Monte, Fernando (2011) Gestión Electoral Comparada y confianza en las elecciones en América Latina. México. INAP.

Barrientos del Monte, Fernando (2012) Modelos de Gestión en América Latina en perspectiva comparada. Guanajuato. Universidad de Guanajuato.

Baubok, Rainer (2013) “Teoría política normativa e investigación empírica”, en Donatella Della Porta y Michael Keating *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid. Akal

Castillo Vaquera, Jorge (2013). *Gobernanza electoral y judicialización de la política: los procesos electorales en Estados Unidos 2000 y México 2006*. México. Colegio Mexiquense.

Catt Helena, Ellis Andrew; Maley Michael, Wall Alan y Wolf Peter (2014) Electoral Management Design. Sweden. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Clifford, Geertz (1973) *Las interpretaciones de las culturas*. Barcelona. Gedisa.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), 2008. México, Instituto Federal Electoral.

Domínguez, Alejandro (2015) “La gobernanza y sus implicaciones”, en German Pérez Fernández del Castillo y Pablo González (coords.)Tendencias actuales de la Ciencias Política, t. II. México. UNAM.

Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas M. Mustillo (2009) “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina Contemporánea”, en América Latina Hoy No. 51.Universidad de Salamanca.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), 2014. México, Instituto Nacional Electoral

Mair, Peter (2013) “Conceptos y formación de conceptos”, en Donatella Della Porta y Michael Keating *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid. Akal,

Memoria del Proceso Electoral Federal 2011-2012, Instituto Federal Electoral ‘IFE’, 2013. México. IFE.

Mozaffar, Shaheen y Schedler, Andreas (2002) “The comparative Study of Electoral Governance. Introduction”, en *International Political Science Review* Vo. 23 No. 1. Sage Publications.

Nohlen, Dieter (2011). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México. Fondo de Cultura económica.

Peters, Guy, (2005). “Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, en *Foro Internacional* 182. México El Colegio de México.

Picado León, Hugo (2009) “Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica”, en *América Latina Hoy*. Núm. 51. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Porras, Antonio (2014) *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza y gobermedia*. Madrid. Trotta.

Porta, Donatella Della y Keating Michael (2013) “¿Cuántos enfoques hay en ciencias sociales. Introducción epistemológica”, en Donatella Della Porta y Michael Keating *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid. Akal

Savas, Emmanuel (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York. También, ver Pollit, Christopher et. al. (2004), *Agencies: Agencies How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations* New York. Palgrave Macmillan.

Sola, Amadeu (2000) “La traducción de gobernanza”, en *Punto y Coma* No. 65, septiembre octubre.

Stoker, Gerry (1998), “El buen gobierno como teoría: cinco propuestas”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* No. 155. Paris. UNESCO.

UNESCO (1998) *Governance, International Social Science Journal*.

Uvalle Berrones, Ricardo (2012). “La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática”. En *Convergencia*. vol.19 no.60. sep./dic. Toluca, México: UAEM.

Uvalle Berrones, Ricardo. (2011) “Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 50, junio. Caracas.

Valenzuela, Eduardo y Cousiño, Carlos (2000). “Sociabilidad y asociatividad. Un ensayo de sociología comparada”, en *Estudios Públicos* No. 77

Vázquez Cárdenas, Ana (2010). “El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades”, en *Revista Estudios de Derecho* No. 62. Medellín. Universidad de Antioquía.

Zurbriggen, Cristina (2011). “Gobernanza: una mirada desde América Latina”, en *Perfiles Latinoamericanos* No. 38. México., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Anexos

Cuestionario aplicado a vocales

¿Cómo es la cultura política en el distrito?

¿Cómo es la dinámica partidista en este en el distrito?

¿Cuáles son las estrategias de educación cívica?

¿Cómo considera que es la participación de las mujeres indígenas?

¿Cuál es el papel de autoridades locales y federales?

¿Cuál es el papel de los líderes en las comunidades?

¿Cuáles son los cambios en la participación política de las mujeres?

¿Cuáles son los factores de la región y del entorno político y social que facilitan la capacitación?

¿Cuáles son los alcances de la capacitación para incentivar y sensibilizar a ciudadanos insaculados?

¿Los capacitadores asistentes electorales participaron anteriormente en eventos organizados por el IFE?

¿Cuáles fueron los criterios de rechazo de aspirantes a capacitador asistente electoral?

¿Los capacitadores asistentes electorales pertenecen a grupos indígenas?

¿Cuáles son los factores que facilitan y complican la capacitación electoral?

¿Cuáles son los factores del rechazo ciudadano a la capacitación?

¿El nivel de rechazo a la capacitación es el mismo en hombres y mujeres?

¿Entre insaculados hay más hombres o mujeres?

¿La estrategia de promoción del voto contempla acciones para atraer mujeres?

¿Existe alguna discusión sobre la cuota de género en el Consejo Distrital?

¿En este distrito cuál es el estado que guardan los derechos colectivos de los pueblos indígenas?

¿Cómo afecta el papel de las organizaciones locales el proceso de capacitación de funcionarios de casilla?

¿Qué estrategias se desarrollaron frente a las renunciaciones de funcionarios de casilla?

¿Existe alguna política con respecto a la capacitación de las mujeres indígenas del distrito?

Cuestionario aplicado a supervisores electorales

¿Cómo se vivió el proceso electoral de 2012 en relación con los anteriores?

¿Por qué participan como supervisores nuevamente?

¿Están funcionando las estrategias y los materiales?

¿Cómo es la manera en la que se participa en estas comunidades?

¿Cómo participan las mujeres?

¿Se han modificado patrones de participación de las mujeres y de qué manera?

¿Cuál es el papel que juegan los líderes o lideresas locales en los procesos electorales?

¿Cómo son las dinámicas de los partidos políticos en el distrito para atraer votantes?

¿Cómo valoran el proceso de capacitación y nivel de participación?

Con respecto a las personas que se niegan a ser funcionarios ¿son hombres o mujeres?

Cuestionario aplicado a capacitadores asistentes electorales

¿Cuáles son las diferencias entre estas y las anteriores elecciones en lo relativo a la participación?

¿Cuál es la actitud de los ciudadanos para la capacitación, el alcance de las estrategias y la utilidad de los materiales?

¿Cómo participan las mujeres?. ¿Existen cambios en el patrón de participación?

¿Cuál es el papel de los líderes en la participación de la comunidad?

¿Cuál es la dinámica de los partidos para atraer el voto?

¿Cuál es el nivel de negativas para la capacitación de funcionarios de casilla?

¿Las mujeres por qué se niegan a capacitarse como funcionarias de casilla?

¿Cuáles son las causas que exponen los ciudadanos para no aceptar la capacitación?

¿Cuáles son las estrategias para evitar la renuncia de los ciudadanos insaculados?

¿Cuál es el papel de los medios locales para inhibir o incentivar la participación?

¿Además de esta experiencia de capacitadores, se han involucrado en otra experiencia similar?

Lista de entrevistados

Entrevistas con los vocales

Nombre	Cargo
Ma. Guadalupe Arriaga Vega	Vocal Ejecutiva
Karina Berenice Toreros Lara	Vocal de registro
Emmanuel Posadas Flores	Vocal de secretario
Héctor Gustavo Altamirano Zaldivar	Vocal de capacitación
Roberto Sánchez	Vocal de organización

Entrevistas con supervisores

Nombre	Experiencia
E1 Javier Torres Barrios	tercer proceso
E2 Ricardo M Sánchez	doce años trabajando de experiencia en materia electoral he sido capacitador, he sido vocal, he sido supervisor, he sido instructor en el IEEM en la institución local
E3 Janeth Karina	primera vez
E4 Martin Salgado Sarmiento	primera vez
E5 Karina	
E6 Rosalinda Romero Cruz	cuatro procesos
E7 Leticia Martínez	cuatro veces
E8 Ciro Florencio Bermúdez	Segunda vez
E9 Ezequiel Morales Juan	Tercer proceso
E10 Deni García Ordoñez	Primer proceso
E11 Belem Sánchez Mateo	Tercer proceso

Entrevista con capacitadores asistentes electorales y grupo de enfoque con CAE'S

Nombre	Localidad	Municipio	Secciones	Experiencia
Erick Faustino Sánchez		San Felipe del Progreso	40-35 y 40-34	1° Vez
Bernardino Enríquez "N"	San Miguel Enyaje	Ixtlahuaca	Zona 025; secc. 22-20	2° Vez, procesos similares
Lorenzo Estalesnao "N"	San Bartolo del Llano	Ixtlahuaca	Zona 020	1° Vez
Raquel López Balderas	San Bartolo del Llano	Ixtlahuaca	Zona 022; secc. 22-13	2° Vez, procesos similares
Lidia Montes Jacinto	Santa María del Llano	Ixtlahuaca	Secc. 22-04	1° Vez