



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE PUEBLA**

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

**CONFIANZA Y PROFESIONALIZACIÓN
DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO**

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN CIENCIAS POLÍTICAS

PRESENTA
LIC. DANIEL SUÁREZ LARA

DIRECTOR DE TESIS:
ISRAEL ARROYO GARCÍA

PUEBLA, PUEBLA

JUNIO 2016

Dedicada a:

José Alberto David Suárez,
la persona que más habría deseado estar
conmigo en estos momentos.

CONFIANZA Y PROFESIONALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I: MODELOS DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN PERSPECTIVA COMPARADA..	9
1. MODELOS DEPENDIENTES.....	14
MODALIDAD 1: ÓRGANOS DEPENDIENTES DEL EJECUTIVO.....	15
MODALIDAD 2: ÓRGANOS DEPENDIENTES DEL PODER JUDICIAL.....	18
2. MODELOS MIXTOS.	21
3. MODELOS INDEPENDIENTES.....	24
MODALIDAD 1. ÓRGANO ÚNICO.....	25
MODALIDAD 2: ÓRGANO DOBLE.....	30
MODALIDAD 3: ÓRGANOS ELEVADOS A PODER DE ESTADO.....	33
4. CASO MEXICANO.....	41
MODALIDAD 1. COMPLETA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL.	42
MODALIDAD 2: ÓRGANO CENTRAL DEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO.....	44
MODALIDAD 3: AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL ÓRGANO DIRECTOR.....	49
CONCLUSIONES DEL PRIMER CAPÍTULO.....	53
CAPÍTULO II: PROFESIONALIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO.....	56
INTRODUCCIÓN AL SEGUNDO CAPÍTULO.....	59
LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.....	61
LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....	65
PROFESIONALIZACIÓN Y FORMACIÓN DEL ESTRUCTURA	68

ÓRGANOS CENTRALES.....	68
ÓRGANOS DELEGACIONALES.....	96
ÓRGANOS BASE.....	115
ERRORES EN CASILLAS.....	125
UN MODELOS AGOTADO.....	134
CONCLUSIONES.....	147

INTRODUCCIÓN

Existe un abanico de posibilidades en torno a la estructura y funciones que una institución organizadora de elecciones puede adoptar. Una de las variables más importantes que definen dicha estructura institucional es la confianza de la ciudadanía y los actores políticos en las instituciones ordinarias de gobierno, es decir, si éstas cuentan con la neutralidad suficiente para dirigir y vigilar las elecciones sin favorecer o perjudicar a un candidato o partido político cualquiera.

El caso mexicano se configuró de tal forma que pudiese contrarrestar una amplia tradición de fraude electoral que tuvo su auge durante la época en que el PRI se erigió como partido hegemónico.

El presente trabajo pretende estudiar la forma en que el modelo autónomo y ciudadano adoptado por México desprende una serie de complicaciones que a su vez deben ser resueltas por la ciudadanía, su involucramiento y profesionalización en los procesos electorales.

De esta forma se establece que en un ambiente electoral sumamente competitivo los organismos electorales se ponen a prueba en su estructura y capacidades (la elección presidencial del 2006 es un ejemplo claro de este fenómeno), en estos casos se vuelve fundamental la necesidad de disminuir los errores en las funciones electorales al mínimo. Es entonces cuando la ciudadanización de los organismos electorales se convierte en un arma de doble filo: por una parte desvanece la posibilidad de que el Estado u otros actores políticos influyan tendenciosamente en los resultados electorales, pero al mismo tiempo implica inexperiencia y poca profesionalización de los cargos de función electoral en la base de la pirámide organizativa del Instituto Nacional Electoral, que a su vez puede derivar en errores numéricos dentro de las casillas que impactan en el resultado de la elección, creando indirectamente un ambiente de desconfianza en el proceso electoral. En este contexto se vuelve primordial que la

ciudadanía se involucre en un mayor grado en la organización de los procesos electorales en especial en las Mesas Directivas de Casilla. Mas no existen incentivos suficientes para que la ciudadanía se envuelva en las tareas electorales que le corresponden cívicamente. El impulso democrático con el que nació y funcionó el IFE fue por varios años, la única motivación que la ciudadanía necesitó para comprometerse con sus responsabilidades electorales. Posteriormente, el desgaste institucional producto de una serie de errores en las elecciones conllevaron también a un desencanto de la ciudadanía al cargo de funcionario de casilla.

A la par de ese desgaste, no han existido modificaciones institucionales que pudieran hacer que el Instituto afrontara el problema de los errores en casilla adecuadamente. Dejando así una estructura institucional altamente profesionalizada en la punta del organismo –Consejo General y Junta General Ejecutiva- pero cuya profesionalización se va diluyendo conforme se baja en la pirámide institucional, hasta llegar a la base, es decir capacitadores electorales y funcionarios de casilla, cuyo funcionamiento se ve altamente comprometido por los problemas estructurales que se encuentra el modelo, como lo son: que el perfil de los capacitadores se va enfocando más a la instalación de casillas y a generar compromiso en los funcionarios, que en la propia capacitación electoral y: que los funcionarios de casilla no se capacitan de forma adecuada porque no encuentran los incentivos para dedicar el tiempo necesario para aprender a cumplir sus funciones dentro de casillas.

El resultado de este fenómeno es que dentro de las casillas se cometen errores constantemente: 63% de las actas contenían al menos un error en la elección federal del 2006; cifra que disminuyó al 41% en el 2009 pero que aumentó nuevamente a 47% en el 2012.

El presente estudio se divide en dos capítulos. El primero, a su vez, se subdivide en dos apartados. En el primer apartado se discuten los modelos de organización electoral que funcionan en el mundo, de tal forma que se pueda obtener de su desempeño algunas ideas para aplicarlo en el nuestro. El estudio

se concentró en las leyes electorales de cada país, haciendo un análisis inmediato posterior. Así se pudo obtener una tipología generala:

a) Modelos de organización dependientes o de plena confianza: Sus funciones principales son las de vigilar, controlar y ser árbitro en todo el proceso electoral sobre todo en lo relacionado con los conflictos entre partidos político, campañas y registro de candidatos. Dejando de lado la parte técnico-administrativa –tareas que se le delegan a los ministerios de gobierno o gobiernos locales y municipales- y de justicia electoral –a las cortes de fuero común. Estos organismos no son elevados a nivel constitucional. No cuentan con patrimonio, presupuesto o personal propios y muchas veces son de carácter transitorio y trabajan únicamente durante las elecciones –caso Alemania.

b) Modelos mixtos. Países como Inglaterra o España utilizan órganos autónomos de cualquier poder de Estado, sin embargo sus atribuciones, presupuesto, personal y funciones generales son muy limitados, por lo que es necesario que echen mano de distintas instituciones de gobierno, frecuentemente el ministerio de gobierno o similares.

c) Modelos autónomos o de plena desconfianza. Esta clasificación comprende a todos los organismos que funcionan paralelamente a cualquier institución ordinaria de los tres poderes de Estado. Estos órganos cuentan con características sumamente vigorosas: tienen distintas modalidades como: de un solo órgano. Aquellos que concentran todas las tareas y funciones de administración, vigilancia, y dirección electoral, así como la jurisdicción y lo contencioso a un solo organismo permanente y constitucional;

La modalidad de doble órgano se refiere a aquella cuya distribución de actividades se reparte en dos órganos independientes. Aunque en general se encuentra con que los modelos de órgano único desconcentran actividades en instituciones subordinadas, la diferencia principal entre ambos modelos es que las actividades y la importancia de las mismas se distribuyen de forma más igualitaria.

Por último también se encuentra la *Modalidad* de un órgano constituido como poder de Estado, cuyo organismo electoral alcanza constitucionalmente el carácter de poder de Estado a la par del ejecutivo, legislativo y judicial.

El segundo apartado pretende analizar la estructura y funcionamiento de la organización electoral en México, antes de la llegada del IFE y su posterior conformación. México concentra con las características suficientes para clasificarse como un modelo autónomo de doble órgano, con rasgos similares a los casos de Chile, Perú o Colombia. Funciona a través de dos órganos que comparten responsabilidades: 1) Instituto Nacional Electoral, que concentra atribuciones técnico-administrativas y de dirección y control; 2) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que concentra funciones de justicia electoral. Ambos órganos trabajan de forma muy independiente uno del otro y del resto de los poderes de Estado, los dos tienen un rango constitucional y cuentan con patrimonio y personal propios, además de una forma definida de conformación. El modelo mexicano ha sufrido constantes modificaciones a lo largo de su historia. Podemos identificar tres modalidades o etapas principales: 1) la completa descentralización que abarcó desde la independencia mexicana –salvo determinados lapsos en los que se han suspendido las elecciones- en 1821 hasta la reforma política de 1946; 2) la centralización y concentración de funciones en un organismo electoral dependiente del poder ejecutivo desde la reforma de 1946 hasta la aparición del IFE en 1990; 3) y la autonomía e independencia de los órganos directores, desde 1990 hasta la actualidad.

El segundo capítulo pretende estudiar la forma en que se ha profesionalizado el INE en todo su armado institucional. La hipótesis general que conduce este capítulo es la siguiente: el modelo de organización electoral presenta alto grado de profesionalización en la cúspide del aparato institucional, pero muy bajo en la base del mismo. Las Mesas Directivas de Casilla (desde ahora MDC's) son el órgano que presenta más deficiencias en su conformación, a pesar que son aquéllas que ponen en práctica y confrontan los comicios en términos llanos.

La falta de profesionalización se debe a dos elementos estructurales que se cruzan en el modelo: el primero es que la profunda desconfianza en las instituciones ordinarias de gobierno obliga a que las elecciones deban recaer en las manos de los ciudadanos –e impide que se implementen otros mecanismos como el uso de la tecnología-; el segundo elemento es la falta de incentivos o motivaciones para que el ciudadano acepte el cargo y se capacite adecuadamente para cumplir sus funciones electorales.

A su vez, el capítulo también se divide en dos grandes apartados: El primero busca estudiar a profundidad la estructura del INE, determinando el grado de profesionalización de cada uno de sus órganos: Consejo General, Junta General Ejecutiva, Consejos Distritales y Locales, Juntas Locales Ejecutivas, Juntas Distritales Ejecutivas, Capacitadores Asistentes Electorales y Mesas Directivas de Casilla. El grado de profesionalización se obtiene de seis factores a analizar: permanencia en el cargo, vocación para el cargo, proceso de reclutamiento, evaluación, paga e imputabilidad. Factores obtenidos de los postulados de la Nueva Gestión Pública.

El segundo apartado busca establecer en primera instancia cómo se están dando los errores en casillas y segundo los porqué de los mismos, haciendo un análisis del proceso de instalación de las casillas, así como la forma en que trabajan los CAE's y la percepción general que éstos tienen con respecto al proceso de instalación. La hipótesis que guía este subapartado es que el modelo de integración de casillas y capacitación electoral ha caducado, por los incentivos insuficientes que la ciudadanía tiene para asumir el cargo, lo que deriva también en una falta de compromiso con el mismo. Dicha falta de compromiso a su vez acarrea una serie de problemas en el proceso de capacitación de los funcionarios, teniendo como resultado final casillas integradas con ciudadanos insuficientemente capacitados. Para este subapartado se trabajó con una serie de entrevistas realizadas a CAE's con al menos tres procesos electorales federales y al Vocal Ejecutivo y Vocal de Capacitación Electoral de la Junta 06 Distrital del Estado de Puebla.

Finalmente se establecen los arreglos institucionales que se consideran pertinentes para mejorar y eficientar el proceso de integración y funcionamiento de las casillas, basado en mi experiencia personal y las entrevistas hechas con anterioridad.

CAPITULO I: MODELOS DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

Cualquier Estado que utilice elecciones –ya sean competitivas, semi competitivas o no competitivas¹- como mecanismo para asignar puestos de representación política o de función pública necesita forzosamente un modelo de organización electoral.² La organización electoral supone un entramado institucional,³ cuya función principal es garantizar que los procesos electorales se realicen formalmente y bajo las premisas de legalidad, equidad e igualdad en la competencia política.⁴

Podemos establecer que la organización electoral está conformada por tres ramas de actividades principales, que de acuerdo a la arquitectura institucional pueden concentrarse en uno o varios organismos: la primera, contiene todas las actividades relacionadas con la gestión y administración de las elecciones es decir, aquéllas que implican el montaje de las mismas, tales como: la administración y depuración del padrón electoral, todas las tareas técnicas referentes a la elección, registro de candidatos, recepción, escrutinio y cómputo de votos y demarcación territorial electoral y promoción de los comicios.⁵ Este trabajo llamará a este entramado de actividades como: *técnico-administrativas*.

La segunda rama involucra actividades de control, dirección y vigilancia del proceso electoral. Es decir, la toma de decisiones en torno a la forma en que se aplicará el proceso electoral. Además de aquellas tareas que erijan al organismo como el árbitro de la contienda electoral, la regulación y muchas veces castigo a los participantes si quebrantan algunas las reglas formales del proceso. Este

¹ Nohlen Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, Ciudad de México.

² Nohlen Dieter; *Diccionario de ciencia política: teorías, métodos, conceptos*, Porrúa, Colegio de Veracruz, 2006, Veracruz, Pág. 6

³ Astudillo Cesar. El modelo de organización electoral en México, Biblioteca Jurídica digital, del Instituto de Ciencias Jurídicas, UUNAM 2013, obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3455/33.pdf>

⁴ Cabe mencionar que esta premisa puede variar. La organización electoral puede funcionar bajo contextos no democráticos o en el sentido que establece Nohlen, bajo regímenes semi competitivos o no competitivos.

⁵ Brea Franco, *Administración Electoral*, en *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría Electoral, Costa Rica, 1989, obtenido de: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABI451.pdf

aspecto implica la incursión del organismo electoral como actor político, ya que varias de las decisiones que puede llegar a tomar tendrían connotaciones y consecuencias políticas sobre todo en lo relacionado con la regulación de los partidos políticos. Este trabajo llamará a este conjunto de actividades como: de *dirección y vigilancia*.

Un último rubro que abarca la organización electoral, es el de la *justicia electoral*. Dependiendo del modelo o del caso, ésta puede recaer en organismos especializados o en cortes de orden común, sin embargo lo consideramos como un agregado a las tareas de organización electoral, puesto que es fundamental para culminar y validar el proceso electoral.⁶ Estas tareas implican lo contencioso electoral, el derecho procesal electoral, interpretación de las leyes electorales y la jurisprudencia electoral.⁷ Es decir, todo lo relacionado a resolver inconformidades hechas contra las decisiones del organismo electoral, nulidad o validez de las elecciones.⁸

El nivel de competitividad define, o mejor dicho pone a prueba la eficacia y funcionamiento del modelo de organización electoral,⁹ y en dado caso exige su reestructuración o las modificaciones pertinentes. Asimismo la calidad de las elecciones dependerá en gran medida de la neutralidad y capacidad de resolver conflictos entre contendientes de éste y en caso de que se muestre tendencioso o incapaz, el nivel de confianza en las elecciones por parte de la ciudadanía, los actores políticos y la opinión pública disminuiría considerablemente.

La organización electoral es al mismo tiempo una rama de la administración pública y del sistema electoral. En relación con la primera deriva en que la organización electoral forzosamente es un servicio que el Estado debe cumplir y

⁶ Albo Helvia, Modelos de Organización Electoral en América Latina, Biblioteca Jurídica digital del Instituto de Ciencias Jurídicas UNAM, obtenido de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/14/cnt/cnt8.pdf>

⁷ Otaño Jorge *Justicia Electoral*, en Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría Electoral, Costa Rica, 1989, obtenido de: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABI451.pdf

⁸ Una cuarta tarea que se le podría atribuir a la organización electoral, es la persecución de delitos de carácter electoral, sin embargo consideramos a esta tarea como más cercana al orden de justicia ordinario, que a uno especializado en materia electoral, aunque existan países como México que hagan la separación formal de ambos.

⁹ Crespo José Antonio, 2006: *Hablan las actas, debilidades de la autoridad electoral mexicana*, en Debate editorial, Ciudad de México, 2008, pág. 33 y 34.

que por lo tanto debe recaer en manos de instituciones de carácter público –lo que no significa que dependan del gobierno. Es también parte del sistema electoral, porque éste es el que establece las reglas que han de regir todo el proceso electoral, incluyendo los órganos encargados de la organización, dirección y control de las elecciones.¹⁰

¿Cuál es la importancia de adoptar un modelo de organización electoral u otro? Tener elecciones libres y transparentes es fundamental para que las democracias se consoliden y funcionen en un ambiente institucionalmente sano.¹¹ Especialmente en Latinoamérica, han fungido como estandartes del proceso de democratización, al ser un arma ciudadana opositora a los regímenes autoritarios y sus prácticas.¹² Dando así legitimidad al proceso de liberalización política.¹³

Norberto Bobbio establece que en las democracias se establecen reglas fijas de cómo son asignados aquellos que legítimamente pueden tomar decisiones en sistemas democráticos.¹⁴ Los órganos electorales no dictan las reglas, sino que sino a través de una estructura institucional, vigilan que se cumplan. Asimismo, según Dahl, no basta con que las elecciones se lleven a cabo en las democracias, sino que debe haber mecanismos para que se presenten verdaderas alternativas y que los votos sean respetados.¹⁵ La organización electoral es uno de los mecanismos que pueden dar certeza al proceso de conversión de votos en escaños o voluntades políticas en puestos de administración pública, claro que no se considera el único, ya que antes de éste también deben existir otros tipos de instituciones democráticas para garantizar determinados derechos como los de expresión, asociación y libertad de prensa etc.¹⁶

¹⁰ Nohlen *Op Cit.* Pág. 36

¹¹ Urruty Carlos, “La importancia de los organismos electorales”, Revista de derecho electoral No. 3, Primer semestre 2007, pág. 8. Obtenido de http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty_navatta.pdf

¹² Barrientos Fernando, Organismos electorales y confianza en las elecciones en América Latina, Istituto Italiano di Scienze Umane, Noviembre 2008, Obtenido de: https://www.academia.edu/3253956/ORGANISMOS_ELECTORALES_Y_CONFIANZA_EN_LAS_ELECCIONES_EN_AM%C3%89RICA_LATINA

¹³ Kerevel Yan, *Election Managment Bodies, and public confidence in elections, lessons from Latin America*, International Fundation for Electoral Systems, Washington DC, 2009, págs. 3-6.

¹⁴ Bobbio Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pág. 14.

¹⁵ Dahl Robert, *La poliarquía*, en: *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, 2007, Págs. 80-81

¹⁶ *Ibid.* Pág 78.

Los modelos de organización electoral varían tanto en su estructura como en sus funciones. En este sentido se abre un abanico de posibilidades en torno a la arquitectura institucional que los modelos de organización electoral pueden adoptar. Son muchas las variables de las que dependen la estructura de dichos modelos, entre ellas tenemos: la relación entre los tres poderes de Estado ordinarios, si el Estado al que pertenece es unitario o federal, la composición del sistema electoral –es decir, mayoritario, de representación proporcional por lista cerrada, abierta etc.-, el uso de las tecnologías, la coyuntura política¹⁷ etc. En este trabajo se abordará como variable fundamental a la desconfianza –o confianza- en las instituciones ordinarias de Estado. De tal forma que se establece la siguiente categorización: podemos encontrar estructuras cuya dirección está a cargo del poder ejecutivo –como el caso de Alemania, Suecia y Francia- y que éste delega todas las actividades técnico-administrativas a algunas de sus dependencias, ministerios o secretarías –como el servicio de correos, el registro civil o ministerio de gobernación-, y por lo tanto no hay un órgano que concentre todas las funciones. Mientras que las actividades relacionadas con la justicia y lo contencioso electoral recaen en el poder judicial. Este estudio nombrará a este tipo de modelos como: modelos dependientes.

En contraste, en casi toda América Latina funcionan modelos de organización mucho más especializados, mejor estructurados y que concentran todas las funciones en órganos permanentes, independientes y autónomos -pero al mismo tiempo grandes y costosos- de cualquier dependencia de gobierno o de poder de Estado. Estos modelos cuentan con un patrimonio propio así como personal especializado cuyo funcionamiento se rige constitucionalmente y en los que la ciudadanía tiene mucha mayor injerencia que en los modelos dependientes. Esta clase de modelos se les dará el nombre de: modelos autónomos.

En medio de ambos –dependiente y autónomo- se encuentra el modelo mixto –caso España o Inglaterra. Éste concentra algunas funciones en un

¹⁷Barreda Mikel, Ruíz Leticia, La cadena causal de la confianza en los organismos electorales de América Latina: sus determinantes y su impacto sobre la calidad de la democracia, Revista de Ciencia Política, Vol. 33, 2013, pág. 659, obtenido de: <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v33n3/art04.pdf>

organismo autónomo y permanente (sin un patrimonio propio)¹⁸, pero al mismo tiempo el ejecutivo nacional también absorbe ciertas tareas a través de algunas dependencias del mismo. Ambos organismos funcionan paralela y perpendicularmente.

La presentada en este estudio no es la única tipología que se ha construido en torno a las estructuras de los órganos electorales, pero a mi parecer, es la más adecuada, ya que el resto toma en cuenta variables como la participación de partidos políticos en la conformación, la judicialización o la construcción de órganos especializados,¹⁹ se pone especial atención en un aspecto particular del armado institucional y no tanto en la estructura y funcionamiento general. Por otra parte otra tipología distingue únicamente la cantidad de funciones que concentra el órgano –muy alta, media o poca- pero sin distinguir de qué manera se conforman o a qué poder se adscriben.²⁰

De tal forma que, utilizando la clasificación se hace la siguiente afirmación: los modelos dependientes también pueden ser entendidos como *modelos de plena confianza*²¹, donde la administración gubernamental cuenta con la neutralidad suficiente para organizar y controlar las elecciones sin que exista algún problema con ello por parte de los actores políticos o la opinión pública. Es decir, se descuenta que el ejecutivo, sin importar el color del partido al que pertenezca,²² favorezca o perjudique a determinado partido o candidato, aunque tenga las herramientas a la mano para hacerlo, ya que las instituciones ordinarias de gobierno en general cuentan con la suficiente reputación para conducir sus asuntos sin la necesidad de la vigilancia tan constante de la ciudadanía.

¹⁸ Biglino Paloma, *La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado*, Paidós, Madrid, pág. 125

¹⁹ Méndez Irma, *Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, México, pág. 18

²⁰ Thompson José, Valverde Ricardo, *Organización electoral en América Latina, Avances, retos y perspectivas*, Lima, 2007, pág. 7, obtenido de: <http://www.tse.go.cr/revista/art/7/Thompson.pdf>.

²¹ Biglino *Op Cit* pág. 126.

²² En ese aspecto también es importante mencionar que los sistemas parlamentarios influyen, de modo que el ejecutivo no siempre está conformado por un solo color o que la influencia del legislativo (plural) no permite que se mueva tan libremente en el momento de influir en una elección.

En cambio los organismos autónomos se entienden como *modelos de plena desconfianza*,²³ en los que ni la opinión pública, ni actores políticos y partidos políticos sienten la suficiente confianza en la neutralidad gubernamental para dirigir elecciones, por lo que es necesario crear un organismo ajeno a ésta y que funcione paralelamente a la misma. Se entiende que mientras más grande sea la estructura del modelo de organización electoral así como su autonomía y abarque más funciones, mayor será la desconfianza hacia el sistema político.²⁴

En ese aspecto, el modelo mixto se encuentra en medio también en el aspecto de la confianza. Es decir, la confianza hacia la neutralidad no es plena, por lo que se crea un organismo que funcione a la par, pero éste se encuentra muy limitado en sus funciones y se permite que el ejecutivo retome algunas tareas.

Así pues, el sentido que quiere adquirir este estudio comparado es que la confianza es un factor fundamental pero no únicamente en México, sino que define los diseños institucionales en la mayor parte del mundo de una forma u otra. No obstante, existen distintas maneras de afrontar una elección y el diseño mexicano puede y debe mejorar en muchos aspectos, sin la necesidad de seguir alimentando la concentración y crecimiento de un organismo de por sí enorme como lo es el Instituto Nacional Electoral.

Modelos dependientes

Los modelos dependientes funcionan a través del trabajo coordinado entre una comisión electoral –cuyos miembros pertenecen activamente a alguno de los poderes de Estado comunes o son designados por ellos directamente- y alguno de los ministerios de gobierno y/o gobiernos locales y municipales.²⁵

Sus funciones principales son las de vigilar, controlar y ser árbitro en todo el proceso electoral sobre todo en lo relacionado con los conflictos entre partidos político, campañas y registro de candidatos. Dejando de lado la parte

²³ *Ibid.* Pág. 129

²⁴ Cansino César, *El evangelio de la transición y otras quimeras del presente mexicano*, Debate, México, 2009.

²⁵ International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, International IDEA, Stockholm, 2006, pág. 7.

organizacional y administrativa –tareas que se le delegan a los ministerios de gobierno o gobiernos locales y municipales-²⁶ y de justicia electoral–que recae en el poder judicial.²⁷

Estos organismos no son elevados a nivel constitucional. No cuentan con patrimonio, presupuesto o personal propios y muchas veces son de carácter transitorio y trabajan únicamente durante las elecciones –caso Alemania.

La estructura organizativa y el nivel de concentración de funciones también sufren variaciones de caso a caso. No obstante, ya que ciertas tareas se diluyen en instituciones normales de gobierno es más complicado hacer una tipología precisa como la de los modelos autónomos. Para este caso, se hará una diferenciación entre organismos obedeciendo del poder del que emanen. Así tenemos modelos dependientes del ejecutivo –como Alemania, Suecia y Noruega- y del judicial –Argentina y Brasil.

Modalidad 1: órganos dependientes del ejecutivo

En general estos modelos funcionan a través de la coordinación entre una comisión dependiente de algún ministerio de gobierno, los gobiernos locales y municipales -brindando apoyo logístico- y el poder ejecutivo canalizando distintas funciones como el registro de electores o la distribución electoral. Tienen competencias de control y dirección de controversias entre partidos políticos y votaciones, aunque no son la última instancia, pues existen recursos ante la corte de justicia superior perteneciente al poder judicial.²⁸ No son órganos elevados a nivel constitucional, no cuentan con patrimonio o presupuestos propios y en general tienen competencias limitadas. Lo contencioso y jurisdiccional electoral le pertenece enteramente al poder judicial a través de cortes comunes –sin especialización en materia electoral. Para este estudio se tomarán los casos de Suecia y Alemania a la par.

²⁶ Méndez, *Op Cit*, pág. 17.

²⁷ *Ibid.* pág. 8

²⁸ International Institut *Op Cit.* pág. 7

El modelo de organización sueco tiene cierto grado de complejidad. Funciona con tres comisiones con fines distintos, ninguno de ellos tiene rango constitucional, sólo se encuentran en leyes secundarias: 1) *Valmyndigheten* o Autoridad Central Electoral que se encarga de todos los procesos técnico y administrativos relacionados con las elecciones municipales, locales y nacionales; 2) la Junta Electoral que se encarga de dirigir a la Autoridad Electoral Central y; 3) la Junta de Revisión Electoral que quien se encarga de revisar, corregir y supervisar todas las resoluciones y controversias que se presenten en la Autoridad Central Electoral.

Las dos primeras son dependientes del Ministerio de Justicia del gobierno sueco, no tienen patrimonio ni presupuesto propios, son elegidos directamente por éste y pueden ser funcionarios de tiempo completo del gobierno o ciudadanos voluntarios. La Junta Electoral sólo interviene en caso de que la Autoridad Central falle en sus funciones o pida auxilio de cualquier tipo. Está compuesta por cinco individuos y sólo trabaja durante las elecciones.

La Autoridad Central es un organismo que se divide en tres departamentos: el técnico, especialistas en la materia electoral, y personal de apoyo. Tiene como funciones principales: el registro de candidatos, de partidos políticos nacionales o locales, conteo de votos y declaración de resultados.²⁹ Para su funcionamiento se descentraliza en Autoridades Locales y Municipales. Cada una de ellas es electa por el Ministerio de Justicia y pueden ser removidos de su cargo sólo por éste. Estos organismos a su vez son auxiliados y financiados por los gobiernos municipales y locales –a través de un fondo especialmente canalizado para las elecciones. Los gobiernos municipales y locales deben facilitarles todo el material técnico y logístico a las autoridades electorales para el buen funcionamiento de la elección.³⁰

La Junta de Revisión Electoral está compuesta por cinco miembros elegidos por la cámara de diputados inmediatamente después de que se renueve la cámara de entre los ciudadanos voluntarios. Sus funciones se reducen a

²⁹ *Íbid.* pág. 166.

³⁰ Electoral Act. Chapter 4, Section 6.

resolver controversias entre partidos y la Autoridad Central, aunque sus decisiones no tienen el carácter definitorio puesto que muchas veces se pasan a la revisión de la Corte Mayor de Justicia nacional. Cabe señalar también que la ley establece que la Autoridad Central tiene un carácter independiente de los poderes de Estado aunque en la práctica depende enteramente de ellos en logística presupuesto y conformación.

Aspectos importantes como la distritación y el registro electoral son realizados por el Ministerio de Impuestos al ser la autoridad que tiene la base de datos de todo lo relacionado con la base poblacional.

Como se puede apreciar, las funciones de los organismos electorales suecos son bastante limitadas. Se reducen a la dirección y control de controversias. Dichas limitaciones se ven solventadas por la coordinación entre poderes de Estado (judicial y ejecutivo) y las comisiones.

Por otra parte la Comisión Electoral Federal alemana funciona con cinco miembros y un Director Electoral, éste elige a aquéllos y a su vez es elegido por el Ministro de Interior del gobierno federal. La Comisión Electoral tiene como tareas principales el control, organización y dirección de las elecciones, registro de partidos políticos y resolver controversias entre los mismos.

Para su funcionamiento utiliza organismos descentralizados conocidos como Comisiones Electorales de *Land* (junto con su Director Electoral), y las Comisiones Municipales Electorales -respectivamente son nombrados por los gobiernos de Land y municipales.³¹

Las Mesas Electorales son elegidas por el gobierno municipal, aunque éste puede delegar la responsabilidad a los Directores de las Comisiones Municipales. Las Mesas funcionan con un director y seis vocales elegidos de los ciudadanos con derecho a voto –no se puede rechazar el cargo. Estas mesas se encargan de la recepción, conteo y escrutinio de votos y dependen de la ayuda logística que brinde el gobierno municipal. Es una configuración muy similar a las mesas latinoamericanas y que pone de muestra que aún en los modelos dependientes la

³¹ Ley Electoral de la República Federal de Alemania, Artículo 39.

ciudadanía juega un papel importante en la organización electoral,³² puesto que al ser un trabajo enorme en términos prácticos, es imposible contratar a un aparato tan extenso de profesionales al momento de llevar a cabo las elecciones y tampoco parece viable para ningún modelo delegar dicha responsabilidad enteramente a los partidos políticos.

Las comisiones de Land y municipales registran y controlan las elecciones en sus respectivos territorios. Las apelaciones o reclamos que se le hagan a cada una es resuelta por la comisión superior inmediata. Pero las resoluciones de la Comisión Federal no son definitivas y pueden ser apeladas a nivel jurisdiccional ante la Corte Federal de Justicia.

Todas las comisiones son permanentes, aunque ninguna tiene el rango constitucional, no cuentan con patrimonio ni presupuestos propios y dependen de la coordinación con el Ministerio de Interior para que puedan funcionar en términos prácticos, pues éste concentra las funciones del registro y la distritación electorales.

Ninguno de los dos modelos –sueco y alemán- funciona con un órgano especializado en materia de justicia electoral, en este caso delegan las funciones a sus poderes judiciales respectivos. Las resoluciones son hechas por juzgados comunes.

Modalidad 2: órganos dependientes del poder judicial

Esta modalidad funciona a través de un organismo desprendido del poder judicial, especializado en la jurisdicción y dirección de las elecciones, que trabaja paralelamente con el poder ejecutivo, quien se encarga de las tareas técnico-administrativas durante la elección.

Los modelos dependientes del judicial concentran atribuciones más importantes que los modelos dependientes del ejecutivo, puesto que se encargan de toda la jurisdicción electoral y normalmente son considerados la última instancia. Sin embargo estos organismos no cuentan con ninguna función de

³² Barrientos, *Op Cit.* Pág. 19

organización o administración y delegan todas esas tareas a órganos pertenecientes al poder ejecutivo, además no cooperan de ninguna forma con los gobiernos locales o municipales. En pocas palabras: los modelos dependientes al ejecutivo concentran funciones direccionales y de control y delegan al poder judicial las tareas de justicia electoral, mientras que los modelos dependientes del judicial concentran tareas jurisdiccionales y delegan las tareas administrativas y de control al poder ejecutivo. Se tomará el caso de Argentina para explicar a profundidad.

El modelo argentino utiliza un órgano dependiente del poder Judicial llamado Cámara Nacional Electoral compuesto por tres jueces electos por la Suprema Corte, el Presidente y el Senado. Es de carácter permanente pero no constitucional y tiene como tareas principales:

- 1) Dirigir y fiscalizar el funcionamiento de los partidos políticos y organismos electorales.
- 2) Resolver los conflictos electorales entre partidos políticos, electores y referentes a los juzgados de primera instancia.³³

Para su funcionamiento descentraliza sus funciones en cámaras provinciales llamadas cámaras de primera instancia compuestas por jueces de primera instancia que son electos por la Corte Nacional Electoral. Aquéllos tienen las mismas funciones que ésta pero a nivel local.

La organización, dirección y administración electorales de Argentina dependen enteramente del poder ejecutivo a través de la Secretaría de Asuntos Políticos en la Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales, que a su vez se subdivide en: Dirección Nacional Electoral.

La Dirección Nacional Electoral funciona con el personal permanente de la Subdirección de Asuntos Políticos y Electorales, junto con personal eventual contratado en cada elección. A su vez se subdivide en:

³³ Ley 19.108 de Organización de la Justicia Nacional Electoral, de Argentina Artículo. 2

CUADRO 1.1: SUBDIRECCIONES DE LA DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL

Nombre	Funciones
Dirección de campañas electorales	Supervisar el debido cumplimiento de las asignaciones de los espacios publicitarios por parte de las organizaciones partidarias y de los medios y, en su caso, la puesta en conocimiento de las autoridades administrativas o judiciales competentes de eventuales incumplimientos.
Dirección de procesos electorales	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Planificar y ejecutar las actividades que se le encomienden, en materia de procesos electorales. 2.- Llevar a cabo las tareas de análisis, rediseño e innovación de los materiales y elementos electorales. 3.- Planificar y definir la política de adquisición de materiales y elementos electorales para los procesos encomendados. 4.- Llevar en los depósitos destinados a tal fin, la administración e inventario permanente y de contingencia de los elementos y materiales electorales.
Dirección de información y capacitación electoral	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Administrar y actualizar el registro institucional de partidos políticos Nacionales, de Distrito y Provinciales, incluyendo información sobre sus cartas orgánicas, cuentas bancarias, autoridades y apoderados, sanciones y suspensiones decretadas por la Justicia Nacional Electoral, su cumplimiento y control. 2.- Organizar y desarrollar los procedimientos de resguardo documental de la información relativa a procesos electorales federales, provinciales y municipales, y de los partidos políticos.
Dirección de financiamiento partidario y electoral	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Participar en la ejecución de la gestión del Fondo Partidario Permanente, en los aportes de campaña electoral e impresión de boletas y en los aspectos financieros de cooperación con otros actores de los procesos electorales. 2.- Planificar y ejecutar las actividades en materia de aportes, de campaña e impresión de boletas a los partidos políticos y alianzas.
Dirección de cooperación y asistencia electoral	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Participar en las actividades de vinculación, cooperación y asistencia técnica electoral con organismos electorales extranjeros y de organizaciones internacionales o regionales, así como Jurisdicciones locales, entidades no gubernamentales y partidos políticos. 2.- Establecer vínculos permanentes en materia de cooperación y asistencia electoral, con organismos electorales de carácter internacional, regional, nacional, provincial y municipal. 3.- Analizar y desarrollar proyectos de cooperación y asistencia técnica electoral.³⁴

Elaboración propia con datos obtenidos de Ley de Organización de la Justicia Nacional Electoral de Argentina.

³⁴ Ley de Organización de la Justicia Nacional Electoral de Argentina Artículo. 32

Como muestra el cuadro 1.1, el caso argentino no tiene que combatir el problema de la profesionalización electoral porque las direcciones creadas por la Secretaría de Asuntos Político dividen las funciones técnico-administrativas de tal forma que se especializan en sus tareas, lo que significa una gran ventaja en términos de organización.

Las decisiones que tome cualquiera de las subdirecciones pueden ser sometidas a revisión por la Corte Nacional Electoral. Sin embargo el caso argentino delega demasiadas funciones al ejecutivo lo que termina por limitar de una u otra forma el margen de acción y poder de la Corte Nacional Electoral.

Los modelos dependientes pueden variar tanto en su funcionamiento que es difícil hacer tipologías tan específicas. Por ejemplo hay un gran parecido en términos prácticos entre el modelo argentino y los casos mexicano y chileno. Éstos también funcionan con dos órganos que separan la parte direccional y de justicia electoral, sin embargo los ambos se encuentran dentro de la categoría de modelos autónomos. La diferencia fundamental entre ellos es que el argentino es un órgano doble –con superioridad del judicial- en el que ambos órganos dependen de algún poder de Estado, mientras que México y Chile trabajan con dos órganos independientes.

Por otra parte, los modelos dependientes del judicial, a diferencia de los modelos dependientes del ejecutivo, diluyen sus funciones en otros órganos no especializados dependientes del Estado y sólo se dedican a determinadas tareas de dirección y control.

Modelos mixtos

Países como Inglaterra o España utilizan órganos autónomos de cualquier poder de Estado, sin embargo en sus atribuciones, presupuesto, personal y funciones generales son muy limitados, por lo que es necesario que echen mano de distintas instituciones de gobierno, generalmente el ministerio de gobierno o similares. La conformación de estos órganos es similar a la de los modelos autónomos, sus miembros son electos –y no designados como en los modelos

dependientes del ejecutivo- de formas distintas e interviene más de uno de los poderes y los partidos políticos en la misma. Esto les permite a los órganos mixtos trabajar con mucho mayor margen de acción e independencia en la toma de decisiones.³⁵

Los órganos de los modelos mixtos tienen las siguientes atribuciones: dirección y control de los órganos electorales, fiscalización de los partidos políticos, control de campañas y resolución de controversias electorales –en este sentido sus resoluciones pueden ser definitivas (España)³⁶ o sujetas a revisión judicial (Inglaterra)³⁷. No son órganos constitucionales.

Los modelos mixtos intentan concentrar la mayor cantidad de facultades posibles en un órgano independiente, sin embargo su limitada estructura impide que abarquen todas las funciones de organización, administración, dirección y justicia electoral. En este sentido son órganos más pequeños que los modelos autónomos. Es probable que los modelos dependientes del judicial –siendo más poderosos que los dependientes del ejecutivo- tengan ciertas similitudes con los modelos mixtos –La Cámara Nacional Electoral argentina funciona con relativa autonomía ya que sus decisiones son definitivas- sin embargo su funcionamiento y conformación están demasiado adheridas a los poderes de Estado de tal forma que era necesario establecer una diferenciación específica. Se estudiará el modelo de España.

La Junta Electoral Central española es un órgano permanente compuesto por trece vocales inamovibles –sólo podrán ser cesados en caso de delitos federales-: ocho vocales magistrados, sorteados por el Consejo General del poder judicial de entre sus miembros; cinco vocales catedráticos de derecho o de ciencias políticas y de sociología en activo, designados a propuesta conjunta de los partidos con representación en la cámara de diputados española. Cabe destacar que ninguno de los miembros –salvo el presidente, elegido de los magistrados- abandona sus tareas comunes para especializarse en la Junta

³⁵ Biglino, *Op Cit.* Pág. 38

³⁶ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General de España. Artículo 8

³⁷ Political Parties, Elections and Referendums Act 2009, Seccion 1.

Central, es decir, “ni siquiera en los momentos más importantes dejan de ocuparse de los asuntos judiciales los magistrados y académicos los maestros”.³⁸

La composición de la Junta Electoral Central, al igual que la chilena o la argentina, combina al poder judicial con la ciudadanía -con preponderancia del poder judicial-, sin embargo no especializa en términos electorales a ninguno de los dos órganos. Su autonomía se ve limitada por ambos aspectos (conformación y especialización), aunque no está sometida a controles políticos o partidistas.

La Junta Central no cuenta con presupuesto ni patrimonio propios –trabajan en las oficinas del ministerio de gobierno. No está elevada a rango constitucional y entre sus funciones principales se encuentran:

- 1) Dirigir y supervisar la actuación de la Oficina del Censo Electoral.
- 2) Cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, en cualquier materia electoral.
- 3) Resolver con carácter vinculante las consultas que le eleven las Juntas Provinciales.
- 4) Corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral siempre que no sean constitutivas de delito e imponer multas hasta la cuantía máxima prevista en esta Ley.
- 5) Otorgar o retirar los registros a los partidos políticos –aunque puede someterse a recurso a nivel judicial por la Corte Constitucional.
- 6) Declarar resultados y validez de las elecciones.³⁹

Existen también Juntas Provinciales y Juntas de Zona que cumplen con las funciones de la Junta Central en sus respectivos territorios. Sus miembros son elegidos de una forma similar: la Junta Provincial se compone de tres vocales magistrados sorteados de los órganos jurisdiccionales de cada provincia y dos vocales catedráticos elegidos por la Junta Central; la Junta de Zona se compone tres jueces de primera instancia designados mediante insaculación por la Sala del Gobierno del Tribunal Superior de Justicia respectivo y dos vocales electos por la

³⁸ Biglino *Op. Cit.* Pág. 61

³⁹ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General de España. Artículo octavo.

Junta Provincial correspondiente –licenciados en derecho, ciencia política o sociología.

Todo lo referente al registro electoral y distritación electoral es puesto en práctica por el Instituto Nacional de Estadística –órgano autónomo español encargado de la estadística y censos nacionales- pero bajo la vigilancia de la Junta Central. La ley establece que los gobiernos de los ayuntamientos y provinciales, así como las Cortes Generales deben proveer de los medios necesarios para el funcionamiento de la elección –tareas técnico-administrativas- siempre bajo la dirección y vigilancia de las Juntas Electorales.

Los ayuntamientos son los encargados de conformar las mesas electorales que funcionarán el día de la jornada electoral, proporcionan los materiales electorales –con previa aprobación de la Junta Central. El conteo de votos se hace por niveles: empiezan en las mesas electorales, después se concentran en las Juntas de Zona, en las Provinciales hasta terminar en la Junta Central.⁴⁰

Modelos de organización electoral independientes

Dentro de esta clasificación de organismos electorales también se pueden encontrar variaciones en la estructura institucional y por lo tanto en el funcionamiento del mismo. Es decir, la autonomía, la independencia y la ciudadanización de los mismos obedecen a la forma en que se conforman –y quien elige a sus miembros- del diseño institucional que se les confiera y de su marco regulatorio.

Helvia Pérez Alvo⁴¹ clasifica a los modelos latinoamericanos según la configuración del órganos director de las elecciones modelos de órgano único, modelos con dos órganos electorales especializados y modelos con un órgano constituido como poder de Estado. El presente estudio tomará la misma clasificación describiendo casos en específico para ilustrar de mejor forma su funcionamiento.

⁴⁰ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General de España. Artículo vigésimo.

⁴¹ Alvo *Op. Cit.* Pág. 1

Modalidad 1. Órgano único

Aquellos que concentran todas las tareas y funciones de administración, vigilancia, y dirección electoral, así como la jurisdicción y lo contencioso a un solo organismo permanente y constitucional.⁴² Países como Uruguay, Costa Rica, Panamá, El Salvador y Honduras funcionan bajo esta modalidad,⁴³ aunque la concentración de facultades es relativa de país a país. Por ejemplo, el Registro Civil depende de este organismo en Uruguay⁴⁴ y en Costa Rica⁴⁵ y no así en el resto.

Aunque se le haya dado el calificativo de órgano único, el funcionamiento de la organización electoral depende de dos o varios organismos, todos se encuentren subordinados a uno superior. La Corte Electoral en Uruguay es el órgano rector, pero paralelamente se creó la Oficina Nacional Electoral y del Registro Cívico Nacional para las actividades administrativas, éstas dependen de la primera en sus funciones.⁴⁶ Del mismo modo El Tribunal Supremo de Elecciones⁴⁷ es el órgano máximo en lo referente a comicios y de él depende el Registro Civil Nacional en Costa Rica. En Panamá⁴⁸ el Tribunal Electoral es la máxima autoridad electoral, pero delega determinadas funciones –sobre todo de vigilancia y control electoral- a la Fiscalía Electoral.

Además desconcentran sus funciones en organismos estatales o provinciales -ya sea de carácter temporal o permanente- más pequeños que funcionan para administrar de mejor forma el procedimiento electoral, por ejemplo: en Bolivia el órgano central es la Corte Electoral que se sostiene en las cortes

⁴² *Íbid.* Pág. 11

⁴³ Méndez, *Op. Cit.* Pág. 17.

⁴⁴ Ley 790 de Registro Cívico y Electoral de la República Oriental de Uruguay, Artículo 40.

⁴⁵ Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil de la República de Costa Rica, Artículo 37.

⁴⁶ Ley 790 de Registro Cívico y Electoral de la República Oriental de Uruguay, Artículo 41

⁴⁷ Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil de la República de Costa Rica, Artículo 37.

⁴⁸ Ley No. 4 Orgánica del Tribunal Electoral y la Fiscalía Electoral, Artículo 22

departamentales y los juzgados electorales departamentales.⁴⁹ Para ahondar más en el funcionamiento de este modelo se tomará el caso de Uruguay.

El caso uruguayo trabaja con un solo organismo autónomo llamado Corte Electoral. La constitución uruguaya le atribuye las siguientes funciones:

- A. Conocer todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales
- B. Ejercer la superintendencia, directiva, correlacional y consultiva sobre los órganos electorales
- C. Decidir en última instancia las apelaciones y reclamos que se produzcan y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de plebiscito y referéndum.⁵⁰

La amplitud del inciso A abarca todo lo relacionado a aspectos de dirección y técnico-administrativos necesarios para llevar a cabo la elección en Uruguay, aunque en las leyes secundarias se establece con mayor claridad en qué consisten: 1) Organizar Registro Cívico Nacional y el Archivo Nacional Electoral; 2) Ejercer la superintendencia sobre todos los organismos de carácter electoral – puesto que, como se verá más tarde para su funcionamiento debe dividir sus atribuciones en distintos organismos, ya sea a niveles departamentales o a nivel nacional, no obstante, este apartado no toma en cuenta a los partidos políticos; 3) Designar al Director y Sub-director de la Oficina Nacional Electoral; 4) Proponer su propio presupuesto y el de sus dependencias; 5) Administrar los recursos necesarios para la organización de la elección.⁵¹

El inciso B determina la superioridad de la Corte Electoral como órgano máximo en las apelaciones hechas en torno al proceso electoral ya que puede conocer todos los reclamos que se produzcan sobre actos y procedimiento electorales y fallar sobre ellos en última instancia y anular las elecciones si lo considera necesario.

La Corte Electoral está conformada por nueve titulares y el doble de suplentes. Cinco titulares –junto con sus suplentes- serán elegidos por el Poder

⁴⁹ Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, Artículo 222.

⁵⁰ Constitución de la República Oriental de Uruguay, Artículo 322.

⁵¹ Ley 7.690 Del Registro Civil Nacional de la República Oriental de Uruguay, Artículo 12

Legislativo reunidas ambas cámaras y con dos tercios del total de los votos de los miembros de entre ciudadanos sin ninguna afiliación partidista. Habrá también cuatro titulares (y sus suplentes) que serán los representantes de los partidos políticos, elegidos: *por doble voto simultáneo de acuerdo a un sistema de representación proporcional*.⁵² Es decir, en relación a la cantidad de votos que los partidos políticos hubiesen tenido en los últimos comicios son partícipes en la designación de aquellos titulares.

La Corte Electoral es el órgano superior en materia electoral. Es la última instancia a la cual acudir en materia electoral y sus decisiones no pueden ser anuladas por ningún órgano externo. En términos prácticos el poder que posee es bastante robusto pero se limita en su propia conformación. Aunque la parte ciudadana de la Corte sea la mayoría –cuatro de nueve-, los partidos políticos son un componente fundamental de las decisiones que se tomen dentro de la misma, por lo que la autonomía de ésta se puede emblandecer y su imparcialidad verse convertida en una suma de parcialidades.

La Corte Electoral delega ciertas actividades sobre todo de carácter técnico-administrativas a la Oficina Nacional Electoral. Ésta depende completamente de la Corte Electoral, puesto que su director y subdirector son elegidos previamente por la última.

La Oficina Nacional Electoral tiene a su cargo principalmente las siguientes funciones: 1) Organización, clasificación y custodia del Registro Civil Nacional y el Archivo Nacional Electoral;⁵³ 2) formación y publicación del Boletín Electoral;⁵⁴ 3) suministro de todos los útiles y formularios que requiera la organización electoral; 4) recepción y clasificación de los expedientes electorales⁵⁵ 5) La realización de todas las operaciones técnicas de carácter electoral que fueren necesarios.

Se puede apreciar a partir de esta delegación de responsabilidades, que los modelos de organización con un órgano central no concentran completamente las actividades relacionadas con la administración electoral, sino que a su vez

⁵² Constitución de la República Oriental de Uruguay, Artículo 325.

⁵³ Ley 7.690 Del Registro Civil Nacional de la República Oriental de Uruguay, Artículo 40

⁵⁴ El equivalente al Padrón Electoral para el caso mexicano.

⁵⁵ *Expediente electoral* se refiere a la documentación electoral que se emite en torno al empadronamiento y registro electoral.

construyen otras instituciones de carácter secundario que cooperan para la organización en general. Para el caso uruguayo, la Corte Electoral es el organismo central, director y jurisdiccional del que depende uno administrativo, la Junta Nacional Electoral. El primero dirige al segundo y éste debe rendir cuentas a aquél, además que sólo la Corte Electoral tiene un carácter constitucional.

Además de las dos instituciones nacionales, existen organismos electorales descentralizados que se encargan de la organización electoral a nivel departamental y que funcionan el día de la elección:

CUADRO 1.2: ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL DE URUGUAY

Nombre	Composición	Funciones	Carácter
Juntas Electorales Departamentales	5 titulares y 10 suplentes (elegidos por la Corte Electoral a propuesta de los partidos políticos). ⁵⁶	1) Proponer a la Corte Electoral los planes circuitales ⁵⁷ ; 2) Designar los integrantes de las Comisiones Receptoras de Votos; 3) Recibir las urnas de las Comisiones Receptoras de Votos; 4) Resolver los recursos que se interpongan contra las Mesas Receptoras de Votos ⁵⁸ ; 5) Efectuar el escrutinio departamental.	Direccional jurisdiccional y permanente
Oficinas Departamentales Electorales	Por un Jefe, un Secretario y uno o más auxiliares con conocimientos de fotografía y dactilografía. ⁵⁹	1) Realizar la inscripción de todos los ciudadanos del Departamento al Boletín Electoral; 2).- Recibir y clasificar los expedientes electorales; 3) Remitir a la Oficina Nacional los expedientes y documentos de la elección; ⁶⁰ 4) expedir	Administrativo y permanente

⁵⁶ No pueden ser electos miembros de las Juntas Electorales: 1°.- Los magistrados judiciales, tanto del fuero común como del militar. 2°.- Los militares en servicio activo. 3°.- Los miembros de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. 4°.- Los funcionarios policiales. 5).- Las personas que hayan sido condenadas por delitos electorales. Artículo 27 de la Ley 7.690 Del Registro Civil Nacional

⁵⁷ Lo referente a la demarcación territorial electoral.

⁵⁸ No son la última instancia en la resolución de recursos. Después de las juntas electorales departamentales se puede acudir a la Corte Electoral.

⁵⁹ Ley 7.690 Del Registro Civil Nacional de la República Oriental de Uruguay, Artículo 51

⁶⁰ Ley 7.690 Del Registro Civil Nacional, de la República Oriental de Uruguay, Artículo 53

		las credenciales definitivas de inscripción electoral. ⁶¹	
Comisiones Receptoras	Se componen por tres miembros. Serán elegidos por las Juntas Electorales y estarán compuestas únicamente por servidores públicos. ⁶²	1) Recibir los sufragios de los ciudadanos registrados el día de la elección; 2) Decidir sobre todas las dificultades que se les presentasen sin suspender la votación; 3) Efectuar el escrutinio primario ⁶³	Direccional y transitorio

Elaboración propia con datos de la Ley 17.113 del 9 de junio de 1999 De las Elecciones y; Ley 7.690 Del Registro Civil Nacional de la República Oriental de Uruguay

El cuadro 1.2 muestra la forma en que el modelo uruguayo descentraliza sus funciones técnico-administrativas, directivas y de justicia electoral en órganos más pequeños, cuyas potestades y funciones sólo abarcan un territorio determinado. Este fenómeno es común en todos los modelos de organización electoral y se debe en gran medida a la naturaleza misma de las elecciones. Una de las tareas principales de la demarcación territorial o distritación electoral es facilitar la administración de los comicios. Los órganos que se descentralizan tienen la capacidad de ejecutar determinadas funciones con mayor rapidez y eficacia, además de poder resolver problemas locales con mayor fluidez.

Los partidos políticos también tienen una injerencia importante en la conformación de estos organismos. Proponen a los miembros de las Cortes Departamentales, quienes se encargan de hacer el segundo conteo y sortear a los miembros de las Comisiones Receptoras.

La conformación de las Comisiones Receptoras es bastante peculiar, pues se componen únicamente de funcionarios públicos, lo que puede implicar tres aspectos importantes: 1) su profesionalización se ve fortalecida en cierta medida al contar con burócratas de tiempo completo; 2) la desconfianza en el servicio

⁶¹ Esta función es delegada a su vez a las Oficinas Inscriptoras, que dependen de cada Oficina Departamental Electoral y sirven para registrar formalmente electores al Boletín Electoral.

⁶² Ley 17.113 del 9 de junio de 1999 De las Elecciones. Artículo 34 de la Para ser miembro además se requiere saber leer y escribir y cumplir con las mismas características que para ser miembro de las Juntas Electorales Departamentales.

⁶³ Se le conoce como escrutinio primario porque posteriormente se hace otro dentro de las Juntas Electorales Departamentales con las mismas urnas que son entregadas el mismo día de la elección. Ley 17.113 del 9 de junio de 1999 De las Elecciones. Artículo 40

público no es un factor tan relevante en la ejecución de las elecciones o al menos se matiza; 3) la independencia de estos organismos es bastante limitada.

Modalidad 2: órgano doble

Las tareas direccionales, técnico-administrativas y de justicia electoral de estos modelos se concentran en órganos distintos y se reparten de diferentes formas. Tales son los casos de Colombia, Chile, Perú y México.⁶⁴

Así pues, la distribución de actividades en dos órganos constituye la característica general de este tipo de modelos. Aunque en general se vio que los modelos de órgano único desconcentran actividades en instituciones subordinadas, la diferencia principal entre ambos modelos se refiere a que las actividades y la importancia de las mismas se distribuyen de forma más igualitaria y que uno y otro órgano son independientes aunque se entrecrucen sus funciones.

También se pueden encontrar variaciones en el funcionamiento y estructura. En Chile sólo el órgano Jurisdiccional –Tribunal Calificador del Elecciones- está instituido constitucionalmente, mientras que el Servicio Electoral sólo encuentra su existencia en las leyes secundarias.⁶⁵ Al igual que México, se separan las cuestiones de organización y vigilancia de las relacionadas con lo contencioso.

Por otra parte, como el caso colombiano se pueden repartir las actividades administrativas, de organización y vigilancia en dos órganos: El Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Así pues, aunque a los dos se les encargan tareas de organización y vigilancia, el Consejo Nacional está más encaminado a la primera actividad, mientras que la Registraduría realiza

⁶⁴ Pérez, *Op, Cit*, Pág. 5.

⁶⁵ Constitución Política de la República de Chile, Artículo 83.

actividades relacionadas con el registro civil y electoral.⁶⁶ Para ahondar en el tema se tomará el caso chileno.

Chile funciona con dos organismos superiores: El Tribunal Calificador de Elecciones y El Servicio Electoral. El primero se encarga de todo lo relacionado con la justicia y lo contencioso electoral, mientras que el segundo tiene funciones direccionales y técnico-administrativas.

Ahora bien ¿acaso no Uruguay funcionaba con dos órganos generales –la Corte Electoral y la Oficina Nacional Electoral?, ¿no debería conocerse también como un modelo de doble órgano? El caso chileno y uruguayo tienen distinciones claras. Como se vio anteriormente, la Corte Electoral uruguaya es un órgano que delega funciones a otros pero es la última instancia y directriz, la relación que la Oficina Nacional Electoral tiene con ella es de absoluta subordinación. Chile por otra parte tiene dos órganos independientes uno del otro. Ambos se eligen de forma distinta y ninguno debe rendir cuentas al otro, aunque el Tribunal Calificador de Elecciones tiene la capacidad de nulificar decisiones del Servicio Electoral.

El Tribunal Calificador de Elecciones es un tribunal especial “que conocerá el escrutinio general y de la calificación de elecciones del presidente de la República, diputados y senadores, resolverá las reclamaciones a que dieren lugar y proclamará a los que resulten elegidos”.⁶⁷ Es la última instancia a la que se puede acudir en lo referente a las reclamaciones, inconformidades y recursos en materia electoral, incluyendo aquellos en contra del Servicio Electoral. Se conforma por cinco miembros elegidos de la siguiente forma:

- a) Tres ministros o ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en votaciones sucesivas y secretas, por la mayoría absoluta de sus miembros;
- b) Un abogado elegido por la Corte Suprema –de la misma forma que la anterior – este cargo no puede recaer en parlamentarios, candidatos a cargos de elección popular o dirigentes de partidos políticos;

⁶⁶ Giraldo Fernando, *Importancia de la organización electoral para la democracia en Colombia, Reflexión Política*, vol. 2, núm. 4 diciembre, 2000, pág. 7, obtenido de: <http://www.redalyc.org/pdf/110/11020410.pdf>.

⁶⁷ Constitución Política de la República de Chile, Artículo 84.

c) Un ex presidente del senado o de la cámara de diputados que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a tres años, el que será elegido por sorteo.⁶⁸ Cada miembro durará en su cargo cuatro años.

El Tribunal Calificador está conformado por una mezcla entre ciudadanía y miembros de los poderes legislativo y judicial con preponderancia de los segundos, con una amplia dependencia al poder judicial. Sin embargo la amplia gama de competencias y sobre todo el carácter definitivo de sus decisiones le dan el grado de autonomía suficiente como para deslindarse de los poderes de Estado, además que la parte ciudadana es un contrapeso específico más.

Servicio Electoral es un “organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio –y presupuesto- propio”.⁶⁹ Entre sus funciones principales se encuentran las siguientes:

- 1) Formar y mantener el Padrón Electoral, incluyendo la depuración de las personas que hayan perdido el derecho al sufragio en la República Chilena.
- 2) Diseñar e imprimir todo lo relacionado a las cédulas electorales, formularios y formatos necesarios para la inscripción al Padrón Electoral, así como para la elección.
- 3) Vigilar, dirigir y fiscalizar a los órganos electorales subordinados, tal es el caso de los órganos desconcentrados.
- 4) Formar y mantener el Archivo Electoral.
- 5) Llevar el registro de los Partidos Políticos.
- 6) Aprobar y vigilar las campañas electorales, así como candidatos a elección popular.
- 7) Nombrar a los miembros de las Juntas Electorales.

El Director del Servicio Electoral es nombrado por el Presidente, pero con previa aprobación del senado –su destitución procederá de la misma forma- por la mayoría simple de sus miembros en función. Para ser Director se debe ser abogado con más de diez años de titulación, además de no haber sido candidato

⁶⁸ Ley 18.460 Ley Orgánica constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones de la República de Chile, Artículo 2.

⁶⁹ Ley 18.556 Ley Orgánica Constitucional sobre las Inscripciones Electorales y el Servicio Electoral, Artículo 87.

de elección popular por lo menos cinco años previos a la designación, lo que es muestra de una ciudadanía importante del órgano. El Servicio Electoral también cuenta con un Subdirector que ocuparía el cargo del Director en caso de su ausencia y un Personal de Servicio de carácter transitorio, designado por el Director para auxiliarlo en sus deberes en la elección.

Así pues, se puede ver que el Servicio Electoral concentra funciones mucho más de carácter directivo que la Oficina Nacional Electoral de Uruguay. Es decir, no es un simple órgano subordinado a otro y que, aunque no cuenta con el carácter de constitucional, tiene la suficiente fortaleza institucional de ser permanente, mantener un patrimonio propio, goza de un presupuesto anual designado y el Director es elegido de forma distinta a los miembros de la Corte. Se entiende al modelo chileno como uno de doble órgano porque, tanto el Tribunal Calificador, como el Servicio Electoral comparten funciones de suma importancia.

Ahora bien, para el funcionamiento a nivel nacional, tanto el Tribunal Calificador, como el Servicio Electoral descentralizan sus funciones en órganos locales:

CUADRO 1.3: ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL DE CHILE

Nombre	Composición	Funciones	Carácter
Tribunales Electorales Regionales	Un Ministro de la Corte de Apelaciones Respectiva designado por la misma; dos miembros designados por la Tribunal Calificador de entre ciudadanos que hayan ejercido el oficio de abogados por al menos dos años antes de su designación.	1) Evaluar y calificar las elecciones de carácter gremial, elecciones de alcaldes, concejales municipales y concejales regionales.	Jurisdiccional y permanente.
Juntas Electorales	El Fiscal de la Corte de Apelaciones –que fungirá también como presidente-, el Defensor Público de la capital	1) Proponer al Servicio Electoral las nóminas de los funcionarios de las Juntas Inscriptoras; 2) Designar los locales en los que se instalarán las	Administrativo, directora y permanente

	y el Conservador de Bienes Raíces de la misma. ⁷⁰ Designados todos por el Director del Servicio Electoral.	Untas Inscriptoras.3) Designar a los candidatos a formar parte de las Mesas Receptoras de Sufragios, para después sortearlos.	
Juntas Inscriptoras	Se componen por tres miembros elegidos por el Director del Servicio Electoral, pero a propuesta de las Juntas Electorales.	1) Inscribir a los ciudadanos al Registro Electoral; 2) Entregar un comprobante de la inscripción. ⁷¹	Administrativa y permanente.
Mesas Receptoras de Sufragios	Cinco vocales, elegidos y sorteados por las Juntas Electorales, de cada uno de los Registros Electorales que les correspondan. ⁷²	1) Recibir los votos de los ciudadanos en las elecciones.	Directora y transitoria
Colegios Escrutadores	Compuesto por seis miembros, con la condición de haber sido Presidente de las Mesas Receptoras de Sufragios. (Se concentran seis mesas receptoras por cada Colegio Escrutador)	1) Recibir las actas de escrutinio de las Mesas Receptoras y hacer el cómputo de las mismas.	Directora, transitoria.

Elaboración propia con datos obtenidos de: Ley Orgánica Constitucional sobre las Inscripciones Electorales y el Servicio Electoral; Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

La autonomía y ciudadanización de los órganos descentralizados chilenos es mucho más concreta que en el órgano central –aunque dependan del Tribunal en casi todas sus funciones. Los Tribunales Regionales se componen de ciudadanos y un miembro del poder judicial regional. Las Mesas Receptoras están conformadas únicamente por ciudadanos, sus funciones se ven limitadas a recibir los votos, mientras que los Colegios Escrutadores realizan el escrutinio y cómputo. De esta configuración es necesario señalar dos puntos interesantes: 1) al igual que en México, el sorteo de los miembros de las mesas receptoras es un

⁷⁰ En caso de que la Junta se estableciera en la sede de la Corte de Apelaciones. En caso contrario, los miembros serán los mismos, salvo que se omitirá al Fiscal, sumándose entonces un Notario Público. La presidencia en estos casos la cumpliría el Defensor Público. Artículo 6º de la ley 18.556 Ley Orgánica Constitucional sobre las Inscripciones Electorales y el Servicio Electoral.

⁷¹ Artículo 12º de la ley 18.556 Ley Orgánica Constitucional sobre las Inscripciones Electorales y el Servicio Electoral.

⁷² Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, Artículo 39º

medio para limitar o desvanecer la posible injerencia o control de alguna fuerza política sobre aquellos que recibirán los votos; 2) uno de los efectos que la suerte como elemento definidor de funciones electorales tiene, es la inexperiencia y poca profesionalización de los miembros. El modelo permea dicho efecto dividiendo las funciones en dos órganos distintos, de modo que se especialice el trabajo y se libere de responsabilidades a cierto sector y se concentre en otro.

Modalidad 3: órganos elevados a poder de Estado

Donde el organismo electoral alcanza constitucionalmente el carácter de poder de Estado a la par del ejecutivo, legislativo y judicial, caso de Nicaragua y Venezuela. Aunque en lo referente al discurso democrático el constituirse como poder de Estado tiene implicaciones políticas distintas, como generar más confianza en la ciudadanía en la autonomía del mismo o que sus facultades sean más sólidas, en términos prácticos este tipo de modelos funciona casi del mismo modo que los modelos con un solo órgano electoral, aunque con un aparato burocrático enorme. Este estudio tomará el caso de Venezuela.⁷³

Para el caso venezolano, el poder público está dividido constitucionalmente en cinco: los tres poderes convencionales –Ejecutivo, Legislativo, Judicial-; un Poder Ciudadano y; un Poder Electoral.

El Poder Electoral venezolano concentra todas las funciones relacionadas a la administración, dirección, vigilancia, organización y justicia electoral. Se le atribuyen entre otras, las siguientes funciones:

1. Reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan;
2. Formular su presupuesto, el cual tramitará directamente ante la Asamblea Nacional y administrará autónomamente;
3. Dictar directivas vinculantes en materia de financiamiento y publicidad político-electorales y aplicar sanciones cuando no sean acatadas;
4. Declarar la nulidad total o parcial de las elecciones;
5. La organización, administración,

⁷³ ¿Por qué abordar un caso no democrático? Como se dijo anteriormente, los modelos de organización electoral funcionan inclusive si no se cuentan con elecciones competitivas. Ahora bien, es importante estudiar su estructura, puesto que a pesar de que Venezuela no es una democracia, las elecciones en el país cuentan con cierto margen de competitividad, que a pesar de que se ve mermada por muchos aspectos de disparidad política –como acceso a medios de comunicación masivos, o la maquinaria del gobierno para movilizar los recursos públicos en forma de atracción de electores- pueden ser objeto de análisis.

dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos; 6. Organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley. Asimismo, podrán organizar procesos electorales de otras organizaciones de la sociedad civil a solicitud de éstas, o por orden de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia; 7. Mantener, organizar, dirigir y supervisar el Registro Civil y Electoral; 8. Organizar la inscripción y registro de las organizaciones con fines políticos y velar porque éstas cumplan las disposiciones sobre su régimen establecidas en la Constitución y en la ley; 9. Controlar, regular e investigar los fondos de financiamiento de las organizaciones con fines políticos.⁷⁴

Como todo poder público, el Poder Electoral de Venezuela se ejerce a través de instituciones rectoras y administrativas. El Consejo Nacional Electoral es la institución matriz en lo referente a la organización electoral, tiene una amplísima gama de funciones como: 1) Vigilar, administrar y supervisar los actos relativos a los procesos electorales, de referendo; 2) Acreditar a los partidos políticos, así como candidatos independientes que compitan en las elecciones; 3) Calificar, extender las credenciales que dan validez a los ganadores, así como anular las elecciones; 4) designar y remover a los servidores públicos de sus organismos subordinados. 5) Ser la última instancia en conflictos electorales en el ámbito administrativo, sus decisiones no son inapelables.⁷⁵

Por otra parte, existe una Sala Electoral que depende enteramente del Poder Judicial y está conformada por seis de sus miembros que se encarga de recibir todo recurso contra el Consejo Nacional Electoral. La ley especifica que tanto el Consejo Nacional Electoral como dicha sala son los dos órganos encargados de lo contencioso y justicia electoral.⁷⁶ Así se puede ver que el Consejo Nacional Electoral concentra las funciones técnico-administrativas, de vigilancia y justicia electoral –en parte. Se constituye como el órgano máximo en materia electoral. Tiene el carácter de permanente, constitucional, con patrimonio y presupuesto propios, además de gozar de plena autonomía de los demás organismos públicos en sus decisiones.⁷⁷ Pero tiene una limitante importante en el poder judicial como parte del sistema de pesos y contrapesos de los poderes públicos.

⁷⁴ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 293.

⁷⁵ Ley No. 37 573, Ley Orgánica del Poder Electoral de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 33.

⁷⁶ Ley No. 37 573 Orgánica de Procesos Electorales de la República Bolivariana de Venezuela. Artículos: 212 - 215.

⁷⁷ Ley No. 37 573, Ley Orgánica del Poder Electoral de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 7.

El Consejo Nacional Electoral se conforma por cinco miembros o rectores elegidos por el poder legislativo a través de una mayoría calificada. Su composición es diversa y se entiende como completamente ciudadana, pues tres de ellos postulados por la sociedad civil; uno por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales de Venezuela, y el último por el poder ciudadano.

Anexado al Consejo Nacional Electoral se encuentra otro organismo llamado Consejo de Participación Política que se conforma por un representante de cada organización con fines políticos en Venezuela. Aquél puede presenciar todas las sesiones que tenga el Consejo, contando con voz pero sin voto.⁷⁸ Aunque en términos prácticos no cuenta con un poder específico en la dirección de las elecciones, el Consejo de Participación Política es un contrapeso más que se le pone al Poder Electoral venezolano, dándoles cabida a actores políticos fundamentales para los procesos electorales.

El Consejo Nacional Electoral posee al mismo tiempo instituciones subordinadas cuyas funciones son de carácter administrativo y de ejecución principalmente. La Junta Nacional Electoral, tiene a su cargo la dirección, administración y control de todos los actos relativos al desarrollo de los procesos electorales: 1) propone la demarcación territorial electoral, así como la ubicación de los centros de votación y mesas electorales; 2) declara vencedores a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de los votos; 3) propone una lista depurada de ciudadanos que puedan ingresar al Servicio Electoral.⁷⁹

La Comisión de Participación Política y Financiamiento es el órgano que se encarga de la inscripción y registro de las organizaciones con fines políticos, su financiamiento y fiscalización, así como de candidatos u organizaciones ciudadanas con fines electorales.⁸⁰ Promueve además la participación ciudadana en asuntos públicos y cultura política. A su vez se divide en los siguientes organismos:

⁷⁸ Ley No. 37 573, Ley Orgánica del Poder Electoral de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 34

⁷⁹ Ley No. 37 573, Ley Orgánica del Poder Electoral, de la República Bolivariana de Venezuela Artículo 48.

⁸⁰ Ley No. 37 573, Ley Orgánica del Poder Electoral de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 64.

- 1) Oficina Nacional de Participación Política: Formula un registro nacional de organizaciones con fines políticos, grupos electorales y organizaciones ciudadanas; tramita las solicitudes de registro de organizaciones políticas, así como su constitución y cancelación.
- 2) Oficina Nacional de Financiamiento: investiga el origen y destino de los recursos financieros de los que se nutren las organizaciones con fines políticos, organizaciones ciudadanas y grupos electorales.

Por último existe un Comisión Nacional de Registro Civil y Electoral que controla todo lo referente al registro civil y al empadronamiento electoral de ciudadanos. Ésta se compone al mismo tiempo por instituciones subordinadas que se reparten y en cierta forma se enciman las responsabilidades.⁸¹ Así existen:

- 1) Oficina Nacional del Registro Civil del Poder Electoral: Encargada de todas las actividades administrativas de depuración del registro civil y negación, revocación o aceptación de la nacionalidad venezolana, así como centralizar la conformación de documentos como las actas de nacimiento, de matrimonio y de defunción.⁸²
- 2) Oficina Nacional del Registro Electoral: Concentra todas las actividades de integración y depuración del padrón electoral.
- 3) Oficina Nacional de Supervisión del Registro Civil e Identificación: Supervisa y fiscaliza a la Oficina Nacional de Registro Civil.

Al igual que los modelos anteriores existen organismos descentralizados que se encargan de dirigir todas las actividades electorales a niveles regionales y locales:

⁸¹ Ley No. 37 573, Ley Orgánica del Poder Electoral de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 59.

CUADRO 1.4: ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL DE VENEZUELA

Nombre	Composición	Funciones	Carácter
Oficina Regional Electoral	No se especifica en ninguna ley secundaria, ni la constitución venezolana.	1. Coordinar y supervisar, las elecciones, referendos y otras consultas en ámbito de funcionamiento; 2. Recibir y tramitar inscripción, renovación y cancelación de las organizaciones con fines políticos en su ámbito; 3. Seleccionar mediante sorteo público el Servicio Electoral en la entidad correspondiente.	Dirección, administrativo y permanente.
Junta Regional Electoral	Por cinco miembros y un secretario sorteados de los electores correspondientes a la capital de la entidad federativa correspondiente	1. Recibir las postulaciones para candidatas a Diputada o Diputado a Gobernador de Estado, del Consejo Legislativo y según; 2. Totalizar con base en las Actas de Escrutinio de todas y cada una de las Mesas Electorales de su circunscripción,	Administrativa y transitoria
Junta Metropolitana Electoral	Por cinco miembros y un secretario sorteados de los electores correspondientes a la capital del distrito metropolitano correspondiente	La ejecución y vigilancia de los procesos electorales para la elección de Alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas, y Concejal del Cabildo Metropolitano de Caracas.	Administrativa y transitoria.
Junta Municipal Electoral	Por cinco miembros y un secretario sorteados de los electores correspondientes al municipio correspondiente.	1. Entregar las credenciales a los miembros de las mesas electorales; 2. Recibir las postulaciones para candidatos a Alcaldes y Concejales Municipales; 3. Totalizar con base en las Actas de Escrutinio de todas y cada una de las Mesas Electorales de su circunscripción	Administrativa y transitoria
Junta Parroquial Electoral	Por cinco miembros y un secretario sorteados de los electores correspondientes a la parroquia.	Coadyuvar a las Juntas Municipales Electorales.	Administrativa y transitoria

Mesas electorales	No se establece claramente su número exacto. Se dice que está compuesta por un Presidente, los Principales necesarios, un Secretario, un operador de la máquina de votación correspondiente ⁸³	Celebrar los actos de instalación, constitución, votación y escrutinio, atendiendo a los principios previstos en la Ley Orgánica de Procesos Electorales.	Administrativa y transitoria.
--------------------------	---	---	-------------------------------

Elaboración propia con datos obtenidos de Ley Orgánica del Poder Electoral; Reglamento general de la ley orgánica de procesos electorales de la República Bolivariana de Venezuela

En Venezuela existe una figura interesante llamada Servicio Electoral, que consiste principalmente en que los electores inscritos en el registro electoral son sorteados y seleccionados para cubrir los puestos en los organismos electorales subalternos (juntas electorales: parroquiales, municipales, metropolitanas y regionales; y las mesas electorales). El servicio dura un año a partir del momento de su selección. Los electores sorteados también tienen como obligación asistir a una serie de capacitaciones hechas por el Consejo Nacional Electoral en la que se establecen y aprenden cuáles serán sus competencias como servidores públicos. Además todas las instituciones públicas y privadas están obligadas a facilitar la participación de los electores que hubiesen sido seleccionados para integrar los Organismos Electorales Subalternos, otorgándoles los correspondientes permisos remunerados que sean necesarios para que puedan recibir la formación e instrucción necesaria para el desempeño de sus funciones electorales, así como también, para el cumplimiento de las mismas.⁸⁴

Venezuela cuenta con un organismo gigantesco que concentra todas las funciones de dirección, administración y jurisdicción electoral con un enorme aparato burocrático que en términos prácticos cumple las mismas funciones que los modelos que precedieron este estudio. El modelo venezolano pone en práctica

⁸³ Artículo 55 de la ley No. 37 573, Ley Orgánica del Poder Electoral: El Consejo Nacional Electoral, mediante resolución expresa y por lo menos con dos (2) meses de anticipación a la celebración de un referendo u otra consulta popular, determinará el número de miembros de los organismos electorales subalternos.

⁸⁴ Reglamento general de la ley orgánica de procesos electorales de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 44

dos aspectos fundamentales en términos de generación de confianza: 1) ciudadanización entera en todo el aparato burocrático; 2) asignación de cargos a partir del principio del sorteo. 3) ningún poder de Estado o partido político tiene injerencia directa en la conformación de los órganos electorales ni es parte de la toma de decisiones.

Al mismo tiempo el modelo venezolano resuelve el problema de la inexperiencia ciudadana y la poca profesionalización a través de la figura del Servicio Electoral. Los ciudadanos sorteados son obligados –ya que existe una sanción administrativa- a cumplir sus funciones electorales y las empresas privadas a permitirselo. El caso mexicano puede aprender un poco del venezolano en términos de profesionalización electoral, sin embargo esto implicaría un gasto importante superior en las ya de por sí caras elecciones mexicanas.

Caso mexicano

El caso mexicano tiene muchos elementos similares al chileno y colombiano. Funciona a través de dos órganos que comparten responsabilidades: 1) Instituto Nacional Electoral, cuyas atribuciones son de administración, control y dirección de los comicios; 2) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se encarga de la justicia y lo contencioso electoral. Ambos órganos trabajan de forma muy independiente uno del otro y del resto de los poderes de Estado, los dos tienen un rango constitucional y cuentan con patrimonio y personal propios, además de una forma definida de conformación.

La organización electoral mexicana actual es producto de una serie de reformas que se han hecho en el sistema electoral desde 1976 hasta la fecha, cuyo fin en un principio era liberalizar el sistema de partidos y fomentar la competencia política democrática⁸⁵ y posteriormente impulsar un ambiente de confianza en el proceso electoral a través del fortalecimiento de las instituciones

⁸⁵ Pershard Jacqueline, *De la conducción gubernamental al control parlamentario, 30 años de reformas electorales*, en: Loeza Soledad, Prud'homme Francois (coordinadores), *Los grandes problemas de México, tomo XIV, Instituciones y procesos políticos*, Colegio de México, Ciudad de México, 2010 Pág. 335.

organizadoras, directoras, jurisdiccionales y calificadoras de todo el proceso.⁸⁶ De esta forma, el modelo de organización electoral mexicano nació para contrarrestar la inercia de corrupción y fraude electoral que había dominado la escena política mexicana desde la consolidación del PRI como partido hegemónico⁸⁷ hasta la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral en 1986 y del Instituto Federal Electoral en 1990.

La organización electoral y la justicia electoral han recorrido caminos paralelos en la historia política de México. En lo referente a la organización electoral se pueden identificar tres modalidades o etapas principales: la completa descentralización que abarcó desde la independencia mexicana –salvo determinados lapsos en los que se han suspendido las elecciones- en 1821 hasta la reforma política de 1946; la centralización y concentración de funciones en un organismo electoral dependiente del poder ejecutivo desde la reforma de 1946 hasta la aparición del IFE en 1990; y la autonomía e independencia del organismo director desde 1990 hasta la actualidad. Cabe mencionar que las tres etapas tuvieron también sus propios cambios y reformas internas, es decir que una modalidad no permaneció inmutable durante todo el periodo histórico, sino que tuvo modificaciones regulares y progresivas.

Modalidad 1: completa descentralización de la organización electoral

Es aventurado proponer que una sola modalidad de organización electoral dominó la escena mexicana durante casi siglo y medio (1821-1946). Sin embargo existe una similitud general que sirve como anclaje para establecer esta categorización: las elecciones se llevaban a cabo a través de las autoridades de gobierno locales.⁸⁸ Es decir, la autoridad central sólo establecía ciertas bases que debían cumplir las periferias para la elección de cargos de representación política, le

⁸⁶ Cook, L., Middlebrook, K., & Horcasitas, M. *Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones*. En L. Cook, K. Middlebrook, & M. Horcasitas, *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Cal y Arena, México 1993 pág 56.

⁸⁷ Carpizo Jorge, *La reforma política mexicana de 1976*, obtenido de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2107/5.pdf>

⁸⁸ Horcasitas Molinar, *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1991

correspondía a estas últimas delimitar los mecanismos para llevar a cabo todo el procedimiento electoral.⁸⁹ Los ayuntamientos tenían las siguientes funciones electorales:

- 1) Conformar la distritación y el padrón electoral (en conjunción con el gobernador). Los ayuntamientos se encargaban el mes de diciembre anterior a la elección de conformar un censo electoral y a partir del mismo hacer una distritación electoral.⁹⁰ Además determinaban los criterios para establecer quiénes tenían derecho a ejercer el voto y por lo tanto hacer un padrón electoral oficial. Ambas son atribuciones fundamentales para un proceso electoral, pues los diputados elegían con base a la población y en cierta forma los ayuntamientos concentraban la capacidad de llevar tantos representantes como consideraran necesarios de acuerdo al padrón electoral.
- 2) Seleccionar a los instaladores de casillas y a los escrutadores. Un instalador propietario y uno suplente, ciudadanos elegidos para organizar la recepción y conteo de votos en cada una de las secciones electorales. Y escrutadores que ayudaban al proceso electoral y sobre todo al conteo de votos.
- 3) Llevar a cabo el registro de los representantes de partido político en cada mesa electoral.
- 4) Resolver conflictos y emitir resoluciones de quejas e inconformidades en torno al padrón electoral o al conteo de votos.
- 5) Organizar las elecciones secundarias a través de la conformación de nuevos órganos electorales que retoman ciertos miembros de las mesas electorales anteriores.

⁸⁹ Esto llevó a una serie de modificaciones en la forma en que se establecería la representación en México. Israel Arroyo propone un modelo de embudo de organización: las parroquias, partidos y provincias elegirían cada uno a sus propios representantes que pasaran a la autoridad superior hasta elegir a los diputados a Cortes durante gran parte del siglo XIX. Este modelo se modificó conforme las repúblicas adoptaban distintas formas, ya sean federalistas o unitarias. No obstante no es menester de este estudio diferenciar cuáles fueron todos estos cambios en la forma de representación, sino cómo las autoridades locales concentraban las funciones de organización electoral. Arroyo Israel, *La arquitectura del Estado Mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*, Instituto Mora, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Ciudad de México, 2011.

⁹⁰ Ley electoral de México de 1911, Artículo 7.

6) El cómputo final, la declaración de validez y calificación de las elecciones eran tareas designadas para la cámara de diputados que se erigía como colegio electoral.

La modalidad de completa descentralización otorgaba a las autoridades locales las funciones de organización y dirección de las elecciones, además de la distritación y empadronamiento electoral. La concentración de tantas funciones daba un gran margen de maniobra a las autoridades locales para llevar a las elecciones al terreno que mejor les convenía en muchos sentidos. Ahora bien, eran tiempos en los que la institucionalización gubernamental central no estaba ni cerca de consolidarse y no era capaz de controlar los procesos de las periferias, en gran parte producto de su debilidad interna y de la fortaleza que otorgaba el sistema federal mexicano.

Modalidad 2: órgano central dependiente del poder ejecutivo

La reforma electoral de 1946 tuvo como objetivo concentrar y controlar todas las fuerzas políticas periféricas que se estaban gestando alrededor del territorio mexicano,⁹¹ además de consolidar el poder político del partido hegemónico a través de la organización electoral centralizada, Dichas reformas:

Tuvieron como propósito darle cobertura jurídica a un sistema centralizado, hiperpresidencialista y de mecánica unipartidista (...) con una estructura electoral controlada por el gobierno federal desde la conformación del padrón electoral y la selección de funcionarios de casilla electorales, hasta el cómputo y calificación de los comicios, ayudaba a recrear el dominio de una sola fuerza política y la presencia marginal de los partidos de oposición.⁹²

La modalidad que México adoptó a partir de la reforma de 1946 arrebató todas las funciones que concentraban los ayuntamientos para entregárselas a un organismo dependiente del poder ejecutivo, pero cuya conformación incluía

⁹¹ Coutiño Fabiola, *Estudio de derecho electoral mexicano*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla Puebla, 2011.

⁹² Peschard, *Op Cit.* Pág. 356

también integrantes del poder legislativo: La Comisión de Vigilancia Electoral tenía las siguientes tareas:

- 1) Formar un padrón electoral oficial.
- 2) Registrar tanto candidatos como partidos políticos nuevos, así como determinar cuáles mantendrían su registro.
- 3) Todas las tareas relacionadas con la administración y logística electoral.
- 4) Resolver controversias entre partidos políticos.
- 5) Nombrar a los miembros de los organismos electorales estatales.⁹³

La CFVE estaba compuesta por siete miembros: dos comisionados del poder ejecutivo, uno de ellos el secretario de gobernación que a su vez fungiría como el presidente del organismo –contaba con voto de calidad en caso de empate-; dos representantes del poder legislativo, un senador y un diputado; un secretario quien debía ser decano de los Notarios Públicos en el Distrito Federal; y dos representantes de los partidos políticos –con voz pero sin voto- con mayor votación en los comicios inmediatos anteriores.⁹⁴

Se crearon además órganos descentralizados que cumplían con las funciones de la CFVE pero a niveles más locales, éstos eran las Comisiones Locales Electorales (CLE) y los Comités Distritales Electorales (CDE). Las CLE's se integraban por tres miembros elegidos directamente por la CFVE y dos representantes de los partidos políticos –con voz pero sin voto; los tres comisionados de los CDE's eran propuestos por las Comisiones Locales Electorales pero ratificados por la CFVE, los partidos políticos también podían acreditar dos representantes sin derecho a voto.

Las Mesas Directivas de Casilla se conformaban por cuatro miembros: un presidente, un secretario y dos escrutadores elegidos por los partidos políticos pero ratificados por los Comités Distritales Electorales.

Paulatinamente se hicieron modificaciones en el esquema adoptado con la reforma de 1946 encaminadas en pluralizar su conformación, sin embargo éstas

⁹³ Centro de Capacitación Judicial Electoral, "Reformas electorales en México", Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, noviembre de 2010. Consultado el 09 de abril 2012 en <http://www.te.gob.mx>

⁹⁴ Coutiño *Op. Cit.* pág. 95

no implicarían un cambio sustancial en la estructura como tal, es decir, la modalidad mexicana de centralización en un organismo dependiente del ejecutivo permanecería casi intacta hasta la reforma electoral de 1990.⁹⁵ El cuadro 6 muestra los cambios más representativos en materia de organización electoral desde 1951 hasta 1986 –periodo que abarca desde la primera reforma desde 1946 hasta la última antes de 1990.

CUADRO 1.5: REFORMAS EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL (1951-1986)

Reforma	Modificaciones
1951	<ul style="list-style-type: none"> - La CFVE cambia de nombre a Comisión Federal Electoral - Se conformaba por: un comisionado del poder ejecutivo (secretario de gobernación, quien además fungía como presidente y contaba con voto de calidad); dos comisionados del poder legislativo (un diputado y un senador); y tres representantes de los partidos políticos más con mayor votación (elegidos a través del consenso de todos los partidos políticos)⁹⁶ - Las Comisiones Locales Electorales contarían con la representación de todos los partidos nacionales registrados –con voz pero sin voto. - Los Comités Distritales Electorales contarían con la misma modificación que las CLE's.
1973	<ul style="list-style-type: none"> - Los partidos políticos con registro tendrían un representante ante la Comisión Federal Electoral con derecho a voz y voto.
1977	<ul style="list-style-type: none"> - El secretario de la CFE era elegido a partir de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal
1986	<ul style="list-style-type: none"> - Los partidos políticos tenían derecho a un comisionado ante la CFE por cada 3% obtenido en las votaciones nacionales (el resto de la conformación era igual).

Elaboración propia a partir de las reformas electorales de 1951-1986

La modalidad de organización electoral centralizada y dependiente del ejecutivo coincide con la etapa autoritaria de México⁹⁷, y su extinción está muy

⁹⁵ Esta idea se refiere únicamente a lo concerniente a la organización electoral.

⁹⁶ Si no existía consenso la decisión recaía en la Comisión Federal Electoral.

⁹⁷ Loaeza Soledad. *La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática*, En Loaeza, Soledad & Prudd'home Jean Francois, *Los grandes problemas de México: instotuciones y proceos políticos*, Colegio de México, México 2007, Pág. 34.

relacionada con liberalización política del país.⁹⁸ Sin embargo como se ha visto en los apartados anteriores, esta modalidad funciona muy bien en países democráticos como Noruega y Argentina, sin que se contraponga a elecciones competitivas y limpias. El manejo de la política en México durante aquella época no se puede reducir al simple control de las elecciones a través de la institución organizadora, muchas otras variables intervinieron para que el país se mantuviera bajo el dominio de un partido hegemónico, pero eso es tema de otra investigación.

Se tiene que matizar también el nombre de *Modalidad de un organismo central dependiente del poder ejecutivo*, puesto que aunque las Comisiones se desprendían de la secretaría de gobernación, desde la CFVE hasta la reforma de 1986, estuvieron compuestas por miembros provenientes de distintos umbrales de la política en términos formales, aunque en la realidad la gran mayoría se redujera al poder hegemónico de un solo partido.

Las reformas pretendían aumentar el número de voces dentro de las comisiones, sin que el PRI perdiera el control de las mismas. La reforma de 1951 aumentó la voz de los partidos políticos al incrementar el número de representantes de dos a tres e incluyendo el factor del consenso entre partidos políticos registrados.⁹⁹ La pluralidad se enfatizó en los organismos descentralizados, que a partir de esa reforma contarían con la representación de todos los partidos registrados. Este cambio no parece muy significativo, ya que dichos representantes no contaban con voto y además, gran parte de los partidos políticos en aquella época se consideraban como satélites del hegemónico o al menos controlados por él de alguna forma, ya que era la secretaría de gobernación la que decretaba su registro. No obstante en un sentido estricto, aumentaba el número de ojos vigilantes del proceso lo que a su vez conlleva un fortalecimiento, aunque sea menor, de la pluralidad de las decisiones tomadas.

La reforma del 73 fue la más significativa en términos de pluralidad en la toma de decisiones al darle voz y voto a los representantes de los partidos

⁹⁸ Transición que se mantiene incompleta, pero se reconoce que han existido cambios en la estructura del Estado autoritario que permiten pensar que han sido significativos al menos en cuestiones relacionadas con la competencia electoral.

⁹⁹ Coutiño, *Op Cit.* Pág. 84

políticos, así como asegurar un representante por cada partido en la Comisión. Previa a la reforma del 77, los partidos formales existentes fueron: PRI, PAN, PPS y PARM. Lo que significó que en un principio la Comisión Federal Electoral contaba con siete miembros, de los cuales se presume que al menos cuatro pertenecían a las filas del PRI (los dos representantes del poder legislativo, el representante del poder ejecutivo –que además contaba con el voto de calidad, más el representante del PRI como partido político) mientras que los otros tres podían pertenecer a fuerzas más o menos autónomas que no necesariamente contradecían las decisiones de la mayoría priísta, en especial el caso del PARM.

Sin embargo tras la reforma de 1977, que en términos generales sirvió como mecanismo de inclusión al sistema de partidos a fuerzas políticas proscritas¹⁰⁰ y que consistió en flexibilizar formalmente la conformación de los partidos políticos, además de asegurarles cierta representatividad que al mismo tiempo significaba darles la capacidad de perdurar en el sistema de partidos. Este cambio necesariamente impactó a la CFE, cuya composición de miembros para las elecciones de 1979 se modificó de la siguiente forma: diez miembros, de los cuales cuatro se presumen como controlados por el PRI (los dos representantes del poder legislativo, el representante del poder ejecutivo –que además contaba con el voto de calidad, más el representante del PRI como partido político) y seis miembros con relativa independencia correspondientes al resto de partidos políticos: PAN, PPS, PARM, PDM, PCM y PTS, que no necesariamente correspondían a un mismo frente, ni tenían objetivos similares.

La reforma del 77 no significó en términos de organización electoral un gran cambio.

La reforma de 1986 es explicada por Jacqueline Peschard como “el intento de dar marcha atrás”, que “buscaba introducir correctivos a la liberalización política”.¹⁰¹ Es decir, el régimen intentó ponerle freno a la pluralización de las fuerzas políticas en el sistema, a través de reformas correctivas. Entre ellas el control de la organización electoral, asegurando la mayoría indiscutible del PRI en

¹⁰⁰ Peschard, *Op Cit.* Pág. 356

¹⁰¹ *Ibidem* pág 369

la CFE, al introducir la proporcionalidad de la representación de los partidos políticos al porcentaje de votación obtenida en las elecciones federales. Así, el PRI podía alcanzar hasta dieciséis representantes con voz y voto.

Modalidad 3: autonomía e independencia del órgano director

En 1987 uno de los miembros más representativos del PRI, Cuauhtémoc Cárdenas, abandonaría el partido por considerar que la pugna interna por la candidatura presidencial era tendenciosa e fraudulenta. Cárdenas jugaría un papel fundamental en la historia política moderna de México, ya que pudo unificar a los grupos de izquierda que para ese entonces se mantenían dispersos y construir la que sería la primera gran oposición contra el PRI en más de cuarenta años. Finalmente una “caída del sistema” terminó por darle una sumamente sospechosa victoria a Carlos Salinas de Gortari –candidato del PRI-, pero la crisis de legitimidad con la que llegó a la presidencia lo obligó a acelerar el proceso de democratización electoral en el país.¹⁰² Salinas y su sucesor Zedillo serían los artífices de las reformas que se consideran definitivas para que México alcanzara la alternancia presidencial en el 2000 y para que el PRI tres años antes perdiera la mayoría absoluta del Congreso.

La larga tradición de fraude electoral culminada en 1988 hizo que el sistema mexicano se enfocara en perfeccionar su organización electoral durante la década de los 90. Así se construyó un organismo relativamente autónomo –IFE en 1990, pues el poder ejecutivo y legislativo siempre estuvieron inmiscuidos en su dirección- que poco a poco se fue independizando hasta alcanzar la autonomía plena en 1996.

La crisis de 1988 reveló que la lucha política nacional pasaba ya por la arena electoral y que, por ello, era necesario que el gobierno contara con el respaldo legitimador de origen, es decir, el proveniente del proceso electoral, pues no era suficiente invocar la legitimidad de gestión o

¹⁰² Woldenberg José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, Colegio de México, México, 2012.

la proveniente de la herencia revolucionaria. Se requería, entonces, un sistema electoral confiable a los ojos de propios y ajenos.¹⁰³

El pasado autoritario de México a comparación del resto de América Latina no consistió en la represión violenta de grupos disidentes u oposición política –de una forma tan marcada-, sino en mecanismos como: 1. La incorporación y negociación con grupos estratégicos dentro del partido hegemónico; 2. Impedir que la oposición política institucional accediera a puestos políticos importantes en especial el de Presidente de la República a través de mecanismos legales y el clientelismo político; y 3. El fraude electoral como última instancia como en el caso de 1988.¹⁰⁴

El IFE nació como la medida principal para detener la inercia de fraude electoral heredada por el régimen autoritario, por lo que sus características principales debían ser antípodas de su antecesor, sin embargo esto no se logró sino hasta seis años después.

El Instituto Federal Electoral en 1990 se conformó de la siguiente forma:

- 1.- Un Consejo General. Integrado por seis consejeros magistrados ciudadanos – sin afiliaciones partidistas- que eran sugeridos por el presidente de la república, y aprobados por dos terceras partes de la cámara de diputados. Nuevamente el presidente del consejo era el secretario de gobernación contaba con el voto de calidad en caso de empate. Los partidos que hubiesen obtenido de 1.5 a 10% de la votación tenían derecho a un consejero, de 10 a 20% dos, del 20 al 30% tenían derecho a tres consejeros y como máximo cuatro para aquéllos hayan alcanzado más del 30%. Además de cuatro consejeros del poder legislativo –dos diputados y dos senadores.
- 2.- Una Junta General Ejecutiva, integrada por un director general y seis direcciones ejecutivas.
- 3.- Consejo Local. Integrado por cinco consejeros –los cinco vocales que integraban la Junta Local Ejecutiva-, cinco consejeros ciudadanos y

¹⁰³ Peschard, *Op Cit.* Pág. 372

¹⁰⁴ Middlebrook Kevin, *La liberalización política en un régimen autoritario: caso de México*, En: O'Donnell Guillermo, Schmitter Philippe, Whitehead Laurence, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós Buenos Aires 1996, pág. 207.

representantes de partido político, que se instalaba en cada entidad federativa y el Distrito Federal.¹⁰⁵

4.- Junta Local Ejecutiva. Formada por cinco vocales: ejecutivo, secretario, de registro federal de electores, capacitación electoral y educación cívica y de organización electoral. El vocal ejecutivo presidía el consejo local. Todos eran elegidos por el Consejo General.

5.- Consejo Distrital. Se integraban de la misma forma que los Locales.

6.- Junta Distrital Ejecutiva. Integrada de la misma forma que la Local. Todos los consejeros ciudadanos eran designados por el Consejo Local.

7.- Mesa Directiva de Casilla. Integradas por un presidente, un secretario y dos escrutadores, debidamente capacitados para el conteo, escrutinio y cómputo de los votos.

Nuevamente la presencia y voto de calidad del Secretario de Gobernación significaba el control gubernamental de un instituto. Los consejeros ciudadanos eran un avance importante, pero limitado por la mayoría partidista. Los organismos estatales y locales dependían del general, por lo tanto caían en el mismo vicio.

La organización electoral se dividió a su vez en dos: una parte directora (consejos electorales) encargada de las resoluciones y la toma de decisiones; una ejecutora que comprende las juntas electorales que se encarga de poner en marcha todas las decisiones acatadas por los consejos electorales y en general de toda la gestión técnica y administrativa que comprende la elección. Este cambio significó la apertura a la profesionalización dentro de un órgano independiente al separar funciones y utilizar especialistas en la materia en ambos órganos internos.

Cuando la organización electoral dependía de la secretaría de gobernación, las cuestiones administrativas y técnicas eran absorbidas por el poder ejecutivo. Al desaparecer al menos en forma relativa el papel del gobierno en la organización electoral, fue necesario construir un aparato burocrático que supliera dichas funciones.

¹⁰⁵ Cutiño, *Op Cit.* pág 117.

Las Mesas Directivas de Casilla iniciaron también un proceso de profesionalización, aunque limitado, consistió en capacitaciones breves para cumplir sus tareas el día de la Jornada Electoral.

Tres años después llegaría la primera reforma en materia de organización electoral:

- 1.- Los consejeros ciudadanos aumentaban de seis a nueve, sólo en el Consejo General.
- 2.- Los representantes de partido político sólo tenían voz y no voto en las resoluciones del consejo.
- 3.- Los consejos locales y distritales se conformarían por dos consejeros provenientes de las juntas respectivas –el vocal ejecutivo y el vocal secretario-, seis consejeros ciudadanos y representantes de partido político. Los vocales restantes podían presenciar las sesiones, con voz pero sin voto.¹⁰⁶
- 4.- Los integrantes de la Mesa Directiva de Casilla serían elegidos aleatoriamente.¹⁰⁷

Quitarle el voto a los partidos políticos incrementó ampliamente el margen de decisión de la parte ciudadana dentro del instituto, lo que significó un paso importante en la autonomía del mismo. A este punto hay que agregar la autonomía y transparencia de las Mesas Directivas de Casilla la insaculación de sus miembros.

La “reforma definitiva” de 1996 consistió en consolidar la competitividad del sistema de partidos mexicano al establecer dos grandes cambios: 1) eliminar el control ejecutivo del Instituto Federal Electoral –como se explica en este apartado; 2) eliminar la cláusula de gobernabilidad, que consistía en darle diputados extra al partido que obtuviera más del 30%, hasta alcanzar la mayoría absoluta. En materia de organización electoral se instauraron las siguientes modificaciones:

- 1.- Los consejeros ciudadanos se transformaron en consejeros electorales, elegidos por la cámara de diputados y cuyo presidente dejaría de ser el Secretario de Gobernación.

¹⁰⁶ *Ibidem*, pág. 126.

2.- Los representantes del poder legislativo ahora procederían de cada fracción parlamentaria, mantuvieron su voz, pero perdieron su voto.

3.- Los Consejos Locales y distritales sufrieron una restructuración similar a la del Consejo General en lo referente a la participación de partidos políticos y poder legislativo.

Remover al secretario de gobernación de la presidencia del IFE fue el último paso para consumir el periodo de independización del organismo. Ahora bien, existen órganos –como el chileno y uruguayo- en los que los partidos políticos y los poderes de Estado tienen un papel directo en la toma de decisiones. La modalidad mexicana eliminó ambos rubros para dejarle la parte directiva a la ciudadanía.

Conclusiones del primer capítulo

De la descripción anterior entre modelos se puede apreciar lo siguiente:

1) Existen dos aspectos fundamentales que definen a los modelos de organización electoral y sus funciones: i) la confianza en las instituciones ordinarias de Estado y; ii) el grado de democratización de los países.

Así pues, países como Venezuela y México que presentan un nivel muy bajo de confianza en las instituciones gubernamentales –menos del 50% en ambos países- mientras que Alemania y Suecia presentan altos grados de confianza en su gobierno, superiores al 70%. Por último, países como España y Argentina permanecen en el centro de la medición superando el 50% cada uno.

También resulta muy ilustrativo que de los modelos comparados, Alemania y Suecia se presentan como democracias consolidadas desde hace más de cincuenta años, mientras que Chile, México, Argentina y España entraron a un proceso de democratización en los ochentas y noventas que continúa hasta ahora. Venezuela es un caso paradigmático ya que posee uno de los modelos más poderosos, sin embargo está muy alejado de ser un país democrático.

La tradición del fraude electoral también es un aspecto que se puede agregar a esta gama de variables. Los países latinoamericanos entraron a un

proceso de democratización a partir de los 80's, la mayoría de ellos se encontraba gobernado por juntas militares que controlaban toda la escena política y además proscribían la oposición política a través de un aparato gubernamental represivo. Así las elecciones en dichos países no jugaban un papel importante en la competencia política. El caso mexicano fue un poco distinto, ya que el Estado no tuvo que usar su aparato represivo más que en contadas ocasiones, controlando la escena política a través de otros mecanismos como: la incorporación de las masas a un partido político de carácter hegemónico, control de la oposición política y la aplicación del fraude electoral en las casillas electorales.

De esta forma, el fraude electoral se fue conformando como un mecanismo casi institucionalizado que formaba parte del aparato gubernamental para controlar las elecciones. Las instituciones electorales que nacieron en los 90's tuvieron como objetivo principal dismantelar esta estructura de fraude electoral.

2) Todos los modelos de organización electoral buscan un cierto grado de autonomía en las decisiones y funciones, sin embargo existen ciertas limitantes en la configuración de los mismos que a final de cuentas son las que determinan a unos como dependientes y otros como autónomos.

3) Son tres los aspectos que determinan la autonomía de los órganos electorales:

1) grado de ciudadanización en el (los) órgano(s) superior(es) y los órganos periféricos; 2) especialización en el cargo, es decir, si los miembros de los órganos deben dejar sus trabajos anteriores para dedicarse de lleno a la materia electoral o si conjuntan ambas tareas; 3) concentración de funciones y carácter definitivo de sus decisiones. Los modelos autónomos mencionados concentran un alto grado de funciones, mientras que los dependientes se enfocan en una sola gama (de justicia electoral o directora) mientras que delegan el resto a uno de los poderes de Estado. Ninguno de los modelos autónomos señalados concentra los tres aspectos plenamente

4) La ciudadanización de los organismos electorales no es un factor común en su integración, ni siquiera en los órganos autónomos. De los modelos analizados sólo Venezuela (y México) cuenta con órganos plenamente ciudadanos. El resto combina distintos métodos de conformación que integran tanto a los partidos

políticos, como a alguno de los poderes de Estado. La ciudadanía puede fortalecer la autonomía de los organismos, al ser ciudadanos los integrantes de los órganos, se limita la injerencia política o partidista, pues se entiende que aquéllos no requieren hacer una carrera política.

5) A partir de lo anterior, se puede hacer una nueva categorización de acuerdo a la conformación de los órganos electorales: i) conformación política, si los miembros del órgano son elegidos o designados por instituciones políticas como alguna de las cámaras del legislativo –caso México y Uruguay; ii) conformación judicial, donde los miembros del órganos son elegidos o designados por el poder judicial –caso Argentina y; iii) conformación ciudadana, cuando los miembros son elegidos por organizaciones sin filiación política o partidista como universidades y; iv) conformación mixta, que une las tres anteriores, -caso España o Chile.

6) Todos los modelos autónomos tienen una base constitucional que respalda a su(s) organismo(s) máximo(s) rector(es) en materia de organización y jurisdicción electoral. El caso chileno es la excepción pues al contar con un modelo de doble órgano, sólo elevó a nivel constitucional al Tribunal Calificador de Elecciones, mientras que el Servicio Electoral permanece únicamente en las leyes secundarias. Este aspecto puede ser una limitante más a la autonomía de su modelo, pues el Servicio Electoral –que concentra funciones no menores- puede modificarse o incluso desaparecer sin que esto signifique un verdadero reto en términos de negociaciones y costos políticos dentro del legislativo.

7) El modelo que concentra más funciones es el uruguayo –como puede verse en el cuadro 1.6, supera incluso al modelo venezolano que está constituido constitucionalmente como poder de Estado. Sin embargo esto no significa que sea el modelo más autónomo, puesto que su conformación se ve muy limitada por la presencia de los partidos políticos.

8) No se puede hablar de modelos plenamente autónomos, o plenamente dependientes. Los órganos autónomos descritos en este estudio encuentran varias limitantes en su conformación, atribuciones o carácter definitivo de sus decisiones: el Tribunal Calificador de Elecciones está conformado principalmente de miembros del poder judicial; los partidos políticos tienen mucha injerencia

Corte Electoral uruguaya; y las decisiones tomadas por Consejo Nacional Electoral venezolano no son definitivas y pueden ser sometidas a revisión electoral.

Al mismo tiempo, los modelos dependientes y mixtos cuentan con cierto grado autonomía en sus decisiones, aunque debas delegar funciones a órganos de Estado: La Autoridad Central sueca es entendida jurídicamente como un órgano autónomo; las decisiones de Cámara Electoral argentina son definitivas y no pueden ser puestas a revisión judicial; la Junta Central española se compone tanto de miembros del poder judicial como de ciudadanos.

9) La ciudadanización arrastra el problema de la inexperiencia o poca profesionalización en materia electoral. Es decir, entre mayor sea la ciudadanización menor será la capacitación y profesionalización¹⁰⁸ y esto tiene mucho mayor impacto en la base de la organización electoral, es decir las mesas electorales. Así pues, los modelos autónomos –salvo México- buscan aminorar el problema a través de determinados arreglos, el ejemplo más claro es Venezuela cuya ciudadanización es plena y al mismo tiempo exige una profesionalización y capacitación rigurosa a los miembros de sus órganos electorales, desde la base hasta los grados más altos. Sin embargo esto acarrea a su vez un problema más, que es el excesivo ensanchamiento del aparato electoral.

10) El sorteo sigue funcionando como un elemento que esclarece las funciones y sirve a su vez como catalizador de la confianza en las elecciones. Chile, Venezuela, España, Uruguay y México siguen usándolo como un aspecto fundamental a la hora de determinar puestos de función electoral, en su mayoría en la base de la organización.

11) La forma de Estado federal o unitaria es un aspecto que influye también en la configuración de los modelos de organización electoral. Los Estados Federales como México, Venezuela, Argentina y España desconcentran más sus funciones que los unitarios como Chile y Uruguay, formando aparatos más grandes que al mismo tiempo necesitan de un mayor presupuesto.

¹⁰⁸ Arroyo Israel, Ruiz Rodolfo, *La legitimidad fragmentada: transición e institucionalidad en Puebla*, BUAP Dirección General de Fomento Editorial, Plaza y Valdes, Puebla, 2001.

12) Los órganos centrales de organización electoral se conforman de distintas formas, ya sea por ciudadanos, partidos políticos, miembros del poder legislativo, judicial o ejecutivo. Pero este modelo se va diluyendo conforme baja en la pirámide de organización, hasta llegar a las mesas electorales que se componen de forma homogénea de ciudadanos –salvo el caso de Uruguay.

CAPÍTULO II: PROFESIONALIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN AL SEGUNDO CAPÍTULO

Este segundo capítulo tiene como objetivo explicar el funcionamiento formal, legal y las prácticas cotidianas del Instituto Nacional Electoral –como la suma de parcialidades en la formación del Consejo General, la capacitación electoral y la dirección de los comicios-, desde la punta (Consejo General) hasta la base (Mesas Directivas de Casilla) de la pirámide, pasando por los órganos intermedios (Consejos Locales y Distritales) de tal forma en que se pueda determinar el “nivel de profesionalización” del instituto en general.

La hipótesis que conduce el apartado es la siguiente: el organismo muestra alto grado de profesionalización en la cúspide, pero muy bajo en la base. Las Mesas Directivas de Casilla son el órgano que presenta más deficiencias en su conformación, a pesar de que son aquéllas las que ponen en práctica y confrontan los comicios en términos llanos.

Como se verá más adelante, la falta de profesionalización se debe a dos factores estructurales primordialmente: el primero es que la profunda desconfianza en las instituciones ordinarias de gobierno obliga a que las elecciones deban recaer en las manos de los ciudadanos –e impide que se implementen otros mecanismos como el uso de la tecnología-; el segundo es la falta de compromiso que la ciudadanía presenta a la hora de aceptar los cargos de funcionarios de casilla.

Una segunda hipótesis se refiere a que el modelo de capacitación electoral e integración de casillas ha caducado y es la causa principal de los errores en casillas el día de la Jornada Electoral. De esta forma, no es necesario reestructurar de totalmente al Instituto para resolver dichos problemas, sino únicamente renovar el modelo de integración de casillas.

El órgano electoral mexicano debe navegar entre las olas de generar confianza al margen del las instituciones de gobierno y no superar un gasto preestablecido. Las casillas concentran alrededor de 400 mil ciudadanos en

total,¹⁰⁹ lo que requiere un esfuerzo titánico para encontrar, notificar, capacitar y controlarlos. A la par, no existen incentivos formales para el que ciudadano se sienta comprometido con el cargo de funcionario de Mesa Directiva de Casilla, es decir, se le paga muy poco por cumplir sus obligaciones y no se le sanciona de ninguna manera si incumple con las mismas.

Por varios años la profesionalización del instituto no fue un tema a discutir en México. Un contexto muy específico es el que pone a prueba al instituto en diferentes instancias, dicho contexto unido a un grado relativamente bajo de profesionalización se puede traducir en desconfianza en las elecciones en general por parte de los actores políticos, la sociedad civil o la opinión pública.

El contexto del que hago mención reúne las siguientes características:

- 1) Sistema electoral suma cero. Es decir, donde el ganador se lleve todo y el perdedor nada, aún cuando la votación recibida por cada uno sea muy nivelada.¹¹⁰ Tal es el caso de las elecciones en sistemas presidencialistas como el mexicano.
- 2) Un sistema de partidos altamente competitivo, en el cual, se presenten elecciones que generen niveles elevados de incertidumbre con respecto al ganador. Lo que sucedió en México en el 2006 y en mucho menor medida en el 2012.
- 3) Desconfianza *per se*, en las instituciones públicas. Lo que sucede en México día a día.
- 4) Problemas en la recepción, clasificación y conteo de los votos. Errores que no necesariamente tienen que ser dolosos, sino accidentales o por falta de capacitación.

Esta es una vía para que las elecciones entren en un proceso de deslegitimación, que, aunque no llegue al grado de generar revueltas violentas o resultados que tengan que ser anulados y llamados a una nueva elección, si van en detrimento del propio instituto, a tal grado que deban hacerse modificaciones o “reformas parche” elección con elección.

¹⁰⁹ Instituto Nacional Electoral, obtenido en: <http://www.infoeleccionesmexico.com/informacion-casillas-secciones-electorales-18.html>.

¹¹⁰ Sartori Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México 2011.

La profesionalización del servicio público

En este mismo tenor, conviene establecer qué se entiende por profesionalización del servicio público. Primeramente es necesario remitirse a Max Weber. Weber distingue dos tipos de estructuras estatales según el principio al que obedezcan: 1) los medios administrativos –que en este caso se entiende como los recursos que posee la estructura estatal como tal, como infraestructura, recursos humanos, materiales técnicos etc.- pertenecen al cuadro administrativo, siendo éste de carácter privado, en este caso se puede concentrar en manos de un solo cacique o en varios; 2) los medios administrativos pasan de ser privados a ser carácter público, de tal forma que el cuadro administrativo permanece separado de ellos, es decir no son de su pertenencia, este segundo modelo recibe el nombre de “estructura estamental” y es lo que caracteriza a los Estados modernos.

Weber además diferencia a *políticos ocasionales* o *políticos semiprofesionales* de *políticos profesionales*.¹¹¹ En la primera categoría se insertan a todos aquellos que buscan influenciar en las decisiones políticas de forma esporádica y aislada –como el acto de votar o manifestarse políticamente- viviendo mucho más en el ámbito privado, que en el público.

Esta misma categoría también envuelve a funcionarios o políticos que sólo funcionan como tales cuando se les llama o son necesarios para un caso en específico, brincan del ámbito público al privado constantemente. –podría colocarse el caso de los vocales de la Junta Electoral Central de España,¹¹² que pertenecen al órgano durante periodos electorales, pero regresan a sus puestos judiciales o académicos el resto de su tiempo o a los Consejeros Distritales y Locales del INE, que al igual que los Vocales españoles, sólo son requeridos durante periodos específicos.

La profesionalización de Weber depende de la forma en que se relaciona con la política. Los políticos profesionales viven *de* o *para* la política. Se voltea el esquema del político ocasional, pues el profesional sale del ámbito público

¹¹¹ Weber Max, *El político y el científico*, Colofón, Ciudad de México, 2008. Pág. 28.

¹¹² Véase el apartado Modelos Mixtos, del capítulo 1

ocasionalmente para sumergirse al privado, pero debe regresar al mismo porque de él vive.

La lógica del político profesional acerca a la del mercado, es decir, la especialización de un campo específico, en este caso, en el sector público. La política como campo profesional debe recaer en grupo de individuos con vocación y conocimientos necesarios –producto de la instrucción o la experiencia- para llevar a cabo las tareas necesarias.

Weber hace una segunda distinción dentro de los servidores públicos: 1) “funcionarios políticos”, que son los encargados de “mantener el orden (...) es decir las relaciones de dominación existentes”¹¹³ y; 2) “funcionario profesional”¹¹⁴, que se mantienen alejados de la toma de decisiones y dirección general, para enfocarse a la ejecución de cuestiones técnicas y especializadas. Para Weber, los Estados modernos paulatinamente caminan hacia una distinción entre ambas figuras mucho más clara.

En términos weberianos se pueden extraer elementos específicos que determinan la profesionalización de la política: 1) permanencia; 2) vocación; 3) conocimientos técnicos-especializados.

Las democracias –o mejor dicho las buenas democracias- se cruzan con el concepto del buen gobierno.¹¹⁵ Es decir que la toma de decisiones de carácter público además de estar enfocadas al bien común, también que se realicen racionalmente basados en conocimientos especializados y sometidos constantemente a evaluación y escrutinio públicos.

La política profesional separa la designación de funcionarios públicos con base a relaciones personales y privadas, para someter a competencia cada uno de los cargos. En este sentido, mientras que los “funcionarios políticos” normalmente llegan a través de mecanismos democráticos –a través de la competencia electoral directa del mismo como candidato o del partido-, los “funcionarios profesionales” acceden al cargo por mecanismos de competencia que pertenecen más bien al mercado como *asignador* de puestos laborales. En

¹¹³ *Ibid.* Pág. 29

¹¹⁴ Ahora bien, la distinción se hace entre los propios políticos profesionales.

¹¹⁵ Ruso Javier, *repensar la ciencia política*, Paidós, Ciudad de México, 2008.

este sentido, un funcionario profesional es designado para su puesto, porque en teoría es el más capacitado para el mismo. La forma de mantenerlo es demostrar que no hay nadie mejor para el cargo que él mismo.

Weber establece un modelo completamente racionalizador de la administración pública y de la burocracia, en donde no caben arreglos patrimonialistas o tradicionalistas. Esta misma dinámica es continuada por Woodrow Wilson, quien propone estudiar a la administración pública como ciencia formal, enfocándose en sistematizar los procesos y la ejecución operativa de órdenes de los empleados públicos,¹¹⁶ producto de la complejización que han sufrido las decisiones políticas a lo largo del tiempo, tras el paso de gobiernos absolutistas a democracias:

Un soberano individual adoptará un plan simple y lo llevará directamente a la práctica; tendrá una sola opinión y le dará cuerpo a esa opinión a través de una orden. Pero el otro soberano, “el pueblo”, tendrá una variedad de opiniones diferentes. No puede estar de acuerdo sobre algo sencillo, los avances deben realizarse a través de compromisos, con la diferencia de recorte de planes y la supresión de intereses demasiado directos.¹¹⁷

Para Wilson, la distinción entre política y administración es clara, pero en cierto momento se entrecruzan. La administración pública pone en práctica los diseños constitucionales antes previstos por los políticos. Mientras la política se encarga de las decisiones generales, la administración lo hace de las pequeñas.¹¹⁸ Sin embargo el empleado público o burócrata, no es un simple actor pasivo en todo el proceso, también es un agente que toma decisiones y que en cierto sentido concentra una parte del poder político. Por tanto, su ejercicio debe estar sometido a un riguroso proceso de sistematización de actividades.

Frederick Wislow Taylor llevaría un paso más allá el concepto de “administración científica” o ciencia del trabajo. Los postulados de Taylor suponían que el administrador o empresario debía constituirse como científico, y a través del conocimiento sistematizado, lograrse aumentar el rendimiento y

¹¹⁶ Wilson Woodrow, *El estudio de la administración*, en Encrucijada, revista electrónica de administración pública, abril-julio, 2009 pág. 6.

¹¹⁷ *Ibid.* Pág 9.

¹¹⁸ *Ibid.* Pág 13.

eficiencia del trabajo, que a su vez pueda ser trasladado a todas las demás áreas de producción, incluyendo a las organizaciones públicas.¹¹⁹

Taylor propuso deberes específicos para que la administración se profesionalizara al máximo, bajo una lógica meramente racionalizadora:

1) reemplazar los tradicionales métodos aproximativos de realización del trabajo por métodos más sistemáticos y científicos para medir y administrar los diversos elementos del trabajo; 2) estudiar científicamente la selección y el desarrollo secuencial de los trabajadores, para asegurar la asignación óptima de trabajadores a cada función; 3) obtener la cooperación de los trabajadores para asegurar la plena aplicación de los principios científicos, y 4) establecer divisiones lógicas dentro de las funciones y responsabilidades de trabajo entre los trabajadores y la administración.¹²⁰

La postura de Taylor supone procesos previamente establecidos y comprobados, que sirven como base, tanto para la producción, el aumento de eficiencia y contratación de trabajadores, además supone que el trabajo debe dividirse bajo una lógica que el mismo administrador debe elaborar.

La visión de Morland en torno a la profesionalización de la administración pública se concentra en la forma en que se dividen los espacios de trabajo. Para Moreland, una de las grandes diferencias entre la administración pública y la privada es que el espacio de acción o donde el jefe puede ejercer su autoridad, para la segunda está muy bien definido y en la mayor parte de las ocasiones, esto facilita la ejecución de las decisiones. No obstante, para la administración pública es mucho más complicado, porque los territorios a los que llega la jurisdicción de las instituciones públicas son mucho más grandes, lo que imposibilita en gran medida trasladar los modelos de empresas privadas.¹²¹

Moreland distingue dos campos de acción para la administración pública: el general y el local. Al primero se le delegan las decisiones más importantes y cuyo impacto es más significativo para la vida de los ciudadanos. El campo de acción local se enfoca a decisiones comparativamente más sencillas, pero que pueden

¹¹⁹ Sharfrit M Jay, Hyde Albert, *Clásicos de la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2000, pág. 54.

¹²⁰ *Ibid.* Pág. 55.

¹²¹ Moreland William, *La ciencia de la administración pública*, Pág, 323, obtenido de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1817/15.pdf>

llegar a complejizarse en cuanto se relacionen con las decisiones generales. La administración central tiene bajo su cargo a distintas unidades locales, pero advierte Moreland, que en cuanto mayor número concentren estas mismas, más difícil será llevar a cabo la toma de decisiones. Las organizaciones más profesionalizadas como el ejército concentran pocas unidades locales en una central “menos de cuatro por regla general”.¹²²

La Nueva Gestión Pública

Tanto Weber, como Wilson, Taylor y Moreland distinguen claramente entre política y administración pública. Aunque exista una relación clara entre ambas – por ejemplo, la política tome decisiones que la administración acate, o que la administración sea los brazos y piernas de la política-, dichos autores comprenden áreas de conocimiento distintas, y a su vez sentaron las bases del pensamiento de la administración pública, que dominaría la última parte del siglo XIX y la primera del siglo XX.

Harold Lasswell pone en tela de juicio esta forma de entender a la administración pública. En este sentido, propone que la mejor forma de profesionalizar el ejercicio de gobierno, es estudiando el proceso intermedio entre la ascensión de un político al poder –y su forma de legitimación- y la ejecución de las decisiones. Las “ciencias de la política” –como él mismo nombra- buscan mejorar la capacidad directiva y operativa del gobierno a través del conocimiento sistematizado de los propósitos, los *modus operandis* y la inteligencia que está detrás de todas las decisiones de carácter público.¹²³

La profesionalización de Lasswell no sólo supone un servidor público capacitado en la ejecución de las decisiones políticas, sino que además, dichas decisiones también pasen por el tamiz del conocimiento técnico y científico. La importancia de este elemento radica en que las democracias liberales, son incapaces de planear a totalidad los programas y políticas que se pondrán en

¹²² *Íbid.* Pág. 365.

¹²³ Aguilar Luís, *Política Pública*, Siglo XXI Editores, México, 2010, Pág. 21.

marcha durante un periodo determinado. Por el contrario, en las democracias se agregan a la agenda pública una serie de problemas casi de forma espontánea. De tal forma que la ejecución de los programas o políticas públicas debe llevar una carga implícita de conocimientos técnicos desde la decisión matriz que le dio vida.

Un cambio fundamental en la historia de la administración pública y la profesionalización del servicio público, se dio tras la crisis del modelo de Estado Benefactor (en adelante EB) a finales de la década de los 70's y la introducción de un nuevo modelo completamente racionalizador de los recursos públicos, que se planteó seriamente redimensionar las proporciones del Estado.

Así pues, ya que la premisa era que el Estado no contaba con los recursos suficientes para mantener un entramado robusto de dependencias e instituciones –y por lo tanto empleados-, el paso necesario fue empezar a buscar mecanismos para que con la menor cantidad de recursos se pudieran dar el mismo número de servicios y con al menos la misma calidad.

Uno de los principales afectados de esta nueva visión administrativa – conocida como Nueva Gestión Pública (en adelante NGP), fue el sector burocrático. El recorte en el gasto público tiene repercusiones en la cantidad de recursos que le llegan a las instituciones públicas, a las que se les exigen la misma cantidad de resultados, al mismo tiempo, la sociedad civil ya no veía con buenos ojos que buena cantidad del dinero público se derrochara en salarios de burócratas en lugar de gasto social neto. La burocracia se empezó a ver más como un lastre para el Estado, que como un recurso necesario.¹²⁴

El Servicio Civil de Carrera (en adelante SCC) fue uno de los mecanismos más importantes que la NGP utilizó para implementar sus nuevos postulados administrativos. Consiste principalmente en establecer una serie de lineamientos formales que conduzcan la contratación, seguimiento, evaluación y punición de los servidores públicos en un periodo determinado.

Gran parte de la credibilidad y confianza que se tiene a las instituciones públicas –por parte de la sociedad civil, recae en la calidad y eficiencia que éstas

¹²⁴ Aguilar Luís, *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006, Pág. 16.

le imprimen a los servicios que imparten.¹²⁵ La reingeniería institucional que la NGP ofrece presenta cuatro factores, que para este estudio son primordiales: 1) que la institución tenga objetivos claros; 2) que exista evaluación periódica en los cargos; 3) que los funcionarios puedan ser sometidos a la imputabilidad; 4) que exista un proceso de reclutamiento formal y previamente definido.

En lo referente al primer factor es necesario señalar que uno de los reclamos que la NGP hace contra la administración pública clásica es la falta de claridad en los objetivos que planeados.¹²⁶ El SCC supone establecer una serie de objetivos y metas concretos que un departamento debe plantearse desde el inicio del periodo y que debe confluir con los objetivos personales de los empleados.

El SCC incorpora el elemento de medición cuantificada a la escena de la administración pública. Para contrastar si en un periodo determinado, los objetivos planteados pudieron ser conseguidos, es necesario que éstos se establezcan desde un principio de forma cuantificable. En caso contrario, la evaluación de los mismos tendría una dosis muy fuerte de subjetividad por parte del evaluador, lo que necesariamente entraría en controversia con el evaluado.

En este sentido, los objetivos son el hilo conductor de la profesionalización en el servicio público, además son la forma más concreta de responder ante la ciudadanía y el uso de recursos públicos.

La contrastación entre objetivos planteados, resultados esperados y resultados obtenidos entra en el campo de la evaluación. No deja de ser una tarea de carácter subjetivo¹²⁷ —es decir, todo puede reducirse a la opinión del evaluador—, aunque se han implementado mecanismos muy claros, la mayor parte de ellos consisten en hacer cuantificables los resultados, planteando los parámetros y criterios anticipadamente.¹²⁸

¹²⁵ Moctezuma Esteban, Roemer Andrés, *Por un gobierno con resultados*, Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2000, Pág. 14.

¹²⁶ *Ibid.* Pág. 22.

¹²⁷ Méndez Luís, *La evaluación del desempeño en instituciones electorales: el caso del Servicio Profesional Electoral*, en Méndez Luís y Portman Uri (coordinadores) *Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la administración pública*, INAP, Instituto Federal Electoral, México DF, 2000 Pág. 43.

¹²⁸ *Ibid.* Pág. 53.

La evaluación conlleva una nueva perspectiva del servicio público. En este sentido el funcionario, no sólo debe cumplir las tareas para las que fue contratado por el Estado, sino que dichas tareas deben cumplir un mínimo de cantidad y calidad. Además, la evaluación no es entendida únicamente como un mecanismo para inquietar o “hacer ruido” dentro de los organismos públicos, sino que se establece como mecanismo de diálogo para mejorar procesos.¹²⁹

La evaluación, la imputabilidad y la transparencia son procesos que van entrelazados. Dado que los presupuestos de los organismos públicos provienen del dinero público, la rendición de cuentas es aspecto fundamental para que se genere confianza en éstos. La transparencia alude a que el ejercicio de dichos presupuestos está siendo utilizado en las tareas para las que son destinados desde el inicio, la imputabilidad implicaría que si este principio no es respetado, existirán sanciones proporcionales a la falta.

La imputabilidad puede ser entendida también como una fase más de la evaluación, sin embargo pertenecen a procesos distintos. La evaluación es la que dicta que objetivos fueron cumplidos y en qué medida, la imputabilidad sólo hace presencia cuando la evaluación así lo dicta.

Bajo la postura weberiana, la burocracia sólo puede estar conformada por individuos competentes y con vocación al servicio. El reclutamiento profesional se sostiene en dichos principios, aunque bajo una estructura mucho más operativa.

El reclutamiento sostiene que es necesario poner a competencia los puestos de servicio público, siguiendo una lógica de mercado convencional. Sin embargo, uno de los grandes problemas de las burocracias es la falta de confluencia entre los objetivos personales –del burócrata- y los de la institución, es decir, que muchas veces al funcionario le es más redituable ir en contra de las metas planteadas desde un principio por su departamento.¹³⁰

El SCC supone la existencia de contratos que ofrezcan certeza laboral y establezcan compromisos y objetivos departamentales e individuales claros, de

¹²⁹ *Ibíd.* Pág. 47.

¹³⁰ *Ibíd.* Pág. 31.

tal forma que no puedan diluirse tan simplemente y no se contrapongan unos con otros.¹³¹

La profesionalización del servicio público o la burocracia es un tema sumamente extenso, y no es trabajo de este estudio ahondarse en el mismo. De tal forma que se partirá de los postulados anteriores para hacer un concepto operativo, que aunque no es posible cuantificarlo –es decir, hacer un índice de profesionalización y que éste nos ayude a medir qué tan profesional sería por ejemplo el Consejo General o la Junta General etc.-, pero, a partir de un análisis cualitativo, se puede establecer cuán profesionalizado se encuentra un organismo, si cumple o no con ciertas características. Para este estudio se utilizarán las siguientes: 1) permanencia en el cargo; 2) vocación para el cargo – ambas categorías tomadas de weber; 3) si existe evaluación en el cargo; 4) proceso de reclutamiento y paga; 5) imputabilidad.

PROFESIONALIZACIÓN Y FORMACIÓN DEL ESTRUCTURA

El INE separa sus funciones en dos organismos centrales: el Consejo General se concentra tareas de dirección y control del proceso electoral; la Junta General concentra las funciones administrativas y ejecutivas. A su vez ambos descentralizan ciertas labores a órganos periféricos con el fin de eficientizar el proceso. Así se forman los consejos locales y distritales, y las juntas locales y distritales.

Órganos centrales

Consejo General

Una de las hipótesis centrales de este capítulo es que la estructura del INE forma una especie de pirámide, donde los órganos que se encuentran en la punta tienen

¹³¹ *Ibid.* Págg. 51

un alto grado de profesionalización, mientras que en la a base prevalece un nivel bastante bajo de la misma.

Dicha hipótesis puede comprobarse a través de la operatividad de variables que se hizo en al apartado anterior en torno al concepto de profesionalización. Es decir, analizar si los órganos que constituyen al INE cumplen con las seis características que determinan el nivel de profesionalización según este estudio.

Se inicia con los dos órganos que se consideran centrales en el instituto: El Consejo General y la Dirección General Ejecutiva:

El Consejo General (CG) está conformado por diez consejeros electorales, un consejero presidente –junto con un Consejero Secretario, sin derecho a voto, elegido por los propios miembros del CG, una vez constituido, consejeros del poder legislativo –con voz pero sin voto-, representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

Para ser elegido como consejero se deben tener treinta años de edad cumplidos, contar con título profesional –al menos cinco años antes de la elección-, no haber militado en ningún partido por al menos cuatro años, contar con los conocimientos necesarios para la función. Los consejeros son elegidos por dos terceras partes de la cámara de diputados.¹³²

Los consejeros duran en el cargo nueve años,¹³³ sin opción a reelección inmediata y la renovación del Consejo General se realiza de forma escalonada cada tres años.¹³⁴ En primer lugar, esto implica que los consejeros tienen un alto grado de continuidad y capacidad de especialización en el puesto, pues nueve años en un cargo no es poco tiempo; por otra parte, aísla a los consejeros del juego político –al menos hasta cierto punto-, es decir, una vez electos, tienen garantizada su continuidad por un periodo considerable, por lo tanto, son liberados de responsabilidades y correspondencias para con quien los haya nombrado, lo que les otorga cierta autonomía a la hora de tomar decisiones. Hay que agregar que un consejero presencia tres legislaturas -aunque está claro que

¹³² Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Artículo 36

¹³³ Esta primera y única ocasión, la elección contó con miembros elegidos por nueve, por seis y por tres años.

¹³⁴ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Artículo 36

esto no es garantía de nada; la renovación escalonada permite que en el órgano permanezca gente capacitada todo el tiempo, disminuyendo así el periodo de adaptación al cargo;¹³⁵ por último impedir que los consejeros puedan reelegirse dentro un tiempo determinado evita que estos mismos se sientan tentados a hacer alianzas con los partidos políticos o con las legislaturas entrantes. Dicho de otra forma, el consejero general es un funcionario elegido de “forma política”, pero en todo momento se busca aislar de dicha coyuntura, intentando que se garantice su autonomía e independencia a la hora de tomar decisiones.

El CG funciona a través de comisiones ya sean permanentes o transitorias.¹³⁶ Las segundas se crean de acuerdo a la coyuntura del proceso electoral, con el fin de investigar y discutir un tema en específico; las primeras son permanentes, entre ellas encontramos a las comisiones de: Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral; y Capacitación Electoral y Educación Cívica, funcionan permanentemente y se integrarán exclusivamente por consejeros electorales.¹³⁷

Otro elemento a evaluar es el reclutamiento de los integrantes de los órganos centrales, para caso del CG es una elección de carácter político. Como ya se dijo, los consejeros generales son elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes en el congreso, no obstante lo anterior sólo constituye una faceta de un proceso largo de selección y competencia que consiste: en primer lugar la Junta de Coordinación Política (JCP)¹³⁸ emite la convocatoria para designar a los miembros del CG; posteriormente es seleccionado el Comité Técnico de Evaluación (CTE), un órgano temporal integrado por académicos y especialistas en materia electoral, que serán los encargados de revisar los expedientes, perfiles y ensayos de los aspirantes a consejeros generales. Integrado por siete miembros elegidos de la siguiente forma: tres miembros designados por la Cámara de diputados; dos miembros nombrados por la

¹³⁶ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Artículo 42.

¹³⁷ de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Artículo 42

¹³⁸ La Junta de Coordinación Política es un órgano colegiado perteneciente a la cámara de diputados, integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario.

Comisión Nacional de Derechos Humanos; y dos miembros nombrados por el Instituto Federal de Acceso a la Información.¹³⁹

Para el caso de la última elección del CG, la Cámara de diputados nombró a: 1. Jorge Moreno Collado (maestro en derecho por la UNAM, presidente de la Fundación Colosio y Consejero de la Judicatura Federal), 2. Alejandro González Alcocer, (licenciado en derecho por la UNAM y ex gobernador sustituto de Baja California) y 3. Ricardo Becerra Laguna (licenciado en economía por la UNAM y ex miembro de la secretaría ejecutiva del IFE).

La Comisión de Derechos Humanos designó a: 1. José Antonio Lozano Diez, quien actualmente es director de la facultad de derecho de la Universidad Panamericana; 2. Tonatiuh Guillén, quien tiene un doctorado en Ciencias Sociales por el Colegio de México, y actualmente es presidente del Colegio de la Frontera Norte.

Por último el IFAI eligió a: 1. Enrique Cárdenas Sánchez, doctor en economía por la universidad de Yale, director ejecutivo del Centro de Estudios Espinosa Yglesias; 2. Maria Soledad Loaeza, reconocida académica del Colegio de México, doctora en Ciencia Política por el Instituto de Estudios Políticos de París.

Analizar al CTE es importante, puesto que es el filtro más riguroso para poder acceder al puesto de consejero general. Sus miembros no sólo evalúan que los aspirantes cumplan con los requisitos impuestos por la ley –ser ciudadano mexicano con credencial para votar, no ser candidato a ocupar ningún puesto de elección pública, no pertenecer a un partido político por el lapso de cinco años, contar con un título profesional, al menos cinco años antes de su elección, tener treinta años de edad, contar con los conocimientos suficientes-¹⁴⁰ sino los trabajos académicos en torno a temas electorales en México y –en especial la integración de los órganos autónomos encargados de dirigir y administrar las elecciones- y su trayectoria política.

¹³⁹ Acuerdo de la junta de coordinación política, por el que se propone al pleno la integración del consejo general del instituto nacional electoral.

¹⁴⁰ Ley General de Instituciones y Proceso Electorales Artículo 38

Para el tercer paso de la integración del CG, el CTE entrega a la JCP una lista con los candidatos mejor evaluados a su consideración –cinco por cada cargo a renovarse; después, la JCP discute –privilegiando acuerdos- la conformación de la lista final que es pasada a la cámara de diputados para su votación final.

Como es posible apreciar, la integración del CG es un proceso complejo, lleno de filtros que va más allá de una simple designación política. Existen dos tamices relevantes que se deben superar para acceder al cargo: 1) “tamiz político”, que implica ser del agrado de las fuerzas políticas que converjan en la legislatura correspondiente para la elección, que es el que determina a final de cuentas quién será miembro del CG, pero que no es el único factor relevante; 2) “un tamiz profesional” el carácter abierto de la convocatoria, es decir, que los aspirantes no pertenecen únicamente al terreno político y de administración pública, sino que también pueden colarse académicos reconocidos, eleva la calidad de los currículos y el nivel de competencia.

La combinación de ambos tamices da como resultado un CG integrado por políticos profesionales. Los miembros son parte de la clase política, o al menos cuentan con la confianza de la misma, a su vez deben contar con un cierto currículo en materia académica y de servicio público riguroso para ponerse a sí mismos en competencia. Por tanto es difícil encontrar “políticos puros” en el INE.

Resultado del proceso anterior, el INE logra concentrar a un conjunto de profesionistas con un alto grado académico y especialización en el conocimiento dedicado a la materia electoral, derecho o la rama técnica a la que pertenezca.

De los once consejeros electorales generales, sólo una realizó únicamente estudios de licenciatura –Pamela San Martín-, pero cuya carrera profesional muestra amplia experiencia en materia electoral y derechos humanos; seis consejeros tienen el grado de maestros –uno de ellos candidato a doctor- y cuatro doctores. El requisito legal para pertenecer al CG es de tener una licenciatura concluida y haber obtenido el título al menos cinco años antes de la selección. Sin embargo un nivel de estudios superior vuelve al candidato más apetitoso para quien lo selecciona, aunque no es el factor más relevante.

La siguiente tabla muestra de forma más esquemática la formación y experiencia de cada uno de los consejeros generales:

TABLA 2.1: EXPERIENCIA POLÍTICA, DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ACADÉMICA DEL CG

Consejero general	Estudios superiores	Experiencia política/administración pública	Publicaciones académicas
Lorenzo Córdova	-Licenciado en Derecho. -Doctor en Investigación en Teoría Política	-Secretario Técnico, perteneciente al grupo de trabajo que procesó la reforma política del 2010. -Consejero General de 2011-2014.	-Coautor Derecho y Poder. Kelsen y Schmitt frente a frente (FCE, 2009); -Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox (Cal y Arena, 2006); -Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional (IJUNAM, 2010). ¹⁴¹
Enrique Andrade González	-Licenciado en Derecho. --Maestro en Derecho.	-Director de Audiencias de la Presidencia de la República. -Subdirector del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. -Asesor del Director de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación. -Docente de derecho en la Universidad Anáhuac.	-“El Nuevo Modelo de Fiscalización”, en la revista Sufragio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en mayo de 2013; -"La Constitución de 1857 y los Derechos Humanos", publicada por la revista Forma en diciembre de 2007 -"Análisis de la Reforma Electoral" publicada por la revista Voz y Voto en abril de 2004.
Marco Antonio Baños Martínez	-Licenciado en Derecho. -Maestro en Políticas Públicas Comparadas.	-Consejero Electoral de 2008 a 2014 -Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electora IFE. -Director de Estadística y Documentación Electoral IFE -Subdirector de Coordinación Regional en la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.	-Coautor de “Democracia en la Era Digital” (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM), -Colaborador en distintas ocasiones de “Monitor Democrático”, (Porrúa, la Facultad de Derecho de la UNAM, la Universidad Carlos III de Madrid y COPUEX). -Coautor del libro el "Instituto Federal Electoral, 20 años"; "Reforma Electoral

¹⁴¹ Disponible en la página oficial del INE: <http://www.ine.mx/archivos3/portal>, consultado el 23 de octubre del 2015.

				2007 (IFE) -"Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, avances y retrocesos" (IFE)
Adriana M. Favela Herrera	-Licenciada en Derecho. -Maestra en Administración Pública.	en	-Jueza Instructora en la Sala Regional Durango del Tribunal Federal Electoral. -Profesora-Investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral. -Secretaria de Estudio y Cuenta en Sala Regional Monterrey. -Secretaria Instructora en la Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). -Magistrada de la Sala Regional Toluca del TEPJF.	-"Teoría y Práctica de las Nulidades Electorales". -Coautora "Derecho Electoral: visión práctica". -Coautora "Temas de Derecho Procesal Electoral". -"Fortalecimiento de las Salas Regionales del TEPJF" (Revista Mexicana de Derecho Electoral). -"Hacia la elección presidencial de 2012; aproximación a una reforma legal para la instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero" (Revista Mexicana de Derecho Electoral).
Beatriz Eugenia Galindo Centeno	-Licenciada en Derecho. -Maestra en Derecho Procesal Constitucional – Maestra Derechos Humanos y Tutela Judicial Efectiva	en	-Secretaria de Estudio y Cuenta del Tribunal Federal Electoral (1990-1991) -Secretaria Instructora del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en 1997 -Magistrada de la Sala Regional de la Segunda Circunscripción del TEPJF -Juez de Primera Instancia en Durango (1988-1990 y 1998) -Secretaria de Administración y Finanzas del Poder Judicial (1992-1993), -Magistrada del Tribunal Superior de Justicia (1998-2004).	-"Tutela de Derechos Fundamentales en el Sistema de Representación Proporcional" (Revista Contexto Electoral, octubre de 2009).
Ciro Murayama Rondón	-Es licenciado en Economía. -Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales.	en	-Coordinador Ejecutivo de Investigación en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (2013-2014). -Asesor del Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral,	-La economía mexicana a 15 años del TLCAN" (Fundación Alternativas, Madrid, 2010), -"La economía política de la educación superior en México" (ANUIES, 2009) -"El financiamiento público a la educación

			José Woldenberg, de 1999 a 2003. -Miembro del Comité Técnico.	superior en México" (ANUIES, 1996). -Coautor "Los determinantes sociales de la salud en México" (Fondo de Cultura Económica, 2012) -Coautor "Elecciones, dinero y corrupción" (Cal y arena, 2006).
Benito Nacif Hernández	-Licenciado en Administración Pública. -Doctor en Ciencia Política.	en	-Consejero Ciudadano Local del Distrito Federal. -Consejero Ciudadano Distrital del IFE en el Distrito X. -Asesor de la Presidencia Municipal de Naucalpan de Juárez (2004 a 2006). - Asesor externo de la Fundación Humanismo Político (2002 a 2005). -Asesor externo de la Legislatura del Estado de México (2002 a 2003); -Asesor del Centro de Estudios de Opinión Pública de Oaxaca en 1996;	-Profesor-investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE). -"Para entender las instituciones políticas"(CIDE). -"Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos" (Nostras Ediciones). -Coautor "Lecturas del cambio político en México" (Fondo de Cultura Económica).
José Roberto Ruíz Saldaña	-Licenciado en Derecho y Filosofía -Maestro en Derechos Humanos -Doctor en Estudios Avanzados en Derechos Humanos.	en	-Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Regional del Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). -Director General de Coordinación Interinstitucional de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Implementadora del nuevo Sistema de Justicia Penal de Sonora (2011-2013) --Subdirector de Enlace Municipal de la Procuraduría General de la República (2003-2005).	-"Tomando la democracia directa en serio: algunos apuntes sobre el plebiscito en las entidades federativas" (Lex Difusión y Análisis). -"La imposibilidad de un criterio riguroso para declarar la nulidad de las elecciones I y II", (Gaceta Electoral del Instituto Electoral de Tamaulipas (IETAM) (2011-2012); -"¿En qué sentido México es una democracia en consolidación?", (Sonárida). -"Derecho y Democracia: ¿Cuál tendencia para el derecho electoral mexicano" (Tribuna Sonet (2011– 2012).
Pamela San Martín Ríos y Valles	-Licenciada en Derecho	en	-Secretaria técnica de la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General.	No se conocen publicaciones suyas.

			-Asesora de Consejero Electoral. -Visitadora Adjunta de Investigación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. -Encargada de Despacho de la Primera Visitaduría General de la CDHD.	
Arturo Sánchez Gutiérrez	-Licenciado en Sociología. -Maestro en Estudios Latinoamericanos.	en	-Titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos -Consejero Electoral para el periodo de 2003 a 2010. -Coordinador académico en la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en FLACSO	- "La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994" (FLACSO) -"Las elecciones de Salinas: Un balance crítico a 1991" (FLACSO). -"Elecciones a Debate 1988: las actas perdidas" (Editorial Diana).
Javier Santiago Castillo	-Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas. -Candidato a doctor en Ciencia Política.	en	-Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) 1999-2006. -Representante del IEDF ante el Consejo de Información Pública del Distrito Federal (julio 2003-enero 2006). -Fundador de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE).	- "PMT: la difícil historia" (editorial Posada, 1987). -"La reforma Política 2009-2010" (UAM-Iztapalapa, 2010). -"Justicia Electoral, Conflicto Político y Democratización, 1987-2009" (TEPJF, 2011). -Coordinador, "Elecciones y Partidos Políticos" correspondientes a los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, publicados por la UAM-I.

Elaboración propia con datos obtenidos de la página oficial del INE y currículos de cada uno de los consejeros generales.

Uno de los requisitos para ser consejero general es contar con los conocimientos electorales necesarios, por tanto hace sentido que la mayoría de los consejeros hayan cursado la licenciatura en Derecho (siete), no obstante, el CG no puede funcionar únicamente con técnicos o especialistas en leyes, sino que a su vez debe confluir en ellos una capacidad de entender el contexto y coyuntura políticos, por tanto, no es descabellado que un economista y un sociólogo se hayan colado, mucho menos que dos sean administradores públicos. Además cabe señalar que la diversa gama de estudios de post grado que cada

uno de los miembros optaron, puede enriquecer bastante el debate dentro del mismo consejo.

Diez de los once miembros del CG cuentan con experiencia en materia electoral: tres de ellos habían sido consejeros generales antes de su nombramiento (Lorenzo Córdoba, Arturo Sánchez Gutiérrez Marco, Antonio Bañes Martínez); dos han sido miembros de consejos generales en organismos locales (Benito Nacif y Javier Santiago Castillo); tres cuentan experiencia en organismos de justicia electoral, ya sea locales o federales (José Roberto Ruíz Saldaña, Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Adriana M. Favela Herrera); dos han sido asesores dentro del CG (Ciro Murayama y Pamela San Martín); sólo uno no cuenta con experiencia electoral (Enrique Andrade González).

Con base a sus datos curriculares ¿es posible afirmar que tienen las credenciales suficientes para pertenecer a un órgano de estas características? Sin contestar un sí absoluto, se debe señalar que nueve de los once miembros cuentan con las dos atribuciones que se consideran como primordiales para el cargo: experiencia en materia electoral y balaje académico que denote un amplio conocimiento de la política de México; los otros dos cumplen al menos una de las característica mencionadas.

Suponiendo que la primera interrogante fuese contestada afirmativamente: ¿eran ellos los más aptos, de todos los postulantes al cargo? Esa pregunta es mucho más difícil de contestar y entra más en el plano de lo subjetivo y de las filiaciones políticas.

Posiblemente de todos los aspirantes al cargo había aspirantes mejor calificados que los once elegidos, pero el factor político juega un papel fundamental también en el proceso. ¿Es significa que el CG deja de ser un organismo profesionalizado? La respuesta es un no rotundo por dos razones primordiales:

En primer lugar, no se debe dejar de lado en ningún momento que el INE es una institución política, elegida por organismos políticos, que son los partidos políticos (a través de sus diputados en la Cámara) y que tiene como fin establecerse como árbitro político. Despolitizar al INE significaría arrebatárle en

buena medida su esencia y suponer que en el juego político puede haber actores apolíticos.

En segundo lugar, el hecho de aceptar los orígenes políticos del INE –y no completamente ciudadanos- no debe ser confundido a que se dé por sentado que es un organismo sometido a la voluntad de los partidos políticos. Está claro que existen cuotas partidistas, pero éstas se difuminan de consejero a otro. No es posible afiliarse a Lorenzo Córdova con ningún partido en específico, sino que existen rumores que lo acercan a la izquierda (por su padre Arnaldo Córdova, académico de izquierda y miembro fundador de MORENA), además que su suegro es actual dirigente de MORENA en el DF (Eduardo Cervantes Díaz)¹⁴² y otros tantos que lo enlazan como elección concreta del PRI y del mismo Enrique Peña Nieto.¹⁴³ La falta de vínculos directos con un partido en específico hace suponer que su elección fue más bien producto de la negociación política interna entre partidos políticos y no de una determinación inmediata de alguno de ellos.

La filiación política se acentúa más en otros, como Javier Santiago, que desde su integración al Instituto Electoral del D.F fue vinculado fuertemente con la izquierda, en especial con el PRD y Martí Batres (ahora perteneciente a MORENA); Ciro Murayama es otro miembro vinculado al PRD. En un Twitt, del 21 de abril del 2014, Andrés Manuel López Obrador expresaba directamente la relación de Murayama y el PRD, además de acusarlo de “abalar el fraude electoral del 2006”,¹⁴⁴ lo que hace suponer su lejanía con MORENA.

La relación directa entre Manlio Fabio Beltrones y Marco Antonio Baños¹⁴⁵ ha sido más que comentada. Beltrones supuestamente lo ha arropado desde su primera elección como consejero en el IFE, en el 2008.

Benito Nacif y en mayor medida Arturo Sánchez son vinculados con el PAN. Nacif desde su consejería anterior, fue arropado por el blanquiazul,

¹⁴² El Universal Itinerario Político, 18 de mayo del 2015, disponible en: eluniversal.com.mx/notas/columnistas/2015/05/112668.html.

¹⁴³ El Universal en línea, 04 de abril del 2014. Disponible en eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/impreso/aprueban-integracion-del-consejo-del-ine-214515.html.

¹⁴⁴ Regeneración, 21 de abril del 2014, disponible en: regeneracion.mx/consejero-del-prd/

¹⁴⁵ Crespo Antonio, *De consejeros y cuotas partidistas*, columna del Universal del 04 de abril del 2014, disponible en: www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/04/69596.php.

complementado su negociación con el PRD.¹⁴⁶ A Sánchez Gutiérrez se le fue visto en la toma de protesta de Josefina Vázquez Mota como presidenta del PAN unos meses antes de su elección como consejero.¹⁴⁷

Aunque las filiaciones políticas sean un secreto a voces no pueden ser entendidas más que como rumores, pero que en gran parte explican el funcionamiento del CG como un organismo que no es imparcial individualmente, pero la suma de parcialidades que representan sus miembros puede convertirlo como un ente imparcial en su conjunto. Es cierto que varios de los integrantes parecen haber sido elegidos unilateralmente por un partido, a cambio de que los otros pudieran elegir a los suyos propios de la misma forma, no obstante otros más son producto de la negociación entre todos los partidos, por tanto no se deben a un único jefe.

Ahora bien, ¿que sean las cuotas partidistas las que se imponen a final de cuentas echa abajo todo el riguroso proceso de selección antes mencionado y vuelve todo una decisión puramente política? Es difícil asumir una postura, pero la respuesta está más cercana a ser “no” que a “sí”, aunque sigue siendo incierta.

El Comité Técnico de Evaluación hizo su trabajo al depurar a la lista de aspirantes en once quintetas que después serían tomadas por la Junta de Coordinación Política y puestas ante el pleno para su posterior votación. Hasta ese momento el proceso estaba siguiendo un curso favorable para la profesionalización, sin embargo a partir de entonces todo empezó a tornarse ríspido, el PAN mostró una serie de inconformidades con respecto a la formación y obstaculizó la votación en varias ocasiones. A final de cuentas fue el mismo PAN quien llevaría las cosas al marco de la discrecionalidad y negociación política, dejando como resultado un CG exitosamente elegido avalado por 417 votos a favor, 41 en contra y 4 abstenciones. Entendiendo que el mínimo de votos necesarios es de 375.

¹⁴⁶ El Universal en línea, 08 de febrero del 2008, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2015/08/24/el-grupo-compacto-de-beltrones>.

¹⁴⁷ Delgado Álvaro, *INE, Un escupitajo a los ciudadanos*, columna de Proceso en línea, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=368537>.

El Comité Técnico cumplió su función primordial de fungir como principal filtro, el resto fue tema enteramente político y partidista. Es probable que esto le reste en muchos sentidos la imparcialidad al Instituto, pero ¿puede ser de otra forma?

Un paso lógico para contestar la interrogante anterior sería mirar cómo están funcionando otros países. Ya se han analizado los modelos de organización electoral a nivel mundial en el capítulo 1. De dicho análisis podemos extraer que los órganos centrales electorales pueden ser conformados de tres formas distintas –más allá de la tipología sugerida: conformación política –como Suecia, Alemania o Uruguay - donde los miembros de los órganos centrales son elegidos, designados o son miembros de una institución política como el poder legislativo o el poder ejecutivo; conformación judicial, en la que los órganos son conformados, electos o designados por miembros del poder judicial –como Brasil o Argentina; conformación mixta, donde algunos miembros pertenecen a instituciones políticas y otros instituciones judiciales, como Chile, España o Inglaterra.

A simple vista, México podría ser encasillado en la primera tipología, sin embargo hay que recordar que el nuestro es un modelo de doble órgano, donde la parte directora se conforma políticamente y la parte jurisdiccional, judicialmente. Modificar la conformación del INE puede tener dos vías distintas: judicializarlo, es decir, que los miembros sean electos por el poder judicial –como el TRIFE; o volverlo mixto, que ciertos miembros electos por el poder judicial y otros por el poder legislativo. Sin embargo darle esos matices sería homogeneizar al INE con el TRIFE, es decir, convertirlos en un solo organismo como en Venezuela o Uruguay.

En México el doble modelo tiene una función primordial: la primera es que un órgano trabaje como contención del otro, es decir que el Tribunal Electoral puede revisar las resoluciones del INE, siendo éstas de carácter definitivo. En dicho caso, la politización del INE se relativiza y la parte judicial se vuelve más importante. El Tribunal Electoral sirve como principal contrapeso del INE y viceversa. La parte política en este sentido se entiende como necesaria para mantener la estructura de doble órgano y de pesos y contrapesos dentro del

propio modelo. Es importante fortalecer al instituto frente a los otros poderes constitucionales, pero concentrar mucha fuerza en él también podría resultar contraproducente.

Por otra parte, no existe una figura jurídica que establezca que el CG deba ser evaluado periódicamente, sino que se establecen objetivos planteados desde el inicio de cada año en torno a las tareas que debe cumplirse. El presupuesto de cada año depende del desempeño del inmediato anterior, por tanto es labor primordial del CG que los objetivos planteados se cumplan. Individualmente, los consejeros buscan desempeñarse de la mejor forma, puesto que es posible hacer carrera dentro del instituto en otros cargos casi con el mismo prestigio.

La ley establece que el Consejo General se rige bajo las mismas normas que cualquier institución de administración pública, y por tanto está sujeto a evaluación e imputabilidad, es decir está sujeto a las figuras jurídicas de sanción como: a) Apercibimiento privado o público; b) Amonestación privada o pública; c) Sanción económica; d) Suspensión; e) Destitución del puesto, y f) Inhabilitación temporal, hasta por cinco años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.¹⁴⁸ Sin embargo el Consejo General sólo puede ser sometido a ese tipo de sanción a través de la Cámara de Diputados, siendo ésta la que lleve a cabo toda la discusión y determinación de la responsabilidad a través de una mayoría calificada, sometiendo únicamente a este proceso las faltas administrativas graves y sistemáticas.¹⁴⁹

La Tabla 2.2 hace un concentrado del funcionamiento del CG y si éste cumple las características establecidas para medir la profesionalización del organismo:

¹⁴⁸Ley General de Instituciones y Procesos Electorales Artículo 482

¹⁴⁹Ley General de Instituciones y Procesos Electorales Artículo 483

TABLA 2.2. FACTORES DE PROFESIONALIZACIÓN EN EL CG

Factor	Check mark	Características
Permanencia en el cargo	Sí	Consejeros duran 9 años en el cargo. ¹⁵⁰
Vocación para el cargo	Sí	-Diez de los once consejeros cuentan con experiencia electoral. -Diez de los once consejeros cuentan con experiencia académica y publicaciones que respaldan su conocimiento en torno a la realidad política de México. -Seis consejeros tienen maestría, una licenciatura y cuatro doctorado, todos en carreras afines a la administración pública.
Evaluación al cargo	Sí, en parte	No existe una figura jurídica que se encargue de evaluar el desempeño del INE, pero la aprobación de su presupuesto anual, en buena parte depende de su desempeño.
Reclutamiento	Sí	-El proceso de reclutamiento es largo e intervienen muchos actores, tanto políticos como académicos. -Los currículos encontrados elevan mucho la competencia a nivel federal.
Paga	Sí	Un consejero general gana lo mismo que un Ministro de la SCJF.
Imputabilidad	Sí	Sólo en faltas administrativas graves, los miembros del CG pueden ser sometidos a sanción evaluada por la Cámara de Diputados a través de una mayoría calificada.

Fuente: elaboración propia con los datos de este mismo estudio.

Como es posible apreciar, el CG cumple casi a la perfección con los factores de profesionalización planteados. Por lo tanto, puede ser establecido como un organismo profesionalizado. Por supuesto, es necesario hacer acotaciones concretas, por ejemplo que el proceso de reclutamiento no funcionó como se esperaba en un principio; existen filiaciones políticas concretas de gran parte de los miembros; y es muy difícil someter a sanción a alguno de los consejeros, aunque la opinión pública ejerza mucha presión sobre el mismo.¹⁵¹

¹⁵⁰ Salvo este proceso en el que tres de los consejeros sólo durarán en el cargo tres años y tres consejeros tres años.

¹⁵¹ Tal fue el caso más reciente, cuando a Lorenzo Córdova le fue intervenida una línea telefónica y una conversación suya se hizo pública y fue acusado de racismo y discriminación. Este mismo caso merece ciertas acotaciones, como el hecho de ser un momento muy privado de su vida en el que no ejercía su función como Consejero Presidente, además de no estar previsto por la ley, no obstante sirve para

Junta General Ejecutiva

La Junta General Ejecutiva (desde ahora JGE) es el órgano central del INE que se encarga de todos los aspectos administrativos y ejecutivos relacionados con la preparación de elecciones. Como se había mencionado previamente, mientras que el CG es un órgano director y vigilante, la JGE se ocupa de poner en práctica cualquier designio que aquél resuelva. Entre sus funciones principales se encuentran:

- a) Proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto;
- b) Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores;
- c) Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas y las prerrogativas de ambos;
- d) Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral Nacional;
- e) Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto;
- f) Proponer al Consejo General el establecimiento de oficinas municipales de acuerdo con los estudios que formule y la disponibilidad presupuestal;
- g) Presentar a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida de registro del partido político que se encuentre en la Ley General de Partidos Políticos, a más tardar el último día del mes siguiente a aquél en que concluya el proceso electoral;
- h) Presentar a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida de registro de la agrupación política que se encuentre en los supuestos previstos por la Ley General de Partidos Políticos;
- i) Integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas en materia electoral y, en su caso, proponer las sanciones;

ejemplificar que efectivamente un Consejero General puede estar sometido a mucha presión por parte de la opinión pública, sin que esto tenga consecuencias o imputabilidad por parte de la Cámara de Diputados.

j) Formular los estudios en los que se establezcan las condiciones, costos y plazos para que el Instituto asuma la organización de procesos electorales locales.¹⁵²

Para su funcionamiento la JGE se encuentra dividida en: Direcciones Ejecutivas (del Registro Federal de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración y; Unidades Técnicas (de lo Contencioso Electoral, Unidad de Vinculación con Organismos Públicos Locales¹⁵³ y Contraloría General¹⁵⁴).¹⁵⁵ Como es posible apreciar, las tareas de la JGE se encuentran delegadas de una forma más concreta, es decir, hay un departamento específico para cada tema de carácter electoral, aunque las resoluciones de ésta pueden ser llevadas al CG quien a final de cuentas tendría la última palabra dentro del Instituto.

Para ser Director General o Titular de las Unidades Técnicas es necesario cumplir los mismos requisitos legales estipulados para Consejero General (ser ciudadano por nacimiento; contar con credencial para votar; tener más de treinta años de edad, poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones; haber residido en el país durante los últimos dos años; no haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación; no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario). Los Directores Ejecutivos y los Titulares de la Unidades Técnicas son elegidos por el CG a

¹⁵² Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, artículo 48.

¹⁵³ Unidad Técnica creada con la reforma político electoral 2014-2015.

¹⁵⁴ Las Unidades Técnicas no están definidas completamente, el CG puede desaparecer o crear alguna, según la coyuntura y las necesidades que éste pueda tener.

¹⁵⁵ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, Artículo 47.

propuesta del Consejero Presidente¹⁵⁶ a través de una mayoría que concentre al menos ocho votos de los once posibles.¹⁵⁷

En este sentido, parece que el proceso de reclutamiento para los titulares de la JGE es mucho menos riguroso que el establecido para el Consejo General, siendo el caso que aquéllos perciben el mismo sueldo y cumplen con tareas fundamentales para el Instituto. ¿A qué se debe este fenómeno? Es posible dar dos repuestas a esta interrogante: la primera se refiere al valor político que cumple el CG y no así la JGE, es decir, aunque parezcan equivalentes en cuanto a su relevancia para el proceso electoral, el CG mantiene funciones de contener los conflictos políticos y por tanto obtiene más reflectores por parte de los medios, además que sus resoluciones afectan directamente al juego político, la JGE aunque en la mayoría de los casos es la que supervisa las tareas y actividades de los partidos políticos, no alcanza la categoría de institución política y por tanto no está tan controlado el proceso de selección de sus miembros; por otra parte, que el CG sea quien designe los puestos de los Directores Ejecutivos y los Titulares de las Unidades Técnicas implica que éstos necesitan de conocimientos técnicos mucho más específicos que los Consejeros Generales, por tanto, ya no puede ser un proceso que esté en manos de una institución política ordinaria como el poder legislativo, sino que debe recaer en un órgano especializado en materia electoral, como el CG.

La JGE cuenta actualmente con seis Directores Ejecutivos (por cada Dirección Ejecutiva antes mencionada) y dos Titulares de las Unidades Técnicas. La tabla 2.3 muestra esquemáticamente la ficha técnica de cada uno de los miembros:

¹⁵⁶ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales Artículo 45.

¹⁵⁷ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales Artículo 44.

TABLA 2.3 MIEMBROS DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA

Nombre	Dirección/Unidad	Nivel Escolar
Edmundo Jacobo Molina	Secretario Ejecutivo	Licenciatura en Filosofía y Letras
René Miranda Jaimés	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores	Ingeniería Mecánica Eléctrica
Patricio Ballados Villagómez	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos	-Licenciatura en Derecho -Maestría en Política Comparada
Miguel Ángel Solís Rivas	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral	-Licenciatura en Educación -Maestría en Educación
Rafael Martínez Puón	Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional	-Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública -Maestría en Administración Pública -Doctor en Gobierno y Administración Pública
Roberto Heycher Cardiel Soto	Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica	-Licenciatura en Derecho -Maestría en Logística Integral -Maestría en Instituciones y Procesos Electorales
Bogart Cristóbal Montiel Reyna	Dirección Ejecutiva de Administración	-Licenciatura en Derecho -Maestría en Derecho Fiscal
Eduardo Gurza Curiel	Unidad Técnica de Fiscalización	-Licenciatura en Contaduría Pública
Carlos Alberto Ferrer Silva	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral	-Licenciado en Derecho -Maestría en Justicia Constitucional y Derecho Electoral -Maestría en Derechos Humanos y Democracia

Elaboración propia, con datos proporcionados por el Instituto Nacional Electoral: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Direcciones_Ejecutivas/

No es posible evaluar de la misma forma los cargos de Consejero General y Director Ejecutivo, los primeros son cargos más de índole política, pero que necesitan de un cierto balaje académico que demuestre que aquel que ostenta el cargo tiene conocimientos profundos en torno a la coyuntura política del país, de tal forma que sus decisiones sean las más adecuadas; mientras que los segundos son cargos mucho más técnicos y administrativos, que necesitan de conocimientos específicos de áreas de distinta índole.

Ya que cada Dirección Ejecutiva concentra tareas muy concretas, los directores deben contar con un perfil y conocimientos distintos entre ellos mismos y también de los Consejeros Generales. El perfil en este sentido no es tan libre como puede serlo el de Consejero General –pues el conocimiento de la realidad social y política del país no se constriñe a una sola rama profesional específica, es decir, no es posible determinar si un politólogo se acomoda más a este puesto que un abogado o viceversa, lo mismo que un sociólogo, administrador, economista, académico o teórico de la política. Un Director Ejecutivo desempeña tareas de carácter administrativo/ejecutivo, es decir, “tiene que saber hacer”, en lugar de “saber tomar decisiones”. Por tanto es necesario tener perfil más esquematizado. Lo que no significa que sólo exista un solo perfil específico y concreto para cada Director, simplemente no puede ser tan flexible como para un Consejero General.

Así pues, de la Tabla 2.3 podemos ver que seis de los ocho Directores (junto con los titulares de las Unidades Técnicas) contemplados cuentan con maestría, sólo dos mantuvieron únicamente estudios de licenciatura o ingeniería. Un segundo aspecto a resaltar es el perfil del Director Ejecutivo de Organización Electoral, Miguel Ángel Solís Rivas, quién tiene una licenciatura en educación y una maestría en la misma rama y que no corresponde necesariamente al perfil apropiado para un puesto de este estilo. Sin Embargo Solís Rivas cuenta con amplia experiencia en materia electoral que lo habilitan para el cumplimiento de sus tareas, fungiendo puestos como: Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva del IFE en Baja California (1999-2004), Vocal de Organización Electoral en la Junta Local Ejecutiva de Baja California Sur (1993-1999), y Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva del 01 Distrito Electoral Federal de Baja California Sur (1991-1993).

La experiencia laboral en el servicio público también es útil como herramienta para la evaluación de los perfiles que concentra el Instituto actualmente. Tal es el caso mencionado en el párrafo anterior, aunque Miguel Ángel Solís Rivas no contase con una formación académica *ad hoc* al puesto a desempeñar, tiene como respaldo una amplia experiencia en materia electoral. De

esta forma, la tabla 2.4 nos muestra de mejor forma la experiencia laboral de cada uno de los miembros de la JGE con los que se cuenta con información.

TABLA 2.4 PERFIL DE LOS DIRECTORES EJECUTIVOS Y TITULARES DE LAS UNIDADES TÉCNICAS

Director	Actividades a realizar	Experiencia laboral
Edmundo Jacobo Molina (Secretario Ejecutivo)	a) Representar legalmente al Instituto; b) Actuar como secretario del Consejo General con voz pero sin voto; c) Orientar y coordinar las acciones de las direcciones ejecutivas y de las juntas locales y distritales ejecutivas del Instituto; d) Coadyuvar con el Contralor General en los procedimientos que éste acuerde para la vigilancia de los recursos y bienes del Instituto e) Aprobar la estructura de las direcciones ejecutivas, vocalías y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados; f) Nombrar a los integrantes de las juntas locales y distritales ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional; g) Establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones; h) Sustanciar los recursos que deban ser resueltos por la Junta General Ejecutiva; i) Elaborar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del presidente del Consejo General; j) Ejercer las partidas presupuestales aprobadas; k) Preparar, para la aprobación del Consejo General, el proyecto de calendario integral de los procesos electorales ordinarios; l) Ejercer la función de la oficialía electoral y expedir las certificaciones que se requieran.	- Jefe del área de investigación “Estado y política económica” del Departamento de Economía en la Universidad Autónoma Metropolitana; - Coordinador del Tronco General de Asignaturas de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana; - Jefe del Departamento de Economía Universidad Autónoma Metropolitana; - Director de Planeación y Desarrollo Institucional y Rector de dicha Unidad, Universidad Autónoma Metropolitana - Secretario General de esa casa de estudios, Universidad Autónoma Metropolitana. - Fundador de la Revista El Cotidiano División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Metropolitana-Azcapotzalco.
René Miranda Jaimés (Director)	a) Aplicar la técnica censal en forma parcial en el ámbito territorial que determine la Junta General Ejecutiva; b) Formar y actualizar el Padrón Electoral ;	- Supervisor de Proyectos de la Dirección de Telecomunicaciones Digitales de la UNAM

Ejecutivo del Registro Federal de Electores)	<p>c) Expedir la credencial para votar;</p> <p>d) Proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos nacionales y candidatos, las listas nominales de electores en los términos de esta Ley;</p> <p>e) Formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales,</p> <p>f) Mantener actualizada la cartografía electoral del país;</p> <p>g) Proceder a la verificación del porcentaje de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.</p>	<p>-Subdirector de Comunicaciones dentro del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) para el proceso electoral federal de 1997.</p> <p>-Director de Operaciones, en donde realizó el diseño e implementación de la Red Nacional de Informática del Instituto Federal Electoral (RedIFE) de la Unidad de Servicios de Informática.</p> <p>-Coordinador General del Programa de Resultados Electorales Preliminares, y para la elección de 2012.</p>
Patricio Ballados Villagómez (Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos)	<p>a) Conocer de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales o como agrupaciones políticas y realizar las actividades pertinentes;</p> <p>b) Recibir las solicitudes de registro de las organizaciones de ciudadanos que hayan cumplido los requisitos establecidos;</p> <p>c) Inscribir en el libro respectivo el registro de partidos y agrupaciones políticas, así como los convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación;</p> <p>d) Ministrar a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas el financiamiento público;</p> <p>e) Realizar lo necesario para que los partidos políticos y candidatos ejerzan sus prerrogativas de acceso a los tiempos en radio y televisión;</p> <p>f) Elaborar y presentar al Comité de Radio y Televisión las pautas para la asignación del tiempo que corresponde a los partidos políticos y los Candidatos Independientes;</p> <p>g) Llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital, así como el de los dirigentes de las agrupaciones políticas;</p> <p>h) Organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos, cuando así lo soliciten al Instituto;</p> <p>i) Integrar los informes sobre el registro de candidaturas que realicen para cada elección local los Organismos Públicos Locales.</p>	<p>-Director de Estudios de la Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas;</p> <p>-Coordinador de Relaciones con Organismos Electorales y Coordinador General de Asesores en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;</p> <p>-Director General de Derechos Humanos, Equidad de Género y Asuntos Internacionales del Consejo de la Judicatura Federal;</p> <p>-Coordinador de Asesores de la Secretaría Ejecutiva y Coordinador del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero en el Instituto Federal Electoral;</p> <p>-Docente en la Facultad de Derecho de la UNAM y del ITESM campus Ciudad de México</p>
Miguel Ángel	a) Apoyar la integración, instalación y funcionamiento de	-Vocal Ejecutivo de la Junta Local

<p>Solís Rivas (Director Ejecutivo de Organización Electoral)</p>	<p>las juntas ejecutivas locales y distritales; b) Elaborar los formatos de la documentación electoral, para someterlos por conducto del Secretario Ejecutivo a la aprobación del Consejo General; c) Proveer lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral autorizada; d) Recabar la documentación necesaria e integrar los expedientes a fin de que el Consejo General efectúe los cómputos; e) Llevar la estadística de las elecciones federales;</p>	<p>Ejecutiva del IFE en Baja California (1999-2004); -Vocal de Organización Electoral en la Junta Local Ejecutiva de Baja California Sur (1993-1999); -Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva del 01 Distrito Electoral Federal de Baja California Sur (1991-1993); -Presidente del Comité Distrital Electoral correspondiente al IV Distrito Electoral Local de Baja California Sur (1989-1990); -Coordinador de la Comisión Elaboradora del Programa Estatal para la Modernización Educativa 1990-1994 (1989-1990). -Secretario Técnico del Consejo Estatal Técnico de la Educación de Baja California Sur (1987-1991); Coordinador y Subjefe del Departamento de Educación para Adultos; -Asesor del Consejo Estatal Técnico de la Educación, Jefe del Departamento de Capacitación: -Profesor de Español Superior, Lingüística, Literatura Española, Literatura Iberoamericana y Literatura Mexicana en la Escuela Normal Superior de Baja California Sur (1979-1987);</p>
<p>Rafael Martínez Puón (Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral)</p>	<p>a) Integrar y actualizar el catálogo de cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral Nacional y someterlo para su aprobación a la Junta General Ejecutiva b) Llevar a cabo los programas de reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina del personal profesional.</p>	<p>-Es catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México y del Instituto Nacional de Administración Pública. -Cuenta con el Programa Interamericano Avanzado en Innovación Política y Gerencia por la</p>

		McCourt School of Public Policy de la Universidad de Georgetown con sede en Washington D.C.
Roberto Heycher Cardiel Soto (Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica)	<p>a) Elaborar, proponer y coordinar los programas de educación cívica que desarrollen las juntas locales y distritales ejecutivas;</p> <p>b) Diseñar y proponer estrategias para promover el voto entre la ciudadanía;</p> <p>e) Diseñar y promover estrategias para la integración de mesas directivas de casilla y la capacitación electoral;</p> <p>f) Preparar el material didáctico y los instructivos electorales;</p> <p>g) Orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;</p>	<p>-Vocal Ejecutivo de la Junta Local del estado de Oaxaca;</p> <p>-Consejero Presidente de la Junta Local de Coahuila;</p> <p>-Profesor del Tecnológico de Monterrey.</p>
Bogart Cristóbal Montiel Reyna (Director Ejecutivo de Administración)	<p>a) Aplicar las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos financieros y materiales del Instituto;</p> <p>b) Organizar, dirigir y controlar la administración de los recursos materiales y financieros, así como la prestación de los servicios generales en el Instituto;</p> <p>c) Formular el anteproyecto anual del presupuesto del Instituto;</p> <p>d) Establecer y operar los sistemas administrativos para el ejercicio y control presupuestales;</p> <p>e) Elaborar el proyecto de manual de organización y el catálogo de cargos y puestos de la rama administrativa del Instituto y someterlo para su aprobación a la Junta General Ejecutiva;</p> <p>f) Atender las necesidades administrativas de los órganos del Instituto;</p> <p>g) Presentar al Consejo General, un informe anual respecto del ejercicio presupuestal del Instituto;</p>	<p>-Encargado de la Dirección de Normatividad de la Secretaría de Educación Pública;</p> <p>-Director General Adjunto de la Dirección de Programación, Organización y Presupuesto;</p> <p>-Director General de Programación, Organización y Presupuesto de la Secretaría de Salud Federal;</p>
Eduardo Gurza Curiel (Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización)	<p>a) Auditar con plena independencia técnica la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes;</p> <p>b) Elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad,</p> <p>c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen</p>	<p>-Secretario Técnico del Contador Mayor de Hacienda;</p> <p>-Director General de Auditorías Especiales, y Director General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios, en la Auditoría Superior de la Federación;</p> <p>-Coordinador General del Comité de</p>

	<p>lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos;</p> <p>d) Recibir y revisar los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos;</p> <p>e) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;</p> <p>f) Proponer a la Comisión de Fiscalización la práctica, directa o a través de terceros, de auditorías a las finanzas de los partidos políticos;</p> <p>g) Verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores;</p> <p>h) Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro;</p> <p>i) Presentar a la Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización;</p> <p>j) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto;</p> <p>k) Proponer a la Comisión de Fiscalización los lineamientos que garanticen la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral, y</p> <p>n) Proponer a la Comisión de Fiscalización las sanciones a imponer de acuerdo a la gravedad de las faltas cometidas.</p>	<p>Planeación para el Desarrollo del Estado Tlaxcala.</p> <p>-Auditor Adjunto y posteriormente como Coordinador Sectorial, en la Secretaría de Gobernación;</p> <p>Dentro de las funciones de sus cargos públicos ha participado en diversos órganos de gobierno del orden Federal y Estatal.</p> <p>-Profesor en el Instituto Nacional de Administración Pública.</p> <p>.</p>
<p>Carlos Alberto Ferrer Silva (Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral)</p>	<p>a) A petición de los partidos políticos, dar fe de la realización de actos y hechos en materia electoral que pudieran influir o afectar la equidad en las contiendas electorales;</p> <p>b) A petición de los órganos delegacionales del Instituto, constatar hechos que influyan o afecten la organización del proceso electoral;</p> <p>c) Solicitar la colaboración de los notarios públicos para el auxilio de la función electoral durante el desarrollo de la jornada electoral en los procesos locales o federales.</p>	<p>-Asesor del Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral;</p> <p>-Secretario Auxiliar del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;</p> <p>-Secretario Auxiliar de Acuerdo de Sala, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;</p> <p>-Secretario de Estudio y Cuenta Adjunto del Tribunal Electoral del</p>

		Poder Judicial de la Federación; -Secretario de Estudio y Cuenta.
--	--	--

Elaboración propia con datos obtenidos de la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales.

Lo que nos deja ver la tabla 2.4 es que se el personal de la JGE cuenta con una amplia experiencia en materia de Administración Pública o Justicia Electoral. El único caso excepcional en ese sentido se encuentra en la figura de Rafael Martínez Puón, Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, quien sólo cuenta con experiencia en materia académica y docente, sin embargo su campo de estudio principal se concentra en el tema del Servicio Profesional de Carrera y la profesionalización de la Administración Pública, del que ha publicado una infinidad de libros y artículos académicos, es decir, que al menos cuenta con los conocimientos teóricos en la materia que compete su área de ejecución.

Por otra parte, la experiencia de Edmundo Jacobo García (Secretario Ejecutivo) se concentra más en la administración y dirección de instituciones de investigación académica y no tanto en la administración pública de forma pura. Su tarea en el INE no es menor en ningún sentido, en cierta forma se encarga de coordinar y vincular todas las actividades de la JGE y encaminarlas a un mismo sentido. El Secretario Ejecutivo debe tener conocimientos concretos de todas las ramas administrativas del Instituto, de tal forma que, cuando alguna de ellas deje de funcionar conforme a las metas establecidas, pueda corregirse el rumbo. No obstante, es imposible exigir que la experiencia laboral se empate a un cien por ciento con las tareas a realizarse en el Instituto, dicho de otra forma, no debe ser enteramente necesario que en trabajos anteriores, los Directores Ejecutivos y Titulares de las Unidades Técnicas hayan realizado actividades iguales a las que realizan en el Instituto, porque entonces, el INE sólo podría nutrirse de personal formado por él mismo, lo que cerraría muchas puertas en el campo de la innovación y modernización de la función pública electoral.

El resto de Directores Ejecutivos empatan bastante bien su experiencia laboral con las responsabilidades que aglutinan: René Miranda Jaimés (Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores) tiene experiencia en materia operativa electoral; Patricio Ballados Villagómez (Director Ejecutivo de

Prerrogativas y Partidos Políticos), asume responsabilidades más encaminadas a la justicia electoral, y a su vez cuenta con experiencia en materia electoral y de derechos humanos; Miguel Ángel Solís Rivas (Director Ejecutivo de Organización Electoral) básicamente es un elemento formado en el Instituto desde cargos en los órganos delegacionales, al haber sido Vocal Ejecutivo Local y Distrital tiene al menos conocimientos generales de la materia de organización; Roberto Heycher Cardiel Soto (Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica) aunque en menor medida que Solís Rivas, también es un Director Ejecutivo formado en el Instituto, al pertenecer a las ramas ejecutivas de los órganos delegacionales; Bogart Cristóbal Montiel Reyna (Director Ejecutivo de Administración) posee amplia experiencia en materia de Administración Pública en dos Secretarías Federales y concentra funciones de administración pura; Eduardo Gurza Curiel (Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización) titula una de las ramas que deben contar un mayor grado de conocimiento técnico, pero a su vez, ha trabajado en materia de fiscalización en otros rubros de la administración pública; el rubro de actividades de Carlos Alberto Ferrer Silva (Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral) se enfoca más a los asuntos relacionados con la justicia electoral, rama a la que ha dedicado gran parte de su experiencia laboral, al integrarse al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Todos los órganos del Instituto, salvo el Consejo General son evaluados, fiscalizados y sancionados por la Contraloría General, que se entiende como un órgano interno del Instituto, pero dotado de autonomía técnica en su funcionamiento.¹⁵⁸

El cargo de Titular en la Contraloría General tiene la misma jerarquía que cualquier Director Ejecutivo, y éste encuentra su autonomía al no ser electo por el CG, sino por la Cámara de Diputados, a través de una mayoría calificada –a propuesta de instituciones públicas de educación superior. La Contraloría General concentra las siguientes funciones:

a) Fijar los criterios para la realización de las auditorías, fiscalización de los recursos a cargo de las áreas y órganos del Instituto;

¹⁵⁸ Ley General de Instituciones Y procesos Electorales Artículo 487.

- b) Establecer los sistemas de contabilidad de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto,
- c) Evaluar los informes de avance de la gestión financiera respecto de los programas autorizados y los relativos a procesos concluidos;
- d) Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas fijadas en los programas de naturaleza administrativa contenidos en el presupuesto de egresos del Instituto;
- e) Verificar que las diversas áreas administrativas del Instituto que hubieren recibido, manejado, administrado o ejercido recursos;
- f) Verificar las obras, bienes adquiridos o arrendados y servicios contratados;
- g) Emitir los lineamientos, instruir, desahogar y resolver los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en contra de los servidores públicos del Instituto,
- h) Recibir denuncias o quejas directamente relacionadas con el uso y disposición de los ingresos y recursos del Instituto por parte de los servidores públicos del mismo y desahogar los procedimientos a que haya lugar;
- i) Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones en términos de los lineamientos respectivos.

La Contraloría General se enfoca principalmente a cuestiones de fiscalización de recursos, pero también funge como órgano vigilante dentro del Instituto que puede evaluar el cumplimiento de las metas administrativas y puede sancionar a los órganos inferiores, como las Juntas Locales Ejecutivas o las Juntas Distritales Ejecutivas, o incluso someter a consideración del Consejo General cualquier irregularidad que se encuentre en el camino. La Contraloría General investiga y evalúa a los Directores Ejecutivos, pero sólo el Consejo General en su debido caso, es capaz de sancionarlos o retirarlos del cargo.¹⁵⁹ La Tabla 2.5 ejemplifica esquemáticamente el nivel de profesionalización de la JGE:

¹⁵⁹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales Artículo 482

TABLA 2.4: FACTORES DE PROFESIONALIZACIÓN EN EL JGE

Factor	Check mark	Características
Permanencia en el cargo	Sí	Sólo el CG puede remover del cargo a los Directores Ejecutivos
Vocación para el cargo	Sí	-Diez de los once consejeros cuentan con experiencia electoral. -Diez de los once consejeros cuentan con experiencia académica y publicaciones que respaldan su conocimiento en torno a la realidad política de México. -Seis consejeros tienen maestría, una licenciatura y cuatro doctorado, todos en carreras afines a la administración pública.
Evaluación del cargo	Sí, en parte	No existe una figura jurídica que se encargue de evaluar el desempeño del INE, pero la aprobación de su presupuesto anual, en buena parte depende de su desempeño.
Reclutamiento	Sí	-El proceso de reclutamiento es largo e intervienen muchos actores, tanto políticos como académicos. -Los currículos encontrados elevan mucho la competencia a nivel federal.
Paga	Sí	Un Director General gana lo mismo que un Ministro de la SCJF.
Imputabilidad	Sí	Sólo en faltas administrativas graves, los miembros del CG pueden ser sometidos a sanción evaluada por la Cámara de Diputados a través de una mayoría calificada.

Elaboración propia con datos obtenidos de la página oficial del INE.

ÓRGANOS DELEGACIONALES

Por ley, en cada estado de la República debe integrarse un Consejo Local y una Junta Local Ejecutiva y en cada distrito electoral debe integrarse un Consejo Distrital y una Junta Distrital Ejecutiva. La gran diferencia que existe con respecto a los órganos centrales, es que tanto los Consejos Locales, como los Distritales se instalan de forma temporal en cada elección, es decir, se integran y se disuelven cada tres años, mientras que los órganos delegacionales operativos – Juntas Locales Ejecutivas y Juntas Distritales Ejecutivas- funcionan permanentemente.

Consejos Locales y Distritales

Los Consejos Locales son órganos transitorios que funcionan únicamente durante los procesos electorales federales. Los Consejos Locales (desde ahora CL) están compuestos por un Consejero Presidente –que a su vez funge como el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva- y seis Consejeros Locales, y los representantes de los partidos políticos, quienes contarán con voz pero no voto durante las sesiones.

Para poder ser Consejero Local se deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- b) Tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente;
- c) Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones;
- d) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación;
- e) No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación, y
- f) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.¹⁶⁰

Un aspecto importante a destacar es que legalmente ya no se exige que los Consejeros Locales –ni los distritales- cuenten con un título profesional o que comprueben de alguna forma su carrera universitaria. Lo anterior puede impactar de una forma importante a la vocación al cargo, ya que los consejeros electorales no necesariamente deben ser gente cuya formación fuese afín a las responsabilidades a cumplir. Ahora bien, es un trabajo competitivo, que aunque la paga no sea tan buena –entre ocho mil pesos al mes, pero cuya exigencia no es tan alta, además de ser bastante flexible para poderse compaginar con otro trabajo a la vez-, genera el interés de académicos o algunos ex miembros del servicio profesional electoral, ex CAE's o SE's.

¹⁶⁰Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Artículo 66

Los Consejos Locales son elegidos por sus inmediatos superiores, es decir, por el Consejo General. Los Consejos Locales son elegidos para dos procesos electorales y pueden ser sujetos a reelección en un proceso más. Ahora bien, ser Consejero Local no es considerado un trabajo de tiempo completo, ya que éstos pueden dedicarse a cualquier otro trabajo y el mismo Instituto debe darle las posibilidades de compaginar ambos trabajos.¹⁶¹ En ese sentido, la profesionalización empieza a verse un poco comprometida, ya que no se cuenta con personal que focalice toda su atención al proceso electoral, y en muchas ocasiones debe su fidelidad al que sería su trabajo base o más estable.

Los Consejos Locales sesionan al ordinariamente una vez al mes, siendo un trabajo que no requiere mucha exigencia salvo en casos muy específicos y en cuanto más se acerque el día de la Jornada Electoral y los cómputos distritales. En ese sentido, parecería bastante ocioso tener Consejeros Locales permanentes exclusivos al proceso electoral, si la mayoría del tiempo, estos no son solicitados. Ahora bien, ¿cómo entender la profesionalización del cargo?

En apartados anteriores se había discutido que la permanencia en el cargo es un elemento fundamental para que el servicio público adquiriera experiencia y se especialice en el trabajo a desempeñar. Ni los Consejos Locales, ni los Distritales cumplen con esa característica en específico, o lo hacen en parte. En este caso es importante recalcar que los consejeros son electos para dos procesos, pudiendo reelegirse un tercero, ciertamente, el primero de los tres a los que podrían tener derecho, sería aquél que se utilice para adquirir cierta experiencia, para que durante el segundo, pudiese desempeñar lo mejor posible, aspirando a un tercero.

Otro punto a tratar es que los CL son órganos políticos, por tanto, su funcionamiento no requiere tanto de la adquisición de conocimientos técnicos especializados –más allá de las leyes electorales que rigen el proceso- sino de la capacidad de de construir acuerdos y discernir en torno a controversias y desencuentros políticos. En consecuencia, es necesario que sus conocimientos se adecúen en ese mismo sentido.

¹⁶¹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales Artículo 66

Por último, los CL se conforman por elementos con cierto balaje en cuestiones electorales, ya sea ex Consejeros Distritales Federales o Locales, académicos, algún miembro del Servicio Profesional de Carrera, ex CAE's o SE's, lo que ayuda en cierta forma a consolidar su función.

Los Consejeros Locales son elegidos por el Consejo General. Aunque las convocatorias tienen pequeñas modificaciones de una a otra, las bases son las mismas. Los aspirantes deben:

1. Presentar una solicitud emitida por el mismo INE, al mismo tiempo, organizaciones civiles, ONG's o instituciones académicas pueden hacer sugerencias de candidatos.
2. Se pondera también, si el aspirante cuenta con publicaciones académicas o ponencias relacionadas con los procesos electorales
3. Un escrito de máximo dos páginas con las razones por las que podría ser considerado a ocupar el cargo.

Los Consejeros Locales pasan por un examen de conocimientos electorales y posteriormente a una entrevista, la evaluación del perfil, así como el resultado del examen y la entrevista son evaluados por el Consejo General, siendo el Consejero Presidente quien tiene la última palabra en el proceso de designación de cargo.

Los Consejos Locales tienen las siguientes funciones:

- a) Vigilar que los consejos distritales se instalen en la entidad en los términos de esta Ley;
- b) Designar en noviembre del año anterior al de la elección, por mayoría absoluta, a los Consejeros Electorales que integren los consejos distritales.
- c) Acreditar a los ciudadanos mexicanos como observadores electorales.
- d) Publicar la integración de los consejos distritales por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad;
- e) Registrar los nombramientos de los representantes generales o representantes ante las mesas directivas de casilla
- f) Registrar las fórmulas de candidatos a senadores, por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional.

g) Supervisar las actividades que realicen las juntas locales ejecutivas durante el proceso electoral.¹⁶²

Los CL, al igual que el Consejo General, también funcionan a través de Comisiones en lo referente a la vigilancia de las actividades que la Junta Local Ejecutiva desempeña en procesos electorales.

Ahora bien, ¿de qué forma se evalúa a los Consejos Locales? El único miembro que se evalúa sistemáticamente, a través de un estatuto administrativo establecido y complejo es el Consejero Presidente. El resto de Consejeros Locales son sometidos a una evaluación más de índole cualitativa por su inmediato superior, es decir, el Consejo General.

Los Consejos Distritales (de ahora en adelante CD) tienen una estructura similar que los Consejos Locales, tanto en su conformación, el proceso en el que son reclutados, la forma en que son evaluados, el perfil que requieren para su funcionamiento y los requisitos legales necesarios para ser miembro. Las diferencias más notorias se encuentran en la dieta que reciben y sus atribuciones legales.

Los CD están conformados por seis Consejeros Electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales (con voz pero sin voto). Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la junta distrital concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto; el vocal secretario de la junta, será secretario del consejo distrital y tendrá voz pero no voto.¹⁶³ Los Consejeros Distritales son elegidos por dos procesos electorales pudiéndose reelegir una vez más.

- a) Vigilar la aplicación de la LEGIPE y cualquier otro acuerdo que se establezca;
- b) Designar, en caso de ausencia del secretario, de entre los integrantes del Servicio Profesional Electoral Nacional, a la persona que fungirá como tal en la sesión;
- c) Determinar el número y la ubicación de las casillas;

¹⁶² Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, Artículo 68

¹⁶³ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales. Artículo 75

- d) Insacular a los funcionarios de casilla Ley y vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen conforme a la ley;
- e) Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa;
- f) Registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral;
- g) Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la organización a la que pertenezcan, para participar como observadores durante el proceso electoral;
- h) Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional;
- i) Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- j) Supervisar las actividades de las juntas distritales ejecutivas durante el proceso electoral.¹⁶⁴

La reflexión en torno a la permanencia de los CD es similar a la de los Consejos Locales: ¿es necesario que permanezcan en el cargo para considerarse con un alto grado de profesionalización? Si al contestar a esta interrogante hacemos una comparación con los perfiles que integran al Consejo General, es bastante obvio que éste está integrado por elementos con un balaje mucho más robusto y con una formación más especializada que aquéllos, sin embargo a niveles delegacionales, al ser mucho más miembros los que se tienen que reclutar, pagar y capacitar, es obvio que los perfiles cambiasen y perdieran rigor.

Por otra parte sería tremendamente caro para el Instituto contratar permanentemente a los Consejeros Locales y Distritales, aún sabiendo que sus funciones sólo son aplicables en tiempos de proceso electoral. La hipótesis de este apartado empieza a comprobarse al hacer un análisis de los Consejos Locales y Distritales, quienes pierden ciertos rasgos característicos de órganos públicos profesionalizados –con el pequeño matiz de que ambos son órganos más de carácter político y no administrativo, siendo comprensible en cierta forma,

¹⁶⁴ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales Artículo 70

pero conforme continuamos bajando en la pirámide se hace más evidente la falta de profesionalización de algunos cargos.

Tanto los Consejeros Locales, como los Distritales están sometidos al régimen de responsabilidades administrativas previsto por la ley, Siendo el Consejo General quién evalúe las faltas de los Consejeros Locales, mientras que los Consejeros Distritales son evaluados tanto por los Consejeros Locales como por el Consejo General.

TABLA 2.5. FACTORES DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS CONSEJOS LOCALES Y DISTRIALES

Factor	Check mark	Características
Permanencia en el cargo	No	Los Consejos Locales y Distritales sólo funcionan durante los procesos electorales, lo que puede tener como consecuencia la falta de experiencia y especialización en el puesto, así como la poca fidelidad hacia el Instituto.
Vocación para el cargo	Sí, en parte	La Ley no prevé que algún tipo de formación afín a los conocimientos necesarios para ocupar el cargo –ya sea Derecho, Ciencias Políticas o Sociología-, pero son cargos competidos que eleva la calidad de los perfiles aspirantes.
Evaluación del cargo	Sí, en parte	No hay un mecanismo sistematizado para evaluar a los Consejos Locales y Distritales.
Reclutamiento	Sí	-Existen tres filtros para poder ser Consejero Local y Distrital, un examen, una entrevista y la evaluación del perfil del aspirante.
Paga	Sí, en parte	Aunque no hay un monto establecido, la dieta que se otorga a los Consejeros Locales y Distritales oscila entre los diez mil pesos para los primeros y siete mil para los segundos
Imputabilidad	Sí	Los Consejos Locales y Distritales están sometidos al régimen de responsabilidades administrativas.

Elaboración propia con datos de este mismo estudio

La tabla 2.5 es muy explicativa en torno a la forma en que conforme se baja en la pirámide institucional del INE, se pierde cierto grado de profesionalización. Mientras que la Junta General Ejecutiva y el Consejo General reúnen cinco y una parte de los seis factores a evaluar, los Consejos Locales y Distritales sólo reúnen

dos y tres partes.¹⁶⁵ Aunque en los Consejos Locales y Distritales no discuten las grandes controversias electorales entre partidos políticos, éstos concentran funciones verdaderamente importantes, como el cómputo distrital –en especial cuando la diferencia entre los ganadores es muy pequeña, como se está haciendo costumbre en México- o la integración de las Mesas Directivas de Casilla. Por lo tanto –como opinión personal- el grado de profesionalización de las dos figuras no es el más adecuado. Hay tres puntos en los que se podría mejorar en ese sentido: ya sea la vocación, el reclutamiento o la paga –es muy difícil exigir que sean órganos permanentes porque resultaría demasiado caro para el Instituto; al momento de exigir filtros más rigurosos para la designación de consejeros, requisitos legales parecidos a los necesarios para ser Consejero General –como contar con título profesional de una carrera afín- y se eleve, resultará más atractivo obtener el cargo, elevándose así la competencia por el mismo.

Servicio Profesional Electoral y Contraloría General

Existen dos figuras que merecen la pena estudiar para evaluar adecuadamente el funcionamiento de estos órganos delegacionales: el Servicio Profesional Electoral y la Contraloría General. Hasta este punto, ninguno de los órganos aquí descritos contaba con un sistema tan riguroso de integración y reclutamiento, de hecho la gran mayoría -aunque existan estatutos previamente establecidos y requisitos legales concretos- debe su integración a procesos políticos y no tanto administrativos. La evaluación y sanción de los distintos órganos abordados anteriormente tiene más o menos las mismas características, si bien legalmente se establecen mecanismos de evaluación y sanción tanto para el Consejo General, los miembros de la Junta General Ejecutiva, los Consejos Distritales y Locales, para llevarlo a la práctica se ponen sobre la mesa decisiones de índole política y no tanto técnicas o administrativas.

¹⁶⁵ No se les puede dar un valor numérico a las partes, no se sabe qué tan cerca están de la unidad, porque la evaluación que se hace de las mismas es cualitativa más que cuantitativa, por tanto se optó por mantener el término parte.

Cada año se emite un acuerdo, aprobado por el Consejo General, en el que se especifica punto por punto la forma en que serán contratados los miembros del Servicio Profesional Electoral –es decir, todo personal administrativo de las Juntas Locales o Distritales. El Servicio tiene como objetivos:

- a) Fomentar entre sus miembros la lealtad e identidad con el Instituto;
- c) Promover que el desempeño de sus miembros se apegue a los Principios Rectores de la Función Electoral;
- d) Promover que los Miembros del Servicio se conduzcan conforme a derecho;
- e) Proveer al Instituto y a los OPLE de personal calificado.¹⁶⁶

La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral tiene como obligación: 1) Integrar y actualizar el catálogo de cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral; b) llevar a cabo los programas de reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina del personal profesional.¹⁶⁷ De ésta dependen todos los programas de reclutamiento, de evaluación, permanencia y capacitación que todos los miembros de la rama administrativa del Instituto.

¿Cuál es la importancia del Servicio Profesional Electoral? Un órgano de esta índole es crucial para la construcción de burocracia competente y eficiente. En este sentido, el INE ha sido capaz de crear un organismo especializado, cuya función exclusiva es hacer de los miembros del Instituto, elementos profesionales capaces de desempeñar sus cargos de la mejor forma posible, manteniendo el nivel de rendimiento más alto posible dentro de su ámbito de competencia.¹⁶⁸

El Servicio Profesional Electoral permite al INE instruir a su propia burocracia, además de moldearla de tal forma que pudiese algún día ser autónomo en la conformación de sus organismos de cualquier índole y no depender de la importación de elementos de otras instituciones ya sea de carácter político, judicial o académico. Es decir: el servicio electoral es un tipo especial de

¹⁶⁶ Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa, Artículo 20

¹⁶⁷ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, Artículo 57

¹⁶⁸ Cradozo Myriam, *La evaluación del desempeño: un cambio necesario y sembrado de obstáculos hacia el profesionalismo de las Instituciones Públicas*, en Méndez José Luis, Raich Uri (coordinadores), *Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electores*, INAP, IFE, México, 2000 pág. 238

burocracia que debe combinar tres tipos de saberes, legales, políticos y administrativos, todos contextualizados al ámbito electoral. Hasta ahora, el Consejo General y la Junta General Ejecutiva han necesitado incorporar elementos de otro tipo de instituciones (pertenecientes a la Justicia Electoral en su mayoría, pero también de otro tipo de burocracia de alto nivel, académicos e investigadores) que han desempeñado su papel decorosamente, pero que a final de cuentas también se debe tener un balaje dentro del ámbito electoral de forma especializada para tomar decisiones de carácter ejecutivo o político de manera más adecuada. Lo anterior sería una especie de refuerzo para los órganos superiores, en especial para el Consejo General. Conocer el proceso electoral desde las entrañas, da un panorama distinto para aquél que toma las decisiones rectoras, mucho más allá de un elemento que proviene de instituciones externas.

La Contraloría General es otro organismo que vale la pena mencionar para entender la forma en que el Instituto se ha profesionalizado. La Contraloría General es el órgano de control interno del Instituto que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto, es autónoma en su funcionamiento y toma de decisiones. Como se mencionó anteriormente, el Contralor General jerárquicamente se encuentra situado a nivel de un Director Ejecutivo, pero con la gran diferencia de no depender del Consejo General para su conformación, sino de la Cámara de Diputados.¹⁶⁹

El Contralor General no puede ser sancionado por el Consejo General, sino únicamente por la Cámara de Diputados, en caso de incurrir en cualquier tipo de falta administrativa.¹⁷⁰ Ya se han mencionado las atribuciones de la Contraloría General que a grandes rasgos de ésta depende la fiscalización, auditorías, evaluación de metas administrativas y todo lo relacionado con la gestión adecuada de recursos financieros y en especie, así como las sanciones pertinentes para cualquier miembro del Servicio Profesional Electoral que incurriera en una falta de aquella índole.¹⁷¹ Cabe mencionar, que la Contraloría puede investigar a todo personal del INE (incluyendo al Consejo General y

¹⁶⁹ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, Artículo 487

¹⁷⁰ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales. Artículo 489

¹⁷¹ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales. Artículo 490

Directores Ejecutivos), pero sólo puede sancionar a quienes son jerárquicamente inferiores al Contralor General, es decir, todo miembro del Servicio Profesional Electoral, lo que exceptúa a los Consejeros Generales, Directores Ejecutivos y Titulares de las Unidades Técnicas.

¿Cuál es la importancia de la Contraloría? La fiscalización de recursos es fundamental para cualquier Institución de carácter público. Está de más ahondar en el tema, pero en esencia radica en el uso adecuado del dinero público, que proviene de impuestos o recursos naturales pero que se traduce en dinero que procede de la ciudadanía y que por ende, debe estar protegido del despilfarro o abuso por cualquier funcionario.¹⁷² El gran aporte de la Contraloría radica en su autonomía en gestión, lo que hace más transparente su accionar. Hay que tener en cuenta que el INE es de los organismos públicos con mayor presupuesto a nivel federal, aunque gran parte del mismo se destina a partidos políticos, los procesos electorales necesitan de un gasto importante. La tabla 2.6 nos muestra de una forma más esquemática el valor que concentran el Servicio Profesional Electoral y la Contraloría General:

Juntas Locales Ejecutivas y Juntas Distritales Ejecutivas

Una vez hecha esta pequeña puntualización en torno al Servicio Profesional Electoral y la Contraloría General, es posible ahondar más en el análisis de la Junta Local Ejecutiva y la Junta Distrital Ejecutiva. Las Juntas Locales Ejecutivas y las Juntas Distritales Ejecutivas son órganos delegacionales permanentes encargados de operar y ejecutar todas las disposiciones del Consejo General, así como los Consejos Locales y Distritales durante los procesos electorales y en tiempos no electorales. Están integradas forzosamente por miembros del Servicio Profesional Electoral.¹⁷³

Las Juntas Locales Ejecutivas (desde ahora JLE) se instalan por cada una de las treinta y dos entidades federativas están integradas por los Vocales:

¹⁷² Márquez Daniel *Función jurídica de control de la administración pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, Pág. 22.

¹⁷³ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales Artículo 62.

Ejecutivo –quien también funge como Consejero Presidente Local; Secretario – quien también es el Secretario del Consejo Local; de Registro Federal del Electores; de Organización y; de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Las JLE concentran las siguientes funciones:

- a) Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y las acciones de sus vocalías y de los órganos distritales;
- b) Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral Nacional, y Capacitación Electoral y Educación Cívica;
- c) Desarrollar en su ámbito territorial la coordinación con las autoridades electorales locales para garantizar el acceso a radio y televisión de los partidos políticos durante las precampañas y campañas;
- d) Recibir, sustanciar y resolver los medios de impugnación que se presenten durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales contra los actos o resoluciones de los órganos distritales;
- f) Supervisar el ejercicio, por parte de los Organismos Públicos Locales, de las facultades que les delegue el Instituto en términos de la Constitución y la LGIPE.¹⁷⁴

Por cada uno de los trescientos distritos electorales que comprenden a la Federación se instalará una Junta Distrital Ejecutiva (desde ahora JDE) que estará compuesta por Vocales: Ejecutivo –que fungirá también como Consejero Presidente del Consejo Distrital correspondiente; Secretario –que también es el Secretario del Consejo Distrital correspondiente; del Registro Federal del Electores; de Organización; de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Las JDE concentran las siguientes funciones:

- a) Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica;
- b) Proponer al consejo distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito.

¹⁷⁴ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales Artículo 63

- c) Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla.
- d) Presentar al consejo distrital para su aprobación, las propuestas de quienes fungirán como asistentes electorales el día de la jornada electoral.¹⁷⁵

Los requisitos legales para poder ser Vocal o cualquier miembro del Servicio Profesional Electoral son: i. Ser ciudadano en pleno goce de sus derechos político-electorales; ii. Estar inscrito en el Padrón Federal de Electores y contar con credencial para votar; iii. No haber sido registrado como candidato tres años antes de la publicación de las convocatorias; iv. No haber sido condenado por delito alguno (salvo imprudencial); v. no estar inhabilitado para desempeñar cualquier puesto público; vi. Contar con título y cédula profesional en caso de aspirar a algún cargo directivo (Vocales o Jefes de Departamento) y carrera técnica o preparatoria para el resto.

Los miembros de las JLE y JDE son miembros del Servicio Profesional Electoral, es decir, su reclutamiento, evaluación, sanción, capacitación dependen de un procedimiento formal sistematizado que se modifica año con año con el fin de generar lealtad y competencia dentro del mismos Instituto.¹⁷⁶

El ingreso al Servicio Profesional Electoral puede darse por tres vías: Concurso Público, la incorporación temporal y los cursos y prácticas. En este apartado sólo abordaremos la primera vía (Concurso Público), dejando las dos restantes para más adelante.

¿En qué consiste el concurso público? Básicamente se refiere a que cualquier ciudadano que cumpla los requisitos legales pueda competir por ocupar una vacante en el Servicio Profesional Electoral –es decir, los puestos referentes a las JLE y JDE y personal administrativo de las Direcciones Ejecutivas, salvo los Directores Ejecutivos. El concurso consta de cuatro filtros principales:

1. Presentación de currículum
2. Examen de conocimientos generales y técnicos. Según el cargo al que se aspire, el valor de ambos exámenes cambia, mientras más arriba esté el

¹⁷⁵ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales Artículo 73

¹⁷⁶ Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa , Artículo 30

puesto en la pirámide, mayor valor adquiere el examen de conocimientos técnicos electorales, siendo un promedio el que valga un 30% el examen de conocimientos generales y 70% el de conocimientos técnico-electorales. Cabe mencionar el que el examen es elaborado por el CONEVAL.

3. Evaluación de perfil a través de pruebas psicométricas por competencias.
4. Fase de entrevistas. Dependiendo el cargo se hace una serie de entrevistas que van desde tres hasta cinco, siendo evaluados por distintos perfiles dentro del propio Servicio Profesional Electoral.

Del primer examen a la evaluación psicométrica se van descartando los promedios más bajos y de igual forma al pasar a la entrevista. De modo que son pocos –a comparación del número inicial de aspirantes- los que llegan a la fase final de entrevistas. Dando la posibilidad de que éstas sean a profundidad y no agobien a los miembros del Servicio Profesional Electoral encargados de su realización, y por tanto puedan evaluarse de la manera más adecuada. Por tanto, es posible apreciar, el proceso de reclutamiento de los miembros del Servicio Profesional Electoral es riguroso y sistemático y toma en cuenta distintos ámbitos del capital humano para contratar a sus miembros.

La convocatoria del Servicio Profesional Electoral se emite cada dos años para que todas las vacantes se cubran de una misma vez. La convocatoria se hace a nivel nacional y no existen restricciones territoriales para la competencia, es decir, una vacante de Baja California en su caso podría ser cubierta por un aspirante poblano, lo que eleva el grado de competitividad considerablemente.

La evaluación a los miembros del Servicio Profesional Electoral consiste en valorar cumplimiento cualitativo y cuantitativo, tanto individual como colectivo, de las metas asignadas a los miembros del Servicio que ocupan un cargo o puesto del Servicio, así como de los comportamientos asociados a los principios y valores institucionales.¹⁷⁷

Los factores que se toman en cuenta para la evaluación son los siguientes:

¹⁷⁷ Lineamientos para la Evaluación del Desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral correspondientes al ejercicio 2016, Artículo 12.

- a) Logro Individual. Valora el desempeño del evaluado en el cumplimiento de las metas individuales asignadas a su cargo o puesto.
- b) Logro del Equipo. Valora el desempeño de un equipo de trabajo en el cumplimiento de metas colectivas cuyo resultado debe contribuir directamente a los objetivos estratégicos y/o a los Proyectos Estratégicos del Instituto.
- c) Competencias Directivas. Valora los conocimientos, habilidades, actitudes y aptitudes observados a través de comportamientos de los miembros del Servicio en el desempeño de sus funciones, para lograr los resultados esperados.

La calificación del factor Logro Individual se obtiene a partir del promedio simple de las calificaciones obtenidas en cada una de las metas asignadas; La calificación del factor Logro del Equipo se obtiene a partir del promedio simple de las calificaciones obtenidas en cada una de las metas colectivas asignadas al evaluado en función de los equipos de trabajo en los que participó.¹⁷⁸

A su vez el factor “Competencias Directivas” representa el aspecto cualitativo del desempeño del miembro del Servicio Profesional, basado en competencias como: negociación, trabajo en equipo y redes de colaboración comunicación efectiva, análisis de problemas, toma de decisiones, y mejora continua. La calificación final se obtiene haciendo una suma ponderada de todos los factores de evaluación, que la tabla 2.7 explica de forma más esquemática:

TABLA 2.6 SUMA PONDERADA DE LOS FACTORES DE EVALUACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

Factor	Ponderación	Indicadores
Logro Individual	35%	Eficacia y Eficiencia en metas individuales.
Logro del Equipo	35%	Eficacia y Eficiencia en metas colectivas.
Competencias Directivas	30%	1. Negociación 2. Trabajo en equipo y redes de colaboración 3. Comunicación efectiva 4. Análisis de problemas y toma de decisiones 5. Mejora continua
Calificación Final	100%	

¹⁷⁸ Lineamientos para la Evaluación del Desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral correspondientes al ejercicio 2016, Artículos 14 y 15

Cabe mencionar que la calificación mínima es 7, cualquiera inferior a la misma se considera como reprobatoria y el miembro en cuestión será acreedor de una sanción administrativa que puede culminar incluso en su despido.

Como se dijo anteriormente, la Contraloría General es el órgano autónomo del INE, encargado de todo el proceso de fiscalización e imputabilidad dentro del Instituto. Todos los departamentos del Servicio Profesional Electoral están sometidos a este régimen de rendición de cuentas y transparencia en el uso de recursos. Hay que hacer una diferencia importante. El Servicio Profesional Electoral se encarga de valorar y en su caso sancionar a sus miembros en caso de que los mismos no alcancen las metas administrativas impuestas desde un principio. Mientras que las sanciones que emite la Contraloría General se enfocan más bien a las faltas administrativas, así como el uso inadecuado de recursos y patrimonio del Instituto.

Las sanciones que puede emitir la Contraloría General son las siguientes: a) Apercibimiento privado o público; b) Amonestación privada o pública; c) Sanción económica; d) Suspensión; e) Destitución del puesto, y f) Inhabilitación temporal, hasta por cinco años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.¹⁷⁹

Por último, el Servicio Profesional Electoral emite un programa de actualización y capacitación para sus miembros periódicamente con el fin de fomentar la especialización y fidelidad al Instituto y consiste principalmente:

- I. Operar y administrar el Programa de Formación y la Capacitación con visión nacional: federal, estatal y municipal; utilizando los medios necesarios para lograr dicho objetivo, incluyendo las más avanzadas tecnologías de la información y la comunicación para procesos formativos;
- II. Proporcionar un espacio de interacción que permita generar comunidades de aprendizaje entre los diferentes sistemas del Servicio;

¹⁷⁹ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, Artículo 483.

III. Administrar los recursos que permitan optimizar recursos y tiempos de gestión académica, así como la interacción entre los Miembros del Servicio, y
 IV. La oferta educativa podrá ser compartida con el Personal de la Rama Administrativa y otras áreas del Instituto, así como otras instituciones.¹⁸⁰

Ya se ha analizado la estructura general de evaluación, fijación de metas, reclutamiento, capacitación e imputabilidad de los miembros del Servicio Profesional Electoral. Lo primero que salta a la vista es que es la estructura más sistematizada y formalizada de todos los órganos hasta ahora estudiados. La tabla 2.8 explica lo anterior de forma más esquematizada:

TABLA 2.7 FACTORES DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

Factor	Check mark	Características
Permanencia en el cargo	Sí	Son cargos administrativos permanentes.
Vocación para el cargo	Sí	La ley no establece filtros como una Licenciatura en específico, pero la capacitación periódica, así como un proceso riguroso de reclutamiento permiten integrar al personal más adecuado para cumplir el cargo.
Evaluación del cargo	Sí	Existe un mecanismo sistematizado de evaluación.
Reclutamiento	Sí	Para pertenecer al Servicio Profesional Electoral es necesario pasar por tres filtros rigurosos.
Paga	Sí	Los miembros del Servicio Profesional Electoral, aunque no sean tan bien pagados como los Consejeros Generales o los Directores Ejecutivos, cuentan sueldos bastante competitivos en términos generales.
Imputabilidad	Sí	Cuenta con un sistema de imputabilidad sistematizado

Fuente: elaboración propia

Como es posible apreciar en la tabla 2.8, los miembros del Servicio Profesional Electoral –como su nombre lo dice- en conjunto forman al órgano más profesionalizado de todo el Instituto, al reunir a la perfección los seis factores de profesionalización evaluados por el presente estudio. ¿Pero eso significa que su

¹⁸⁰ Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa Artículo 207

desempeño es superior en dado caso que el de la Junta General Ejecutiva y el Consejo General? La respuesta es muy relativa. Es necesario reiterar que el Servicio Profesional Electoral, la Junta General Ejecutiva y Consejo General son órganos de naturaleza distinta, mientras que los primeros dos son órganos ejecutivos/administrativos, el segundo es uno de carácter político. Siendo una organización mucho más grande la del Servicio Profesional Electoral –no tan mediática- forzosamente necesita de un sistema riguroso de control, para que la estructura no haga tambalear la cabeza del Instituto. Ahora bien, aunque el Servicio Profesional Electoral sea el único órgano evaluado con los seis factores de profesionalización a favor, tanto la Junta General Ejecutiva, como el Consejo General son puestos de mucho mayor renombre, por tanto más atractivos para los servidores públicos con una trayectoria más amplia, es decir más competidos y por ende mejor conformados en nombre, además que la gran mayoría de los miembros del Servicio Profesional Electoral tienen como objetivo alcanzar uno de los puestos de la cabeza (esa idea de competencia interna por un puesto de arriba es benéfica para el mismo Instituto). El Servicio Profesional Electoral es una muestra palpable de que el INE es una de las pocas instituciones públicas modernas en el país. Aunque esto no es garantía de que todo el proceso electoral se encuentre plenamente profesionalizado ni exento de posibles fallas de operatividad.

Órganos base

Integración de las Mesas Directivas de Casilla

La conformación de las Casillas Electorales se hace a través de una doble insaculación hecha en primera instancia por el Consejo General –que sortea un mes de nacimiento y su inmediato posterior, así como una letra del alfabeto- y después por los Consejos Distritales tomando como principal referencia la primera letra del apellido paterno y la escolaridad de los ciudadanos aptos.

La conformación de las casillas se divide en dos etapas: la primera etapa consiste en visitar, sensibilizar y dar una primera capacitación a los ciudadanos sorteados por el Consejo General a través, se sortea el 13% del Padrón Electoral,¹⁸¹ tomando como base el mes de nacimiento. En esta etapa a cada Capacitador Asistente Electoral (desde ahora CAE) se le asigna un Área de Responsabilidad Electoral (ARE) que conforma una o más secciones electorales. A los CAE's se les entrega un espectro de alrededor de cuatrocientas cartas notificación de las cuales tendrán que obtener respuesta de cada una de ellas. Es decir, determinar qué ciudadanos se consideran aptos para ser Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla (desde ahora FMDC). Un ciudadano apto reúne los requisitos establecidos por la ley para ser FMDC, además de haber recibido la primera capacitación –que básicamente es una introducción a las actividades realizadas dentro de las casillas, así como los cargos a elegir y la forma en que los ciudadanos fueron sorteados.

En la primera etapa se depura la lista de ciudadanos sorteados, es decir, del espectro de cuatrocientos posibles FMDC, habrá un gran número de ciudadanos que declinarán el cargo ya sea por motivos laborales, de salud, escolares o negativas a participar; otras veces ni siquiera será posible localizar al ciudadano insaculado, ya sea por cambios de domicilio o incluso fallecimiento. Es deber del CAE hacer la depuración lo mejor posible, dando respuesta a cada una de las cartas notificación –afirmativa o rechazo- obteniendo el mayor número de ciudadanos aptos posibles.

Los CAE's son evaluados y tienen metas concretas en la primera etapa. En cuanto más ciudadanos aptos logren obtener será más alta su calificación. El mínimo de ciudadanos aptos está en función del número de casillas que tenga por sección y por Área de Responsabilidad Electoral, me explico: un CAE tiene un promedio de seis casillas a su cargo o en su Área de Responsabilidad Electoral, ésta puede dividirse en una o varias secciones.¹⁸² Durante la primera etapa al

¹⁸¹ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales Artículo 253

¹⁸² Una sección es la unidad territorial básica electoral, por cada sección se pondrá al menos una casilla. Cada sección tendrá como mínimo 100 electores y como máximo 3,000. Artículo 147 de la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales.

CAE se le entregan en promedio de cuatrocientas Cartas Notificación con los datos de los ciudadanos sorteados dentro de sus secciones. De aquellas Cartas, se le exige un mínimo de ciudadanos aptos para la siguiente etapa, en general debe al menos duplicar la cantidad de ciudadanos necesarios para integrar sus casillas el Día de la Jornada Electoral. En total, el CAE al menos debe obtener catorce ciudadanos aptos por cada casilla que tenga a su cargo. El CAE con seis casilla necesitaría entonces un mínimo de ochenta y cuatro ciudadanos aptos. Su calificación aumentará conforme vaya superando aquella cifra mínima.

El CAE también darle un estatus ya sea de afirmativa o negativa a participar a cada una de sus Cartas, es decir, debe notificar a cuanto ciudadano sorteado tenga a su cargo –con la salvedad de que algunos ya no radican en su domicilio, viven en el extranjero o han fallecido. El resto de la calificación del CAE se reparte en la forma en que llena los formatos necesarios, su entrega diaria a los Supervisores Electorales y tareas de asistencia electoral como la recabación de anuencias. La primera etapa dura alrededor de un mes y medio y depende del día en que la Jornada Electoral se realice.

Una vez establecidos cuántos y cuáles serán los ciudadanos aptos, en las fechas marcadas por la ley, los Consejos Distritales proceden a realizar la segunda insaculación, es decir, un sorteo que pondera la letra del alfabeto sorteada por el Consejo General y la escolaridad de los ciudadanos aptos de la primera etapa. De esta segunda insaculación se obtienen a los siete Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla en cada una de las secciones: un presidente, un secretario, un primer escrutador, un segundo escrutador y tres suplentes generales.¹⁸³

Durante la segunda etapa los CAE's se encargan de entregar los nombramientos a los FMDC y darles una segunda capacitación que de dura de una hora a una hora y media. Ésta debe concentrar todas las actividades que los

¹⁸³ Las últimas reformas electorales han modificado los tiempos de las elecciones locales y federales, de modo que éstas se empalmen. En el Proceso Electoral 2014-2015 varios estados tuvieron elecciones concurrentes, en las que una sola Mesa Directiva de Casilla recibía la votación para elecciones federales y locales al mismo tiempo. Para el 2018 se empalmarán seis elecciones: Presidente de la República, Senadores, Diputados Federales, Gobernadores, Diputados Locales y Ayuntamientos. Por tanto, las MDC tienden a hacerse más grandes, sumándose un segundo Secretario y un Tercer escrutador.

FMDC cumplen durante el Día de la Jornada, ya sea: recepción del voto, llenado de Actas, clasificación y conteo de los votos y armado del expediente de casilla. La segunda capacitación se hace en los domicilios de los FMDC, el CAE tiene a su disposición una amplia gama de materiales didácticos que buscan simular a lo que en realidad se toparán los FMDC en las votaciones. Durante esta segunda etapa los FMDC también pueden asistir a simulacros organizados por los CAE's para poner en práctica todas las actividades enseñadas durante la capacitación.

Los CAE's también entregan los paquetes electorales, ya que según la ley, los presidentes de casilla deben tener en su poder una semana antes de la Jornada Electoral y llevar a la casilla el día de la elección.

Para el Día de la Jornada Electoral, el CAE se encarga de asegurarse de que las casillas a su cargo se instalen a como dé lugar. En la mayoría de los casos, se trata únicamente de esperar a que los FMDC se presenten e inicien a la hora estipulada por la ley, y en su caso hacer las sustituciones necesarias con los suplentes generales, así como asistir a los funcionarios en cualquier situación o incidente que se presente, ajeno al transcurso natural de las votaciones. Resolver incidentes,

El CAE se encarga de recabar toda la información necesaria en torno a la instalación y funcionamiento de las casillas a su cargo y comunicársela a las Juntas Distritales y Consejos Distritales.

Por último, los CAE's se encargan de transportar a los Presidentes de casilla (junto con los paquete electorales) a la sede del Consejo Distrital correspondiente.¹⁸⁴

Capacitador Asistente Electoral (CAE)

¿Quiénes son los CAE's? Formalmente los CAE's son adscritos a las Juntas Distritales Ejecutivas, en especial a la Vocalía de Capacitación y Educación

¹⁸⁴ Existen otros mecanismos de transporte de paquetes electorales, como el mecanismo itinerante, en el que, en lugar de que cada presidente vaya a la sede del Distrito Electoral, los paquetes se colecten en lugares más cercanos adonde se instalan las casillas y se transporten en conjunto a los Consejos Distritales, pero en dado caso, también entra a la obligación de las elecciones

Cívica. El CAE es el personal del INE encargado de visitar, notificar, sensibilizar, y capacitar a los ciudadanos sorteados como funcionarios de casilla en cada proceso electoral, así como asistir en la instalación de casillas el Día de la Jornada Electoral (que es un resumen de todo lo descrito en el subapartado anterior).¹⁸⁵ Este estudio considera al Capacitador Asistente Electoral como un elemento clave en la organización de elecciones, aunque mediáticamente permanezca casi en el anonimato.

Para ser CAE se debe contar con los siguientes requisitos legales:

- a) Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y contar con Credencial para Votar con fotografía vigente;
- b) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter imprudencial.
- c) Haber acreditado, como mínimo, el nivel de educación media básica (secundaria).
- d) Contar con los conocimientos, experiencia y habilidades necesarios para realizar las actividades.
- e) Ser residente en el distrito electoral uninominal en el que deba prestar sus servicios.
- f) No tener más de 60 años de edad al día de la Jornada Electoral.
- g) No militar en ningún partido u organización política, ni haber participado activamente en alguna campaña electoral.
- h) No haber participado como representante de partido político o coalición en alguna elección celebrada en los últimos tres años.

El proceso de contratación se divide en tres fases: 1) una revisión de currículum y plática introductoria; 2) examen de conocimientos electorales; 3) entrevista hecha por los vocales de la junta distrital correspondiente, junto con los consejeros distritales.

En cada proceso se contratan un aproximado de ochenta CAE's, pero depende mucho de la cantidad de casillas que tenga por instalar la Junta Distrital respectiva.

¹⁸⁵ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales Artículo 303

El CAE también está sometido a una constante evaluación, en primera instancia predomina su calificación de su trabajo en capacitación y posteriormente en asistencia electoral. La Vocalía de Capacitación establece metas diarias que el CAE debe cumplir, en la primera etapa por ejemplo: un mínimo de visitas, notificaciones y ciudadanos aptos diarios; en la segunda etapa tiene que ver más con la calidad de capacitación, la cantidad de renunciaciones y el número de funcionarios que acudieron a los simulacros.

La continuidad del CAE se ve comprometida y evaluada con respecto a su entrega diaria. Ya que es tan poco el tiempo con el que se cuenta para preparar la elección, las vocalías no pueden tolerar un mal rendimiento por un lapso prolongado.

Su contrato dura un promedio de cinco meses cada proceso electoral, pero existe una especie de continuidad, debido a que gran parte de los CAE's deciden repetir proceso a proceso, lo que le da a las Vocalías de Capacitación y Organización, cierto control sobre el personal. Un CAE que desee repetir en procesos posteriores sabrá que tiene que cumplir sus funciones lo mejor posible, sin embargo, hacer de éste un trabajo temporal impacta mucho en la calidad de personal que decide competir por el cargo por varias razones, entre las cuales encontramos: 1) Un CAE muchas veces combina dos o más actividades a la vez (aunque la convocatoria especifique que es un trabajo de tiempo completo), por tanto, sus tareas como capacitador pueden ser relegadas a segundo o tercer término, dando prioridad siempre al empleo que es permanente; 2) los trabajos temporales no suelen ser muy atractivos a nivel laboral, por tanto se disminuye los perfiles que deseen competir; 3) un trabajo temporal no crea el mismo nivel de identificación, lealtad y compromiso con los objetivos institucionales que un empleo de carácter permanente, a esto se le suma que las vacantes se abren cada tres años, por tanto la amenaza de ser despedidos no tiene tanto impacto en los CAE's novatos, o al menos no de la misma forma que a los CAE's con experiencia. Con la Tabla 2.9 es posible hacer una mejor evaluación del cargo:

TABLA 2.8 FACTORES DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS CAPACITADORES ASISTENTES ELECTORALES

Factor	Check mark	Características
Permanencia en el cargo	No	Cargo dura un promedio de cinco meses
Vocación para el cargo	No	Los requisitos legales son muy flexibles –mínimo la secundaria terminada.
Evaluación del cargo	Sí, en parte	Los CAE's son evaluados constantemente, pero el impacto en dicha evaluación sobre ellos no es tan importante, debido a la naturaleza temporal del cargo.
Reclutamiento	Sí	Existen tres filtros pertinentes.
Paga	Sí, en parte	Un CAE gana alrededor de \$5 000 al mes más los gastos de campo (\$25 diarios en promedio).
Imputabilidad	Sí	Los CAE's pueden ser destituidos del cargo de forma relativamente fácil por bajo rendimiento, falseo de información o manejo inadecuado de la información confidencial.

El nivel de profesionalización y competitividad de los CAE's es el más bajo de todos los órganos hasta ahora evaluados, sólo cuenta con dos factores completos, dos partes y dos faltantes, siendo a pesar de lo anterior, una figura fundamental para la organización de las elecciones a nivel macro. Me atrevo a decir que sin CAE's es imposible hacer elecciones con la estructura que se decidió seguir –hay que tener en cuenta que es el CAE el que tiene el contacto directo con los FMDC, de él dependen en gran parte la instalación de casillas y el funcionamiento de las mismas. El CAE además concentra todas las actividades de capacitación a los FMDC, el que recaba sus datos, en cierta forma, la fidelidad de la ciudadanía para cumplir el cargo se vincula más con el compromiso que adquieren con el CAE, que con la responsabilidad que implica el cargo.

Ahora bien ¿es suficiente el perfil de profesionalización que tiene el CAE? La respuesta a mi punto de vista es negativa, pero hay que matizar un poco este argumento: Por obviedad hay algunos factores que no vale la pena modificar, por ejemplo: exigir la permanencia en el cargo de los CAE's sería excesivamente caro e inútil la mayor parte del tiempo; la forma en que son evaluados los CAE's me

parece pertinente, y aunque se quieran conjuntar más puntos, la naturaleza del cargo impide que tenga un verdadero impacto la evaluación.

No obstante, hay factores en los que se puede mejorar bastante y cuyo resultado sería completamente benéfico: 1) el perfil del CAE, quizás es excesivo pedir que tengan Título y Cédula profesional, porque muy pocos serían los que se postularan y quizás no se cubriría con el mínimo requerido para convertirse en un trabajo competitivo, pero elevarlo a nivel preparatoria sería prudente, además de exigir cierta experiencia comprobada en los rubros de: enseñanza y/o capacitación y trabajos de campo; 2) el proceso de reclutamiento también puede ser un tanto más estricto: el examen concentrarse enteramente en conocimientos del proceso electoral; la entrevista enfocarse en situaciones complicadas que se pueden suscitar y que afectan el desarrollo de las votaciones etc.; 3) Quizás el más importante, el sueldo. Un trabajo temporal muy bien pagado eleva el nivel automáticamente de competencia de quienes aspiran al puesto, de la misma forma que aquél que lo obtenga tenderá a buscar conservarlo aunque sea eventual.

Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla

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 que se dividan los 300 distritos electorales y las demarcaciones electorales de los estados;¹⁸⁶ los Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla son los ciudadanos que integran las casillas y que asumen todas las responsabilidades electorales que les confiere la ley.

Las mesas directivas de casilla se integrarán con un presidente, un secretario, dos escrutadores, y tres suplentes generales, siendo los primeros cuatro los que ejerzan las actividades correspondientes, y ante la ausencia de éstos se podrán hacer uso de los suplentes generales. Para ser FMDC se requiere: :

¹⁸⁶ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, Artículo 81

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y ser residente en la sección electoral que comprenda a la casilla;
- b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores;
- c) Contar con credencial para votar;
- d) Estar en ejercicio de sus derechos políticos;
- e) Tener un modo honesto de vivir;
- f) Haber participado en el curso de capacitación electoral impartido por la junta distrital ejecutiva correspondiente;
- g) No ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía, y
- h) Saber leer y escribir y no tener más de 70 años al día de la elección.¹⁸⁷

A lo anterior hay que agregar que los FMDC fueron sorteados dos veces para llegar a su cargo, una primera insaculación hecha por el Consejo Distrital con base al mes de nacimiento sorteado por el Consejo General en el diciembre anterior a la elección; una segunda insaculación de todos los ciudadanos aptos que se obtuvieron en la primera etapa, en la que se reparten cargos y nombramientos.

Los FMDC son visitados, notificados y capacitados por los CAE's, siendo con éstos el principal y muchas veces el único contacto que tienen con el Instituto. El FMDC tuvo que haber pasado por un proceso de instrucción y capacitación en torno a las actividades relacionadas con su cargo. Esta capacitación dura alrededor de una hora y media, aunque si así lo solicitase, el CAE podría impartir tantas capacitaciones como fuesen necesarias. El FMDC también debe acudir a un simulacro organizado por los CAE's, aunque este requisito no es tan estricto como lo es la capacitación. No obstante existen situaciones muy concretas en las que por una u otra razón, las mesas directivas de casilla no se integran con ciudadanos capacitados, sino con gente tomada de la fila.

Ya instalada la casilla, los funcionarios que la componen sólo son cuatro como máximo y tres como mínimo. De ser necesario podría integrarse únicamente con gente formada en la casilla, siempre y cuando cumplan con los

¹⁸⁷ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, Artículo 83

requisitos legales. Las tareas dentro de la casilla se reparten de la siguiente forma:

Son atribuciones de los presidentes de las mesas directivas de casilla:

- a) Recibir de los consejos distritales la documentación, útiles y elementos necesarios para el funcionamiento de la casilla, y conservarlos bajo su responsabilidad hasta la instalación de la misma;
- b) Identificar a los electores;
- c) Mantener el orden en la casilla y en sus inmediaciones;
- d) 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;
- e) 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;
- f) Practicar, con auxilio del secretario y de los escrutadores y ante los representantes de los partidos políticos presentes, el escrutinio y cómputo;
- g) Entregar el paquete electoral, junto con el expediente de casilla a la Junta Distrital correspondiente;
- h) Fijar en un lugar visible al exterior de la casilla los resultados del cómputo de cada una de las elecciones.¹⁸⁸

Son atribuciones de los secretarios de las mesas directivas de casilla:

- a) Levantar durante la jornada electoral las actas que ordena la ley;
- b) Contar, inmediatamente antes del inicio de la votación y ante los representantes de partidos políticos que se encuentren presentes, las boletas electorales recibidas y anotar el número de folios de las mismas en el acta de instalación;
- c) Comprobar que el nombre del elector figure en la lista nominal correspondiente;

¹⁸⁸ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales. Artículo 85.

d) Recibir los escritos de protesta que presenten los representantes de los partidos políticos;

e) Inutilizar las boletas sobrantes.¹⁸⁹

Son atribuciones de los escrutadores de las mesas directivas de casilla:

a) Contar la cantidad de boletas depositadas en cada urna, y el número de electores que votaron conforme a las marcas asentadas en la lista nominal de electores, cerciorándose de que ambas cifras sean coincidentes y, en caso de no serlo, consignar el hecho;

b) Contar el número de votos emitidos en favor de cada candidato, fórmula, o lista regional;

c) Auxiliar al presidente o al secretario en las actividades que les encomienden.¹⁹⁰

El cargo de FMDC es obligatorio, pero como se ha mencionado reiteradas veces, la renuncia o falta aún sin causa justificada no tiene ninguna sanción o castigo. El cargo no tiene paga alguna, aunque el Instituto se encarga de darle una dieta a cada funcionario de alrededor de \$250.

La profesionalización de las mesas directivas de casilla no puede ser evaluada con los mismos factores con los que se han evaluado los órganos anteriores, en primer lugar, porque no son propiamente cargos de administración pública o de carácter político, sino una labor ciudadana; segundo, no es un cargo que reciba ninguna clase de remuneración, reclutamiento o evaluación. No obstante, cabe señalar que se presentan serias deficiencias en su conformación y funcionamiento durante las votaciones que tienen impacto directo en los resultados finales, así como en la generación de confianza en el Instituto y las elecciones en general.

Errores dentro de las Mesas Directivas de Casilla

¹⁸⁹ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales Artículo 86.

¹⁹⁰ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales Artículo 87.

La estructura de nuestra organización electoral ha funcionado por ya casi veinte años con resultados favorables¹⁹¹, ¿qué problemática se puede encontrar si es un modelo comprobado a través del tiempo?

El modelo de organización electoral no se ha puesto en duda en ningún momento desde su independización.¹⁹² No obstante ha sido sólo una vez que se le probó a profundidad en todos sus ámbitos,¹⁹³ me refiero la elección federal del 2006, donde la diferencia entre el primer y segundo lugar fue de menos de un punto porcentual. Elecciones muy competitivas exhiben las fallas en la forma en que las elecciones se organizan, errores dentro de las casillas en ese contexto pueden tener un peso político específico que los candidatos perdedores han tomado como bandera para desestabilizar la institucionalidad del país.

La problemática que encuentra este estudio es que aún se presentan demasiados errores dentro de las casillas que no pueden ser considerados dolosos o tendenciosos –porque no afectan a un partido o candidato en concreto, sino que son generalizados- pueden convertirse en armas de desestabilización en el futuro. Esto aunado a que se prevé que las elecciones competitivas en México seguirán siendo una constante –al menos es el contexto que se vislumbra para el 2018- dan como resultado una urgencia por perfeccionar lo más posible la forma en que se reciben y cuentan los votos.¹⁹⁴

¿Qué errores encontramos en las casillas? A mi parecer es necesario hacer una diferenciación clara en los tipos de errores: 1) los errores numéricos en el escrutinio y cómputo, es decir que las cifras numéricas en los apartados de las actas no coinciden en la suma total;¹⁹⁵ 2) errores en la recepción de votos; 3) errores en la integración de las casillas.

¹⁹¹ Desde su última modificación relevante en la reforma de 1996, cuando se le arrebató al ejecutivo completamente la organización de elecciones

¹⁹² Woldenberg José, *El cambio democrático y la educación cívica en México*,: Cal y Arena, México, 2015

¹⁹³ Crespo *Op Cit.* Pág 16

¹⁹⁴ No es que todas las fallas en la organización de elecciones recaigan únicamente en los CAE's y/o FMDC, pero este estudio ha tomado esta rama en específico que puede mejorarse obviando que no es lo único en lo que hay que trabajar para hacer más confiables las elecciones.

¹⁹⁵ Instituto Federal Electoral, *Análisis de las Actas de Escrutinio y Cómputo de las Elecciones Federales 2009*, IFE, 2010, pág.28 obtenido de: <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElecttorales/ProcesoElectoral2008-2009/ProcesoElectoral2009-docs/AnalisisActasEscrutinioComputo2009.pdf>.

Los errores numéricos se obtienen a través de la suma de los apartados contenidos en las Actas de Escrutinio y Cómputo. El FMDC debe hacer distintos conteos durante la Jornada Electoral: la cantidad de boletas que se entregaron para la elección;¹⁹⁶ la cantidad de ciudadanos que votaron ese día, la cantidad de votos sacados de la urna y la suma de las cantidades votos para partido político, votos para coalición y/o candidatura común, para candidato no registrado y votos nulos. Estas cifras deben coincidir en todo momento, por ejemplo: la cantidad de votos sacados de la urna debe ser igual a la cantidad de ciudadanos que votaron dentro de la casilla; la cantidad de votos salidos de las urnas debe ser igual a la suma total de votos para partido político más votos nulos etc. A lo anterior se le da el nombre de “consistencia interna”¹⁹⁷Un último candado que se puede obtener es la suma total de las boletas sobrantes y votos sacados de la urna y comparar las cifras con la boletas entregadas a la casilla, a esto se le conoce como “consistencia externa”. Un “Acta Consistente” es aquella que está libre de cualquiera de estos errores o inconsistencias en la misma. El cuadro 2.1 ejemplifica mejor esta idea:

CUADRO 2.1 EJEMPLO DE CIFRAS DENTRO DE UN ACTA CONSISTENTE

Total de boletas entregadas TBE	500
Total de boletas sobrantes TBS	200
Total de Ciudadanos que votaron TCV	300
Total de boletas sacadas de las urnas TBU	300
Votos para el partido 1 VP1	70
Votos para el partido 2 VP2	40
Votos para el partido 3 VP3	80
Votos para el partido 4 VP4	90
Votos nulos VN	20
Total de votos TV	300

Elaboración propia con datos ficticios, basado en los apartados que en que se encuentran en las Actas de Escrutinio y cómputo

¹⁹⁶ Ya sea de diputados, senadores y presidente de la república.

¹⁹⁷ *Ibíd.* Pág. 42

Las cifras en el ejemplo anterior concuerdan en todo momento: el TCV es igual al TBU (300), es decir, existen tantos votos en la urna como personas que votaron; el total de votos es igual a la sumatoria del total por partido político y voto nulo ($70+40+80+90+20=300$); el TV es igual al TBU y TCV. Lo anterior constituye la consistencia interna del acta; la consistencia externa se obtiene sumando TBS (200) con TBU (300), cifra que debe ser igual a TBE (500).

Un “acta inconsistente” es aquella en las cifras anteriores no coinciden, es decir, donde en apariencia faltan o sobran votos:

CUADRO 2.2 EJEMPLO DE CIFRAS DENTRO DE UN ACTA INCONSISTENTE

Total de boletas entregadas TBE	500
Total de boletas sobrantes TBS	200
Total de Ciudadanos que votaron TCV	300
Total de boletas sacadas de las urnas TBU	298
Votos para el partido 1 VP1	71
Votos para el partido 2 VP2	40
Votos para el partido 3 VP3	81
Votos para el partido 4 VP4	90
Votos nulos VN	20
Total de votos TV	298

Elaboración propia con datos ficticios

En el ejemplo anterior TCV y TBU no coinciden, teniendo una diferencia de 2. Así pues se entiende votaron más personas de las que se tiene físicamente el voto, es decir, que se contabilizó mal o que dentro de las casillas dos ciudadanos no depositaron su voto en la urna.

Por lo tanto, no hay consistencia interna. La consistencia externa también se ve afectada: Al sumar TBU + TBS nos da como resultado 498, es decir, 2 boletas no corresponden a aquella casilla. En dado caso, la diferencia entre el primer lugar Partido 4 y el segundo Partido 3 es de 9, por lo tanto no se toma como un error relevante que afecte el resultado final de la votación. No obstante sugiere que el nivel de certeza dentro de la casilla no es el adecuado, peor aún, si

este error se generaliza en todas las casillas se hablaría que puede haber más de 120 mil votos flotando en el aire, que no se sabe a quién corresponden o si fue legal la forma en que se contaron o se emitieron.

Los errores en la recepción de voto son aquellos en los que dentro de la casilla se permite votar a quien no está facultado por la ley, el caso contrario, en el que un ciudadano plenamente facultado es impedido de votar. Aunque no se puede hacer un análisis estadístico de cómo se han comportado este tipo de errores (porque, por lo general pasan desapercibidos, al ni siquiera detallarse en el Acta de Incidentes de la casilla), sí es posible establecer que en buena parte éstos ayudan a explicar a los errores numéricos. El ejemplo mostrado en el cuadro 2.2, si se hace una pequeña modificación, es decir, que en lugar de que falten boletas, sobren dos, pudo ser producto de un error de recepción de voto. Hipotéticamente dos ciudadanos no inscritos en lista nominal o lista adicional a los que se les haya permitido votar ese día –contra la ley- y que no pudieron contabilizarse las marcas votó en la lista nominal, porque éstos no aparecen en ella derivaron en dos votos extras que parecen no tener dueño, o que su dueño legalmente no podía ejercer su voto, en cualquier caso, son votos que inciertos, que vuelven incierta a la casilla también.

Errores de los FMDC pueden ser atribuidos indirectamente a los CAE's, por deficiencias en la capacitación, pero unos tienen más peso que otros. Mientras que en los primeros dos (numéricos y de recepción), el CAE tiene un grado relativo y menor, en la tercera tipología, errores de integración, el CAE es casi 100% responsable. Ya que a final de cuentas es éste el vigilante número uno de que las casillas se integren respetando lo que la ley establece. Los errores en la integración sugieren dos cosas principalmente: la casilla no se integró con personas facultadas por la ley para ser FMDC (pertenecientes a la sección, que sepan leer y escribir, menores a 71 años, no pertenecientes a un cargo de dirigencia partidista etc.); segundo, que el lugar donde se instale la casilla no cumple con los requisitos de la ley (estar dentro de la sección, no ser una fábrica, templo o centro de culto casa de algún candidato, bar, antro etc.). En cualquiera de los dos casos, la casilla fácilmente puede ser anulada.

Un contexto muy específico es el que pone a prueba al instituto en diferentes instancias, dicho contexto unido a un grado relativamente bajo de profesionalización se puede traducir en desconfianza en las elecciones en general por parte de los actores políticos, la sociedad civil, o la opinión pública.

El contexto al que hago mención reúne las siguientes características:

- 1) Sistema electoral suma cero. Es decir, donde el ganador se lleve todo y el perdedor nada, aún cuando la votación recibida por cada uno sea muy nivelada. De tal forma que mientras más cercana sea la distancia entre el primer lugar con respecto al segundo, éste resentirá más la derrota electoral al igual que el sector social que lo haya respaldado
- 2) Un sistema de partidos altamente competitivo, en el cual, se presenten elecciones que generen niveles elevados de incertidumbre con respecto al ganador o se prevean escenarios muy cerrados.
- 3) Desconfianza *per se*, en las instituciones públicas.
- 4) Problemas en la recepción, clasificación y conteo de los votos –aritméticos, de llenado y de cómputo. Errores que no necesariamente tienen que ser dolosos, sino que entran en la categoría de accidentales o por falta de capacitación, pero se reflejan en el resultado final de las elecciones.

Ésta es una vía para que las elecciones entren en un proceso de deslegitimación, que, aunque no llegue al grado de generar revueltas violentas o resultados que tengan que ser anulados y llamados a una nueva elección, si van en detrimento del propio instituto, a tal grado que deban hacerse modificaciones o “reformas parche” elección con elección.

¿Qué tan grande es el problema? Aunque las cuatro características permanecen dentro del sistema político mexicano casi sin interrupción, sólo en una ocasión se ha puesto en verdadera prueba al modelo de organización electoral en México: elecciones federales 2006.

Cuando la distancia entre el ganador y el perdedor es tan pequeña, cada error en el conteo de los votos o en el llenado de actas se vuelve significativo: “si por un voto se gana o se pierde, basta un voto dudoso o irregular para entrar en el

terreno de la incertidumbre sobre quién es el auténtico ganador”.¹⁹⁸ Este mismo problema se agrava cuando el perdedor, por cerca que se haya encontrado del ganador no obtiene nada –una característica propia del presidencialismo. Por lo que cualquier error que se presente en su perjuicio adquiere rasgos de suspicacia y desconfianza contra las elecciones.

El nivel de anomalías y errores de capacitación entre el 2000, el 2006 no fue tan distinto -1.26 y 1.35 respectivamente. De la misma forma en que los errores aritméticos y de llenado de actas fue bastante similar entre las elecciones del 2006 y 2012.

1) las elecciones del 2000 contaron con la ventaja de tener un candidato claramente ganador –Vicente Fox aventajó a Labastida por más de 10 puntos porcentuales-; junto con una inercia de credibilidad y buena reputación del órgano director de los comicios había adquirido poco tiempo atrás;¹⁹⁹ además de un nivel relativamente bajo de errores aritméticos y de cómputo en las casillas, ciertamente aquél no era un tema que se discutiera a nivel político. Las Mesas Directivas de Casilla funcionaban de sin lejos del ojo del huracán. En general, las elecciones del 2000 fueron consideradas como confiables por los actores políticos, la opinión pública y la sociedad civil.

2) Las elecciones presidenciales del 2006 concentraron características casi contrarias a sus predecesoras: el IFE había entrado en una crisis de credibilidad a partir del 2003, que se acrecentó al dejar fuera de las negociaciones de la designación de consejeros al PRD un año después;²⁰⁰ la distancia entre el candidato perdedor y ganador era minúscula; el porcentaje de error en las casillas no era bajo, pero su peso fue mucho mayor bajo el contexto de competencia. La transparencia y credibilidad de los comicios del 2006 sigue en duda por gran parte de la sociedad civil, sobre todo por aquellos afines a la izquierda lopezobradorista.

Andrés Manuel López Obrador puso sobre la mesa una serie de inconformidades en contra de todo el proceso en sí mismo y en gran parte en el escrutinio y cómputo de los votos, en el que al menos el 63% del total de las actas

¹⁹⁸ Crespo, *Op Cit.* Pág. 18

¹⁹⁹ Silva-Herzog, *Op. Cit.* pág. 31

²⁰⁰ Crespo *Op. Cit* pág. 19.

contadas por el PREP presentaban irregularidades o inconsistencias, ya sean internas o externas.²⁰¹ Es decir, menos de la mitad de las actas llegaban a resultados completamente certeros. Al respecto Crespo escribe:

De ser esta información correcta, y de no depurarse o justificarse de manera clara tales inconsistencias, éstas arrojarían una nube de incertidumbre sobre el resultado oficial (...) por ello me acerqué al PREP del IFE, para preguntar cuántos errores aritméticos detectaba entre los rubros del acta que estaban diseñados para coincidir. La cantidad resultó abrumadora: entre 800 mil y dos millones y medio, según rubros comprobados.²⁰²

Es necesario matizar un poco esta idea. El PREP también puede concentra errores en la captura, que después son depurados en los conteos distritales. De hecho la función principal de estos conteos es no definir toda la elección en los conteos que se hacen en casillas, sino tener varios filtros de seguridad. No obstante, las MDC son aquellas receptoras de votos, varios errores que cometen éstas no pueden ser depurados en otro momento y ése es el tema a tratar.

Aunque posteriormente, a través de estudios estadísticos se llegara a la conclusión de que los errores no fueron producto de un maquiavélico y perfectamente orquestado plan para cometer fraude electoral, sino que los errores no se favorecían o perjudicaban a un partido o coalición en específico.²⁰³ No obstante no es posible asegurar que los errores en la votación no fueron un factor determinante a la hora de emitir un ganador –sin importar su dolo. Aunque fuesen errores accidentales o producto de capacitaciones deficientes, siguen teniendo un peso específico en la generación de certeza en una elección. De esta forma, aunque no existiese fraude comprobado, las elecciones del 2006 no cuentan con los elementos suficientes para considerarse confiables.

El excesivo nivel de competitividad, la molestia y movilización del candidato perdedor pusieron sobre la mesa el problema de la profesionalización

²⁰¹ Crespo José. *El proceso de escrutinio y cómputo: Omisiones de las autoridades electorales*. Política, 2009, vol.16, pp.201-224. Obtenido en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=\\$166520372009000400009&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=$166520372009000400009&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 1665-2037.

²⁰² Crespo, *Op Cit*. Págs. 12 y 13.

²⁰³ Aparicio Javier, *Análisis estadístico de la elección presidencial de 2006 ¿fraude o errores aleatorios?*, Política y Gobierno, vol. Temático, núm. 2, 2009, pp. 225-243 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México.

de la integración de las casillas electorales. A partir de las elecciones del 2006, el entonces IFE empezó a realizar estudios en torno al funcionamiento de las mismas, de tal forma que pudiera abrir el panorama en situaciones similares.

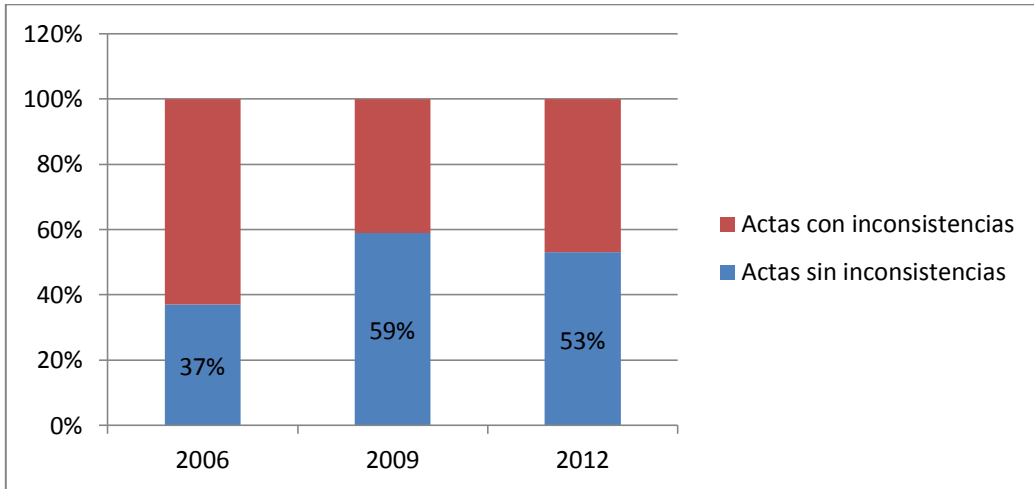
3) Las elecciones del 2012 se mantienen en el centro de los polos extremos que significaron sus predecesoras: la distancia entre el ganador, Enrique Peña Nieto, y su inmediato perseguidor, Andrés Manuel López Obrador, fue de un poco más del 8%, lo que fue considerada como una victoria holgada para el ahora Presidente de México; la credibilidad del IFE para ese entonces aún arrastraba el desgaste que significaron las elecciones del 2006; la cantidad de actas con errores o inconsistencias disminuyó casi en más de un 20% . Una de cada dos actas mostró alguna clase de inconsistencia, lo que sigue siendo una cifra importante que pone a consideración todo el proceso (53% de las actas no mostraban inconsistencias de ningún tipo).²⁰⁴

A final de cuentas un sector de la población civil no consideró legítimas las elecciones, pero en cantidad fue mucho menor que en el 2006, perteneciendo al sector ideologizado y cercano a la izquierda obradorista, más que a un descontento generalizado. Por lo que pueden ser entendidas como elecciones confiables.

La profesionalización del proceso electoral, como pudimos ver, no es un tema menor, en determinado contexto resulta ser fundamental para no generar un ambiente de desconfianza extendido por toda la población. Aunque hay mejoras en este sentido como puede verse en la gráfica número 2.1. Éstas parecen insuficientes si se presenta un escenario similar al 2006 en el futuro.

²⁰⁴ Instituto Federal Electoral, *Análisis del llenado de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de las elecciones federales de 2012*, IFE, 2014 disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201401-22in_01P02-00.pdf

GRÁFICA 2.1 PORCENTAJES DE INCONSISTENCIAS, ELECCIONES 2006, 2009 Y 2012



Elaboración propia con datos obtenidos por IFE, 2009, 2015;

Como se puede apreciar, el avance del 2006 a 2009 con respecto al porcentaje de actas que contenían algún error numérico es muy significativo, por lo que se entiende que el IFE puso especial atención para elevar la confiabilidad en el conteo y clasificación de votos. Se agregaron algunos candados de seguridad o preguntas de control en las actas para asegurarse que el FMDC tuviera en cuenta que hay cifras que deben coincidir y que si no fuese así habría que modificar o poner especial atención en algún detalle. Lo que tuvo un efecto bastante positivo en términos generales. De 2009 a 2012 se tuvo un retroceso del 7%, que en buena medida se puede deber a que la primera sólo se votó por diputados federales, mientras que la segunda concentró tres elecciones, presidente de la república, diputados federales y senadores. Los FMDC en el 2009 contaron menos de un tercio de los votos que se contaron en el 2012, por tanto el margen de error en la segunda elección es mayor que en la primera, además de que el cansancio es un factor que se debe tomar en cuenta.

Un modelo agotado

Este apartado utilizará entrevistas hechas a CAE's que concentran al menos tres procesos electorales para ir enmarañando los porqués de los errores de

capacitación dentro de las casillas. La importancia de las entrevistas radica en que a consideración de este estudio, son los CAE's los ojos y extremidades del Instituto durante la instalación de casillas, a la par, sólo ellos entienden –porque lo viven a carne propia- qué dinámica social es la que está golpeando la instalación de casillas.

EL CAE tiene contacto directo con los ciudadanos y es aquel que pone en práctica todos los procesos de capacitación e instalación de casillas. Recibe órdenes de la Junta Distrital, pero a final de cuentas, “en campo”, es el que determina y toma las decisiones pertinentes para que las casillas funcionen de la mejor forma. Además el CAE tiene la responsabilidad de lograr que los ciudadanos se comprometan con los cargos de FMDC. El CAE entiende a la perfección de qué forma se integran las casillas y qué elementos impiden su funcionamiento adecuado.

Por otra parte, el CAE sufre las inclemencias de una ciudadanía poco comprometida y es el más indicado para sugerir arreglos institucionales para solucionar este problema. Por último, los capacitadores tienen a su cargo las casillas, siendo ellos los principales responsables de su buena instalación, por tanto, encuentran los medios para que esto así suceda y por lo tanto son capaces de discernir en qué está fallando el proceso.

Los perfiles entrevistados son los siguientes:

1. Guadalupe López Peña, cinco procesos electorales federales -2003, 2006, 2009, 2012, 2015;
2. Filiberto Ibáñez Rojas, seis procesos electorales federales -2000, 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015;
3. Fátima Adriana Valencia Sánchez, siete procesos electorales federales -1997, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015.
4. Angélica Sosa Díaz, tres procesos electorales federales: 2009, 2012 y 2015.
5. Tianny Xóchitl Rojano Martínez, cuatro procesos electorales: 2006, 2009, 2012 y 2015.
6. Rosario Toscano Barranco, cuatro procesos electorales: 2006, 2009, 2012 y 2015.

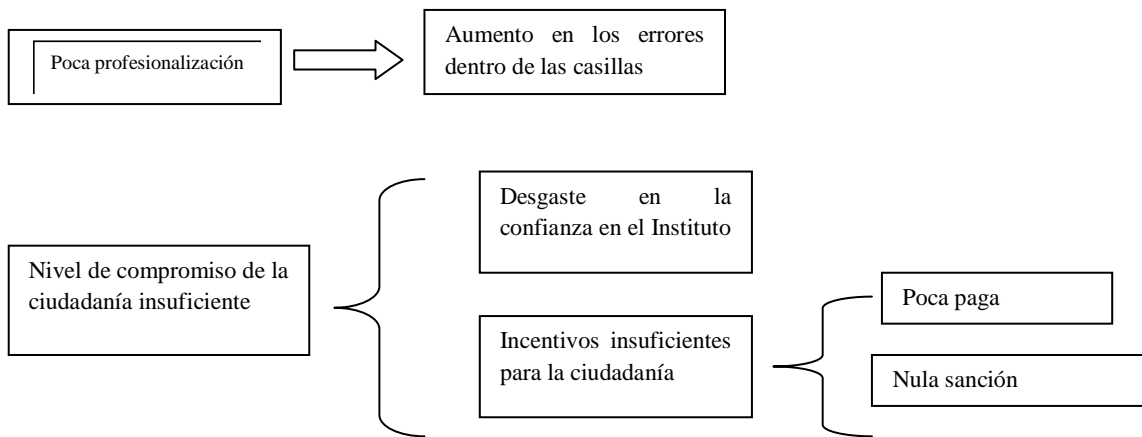
7. Eileen Zacaúla Cárdenas: Vocal de Capacitación Electoral y Educación cívica de la Junta 06 distrital de Puebla.
8. Armando Betancourt García Vocal Ejecutivo de la Junta 06 distrital de Puebla
9. Experiencia propia como CAE en 2012.

Los errores en casilla como vimos en el subapartado anterior, no son dolosos, pero son tantos que en determinado contextos generan un cierto nivel de incertidumbre: desde el 2006 hasta el 2012 se ha mantenido como cifra mínima que una de cada dos casillas contengan al menos un error en sus actas, en el peor de los casos (2006) casi se llegan a tener dos terceras partes de las casillas con al menos un error. Ahora bien ¿a qué se deben tantos errores?, ¿acaso no los órganos del INE habían mostrado un alto nivel de profesionalización en su conformación y funcionamiento?, ¿estamos ante un modelo agotado y caduco?

Contestando las dos últimas interrogantes es necesario hacer una anotación. El funcionamiento del INE parece ser el adecuado a grandes rasgos, de hecho se prevé que lentamente vaya absorbiendo la organización también de las elecciones locales. No es un modelo perfecto, le caen críticas por todas partes, pero sigue estando vigente. El modelo que se pone en duda en este sentido no es la organización a nivel macro, sino en el ámbito de capacitación electoral e integración de casillas, que son aspectos que están fallando y que pueden ser mejorados sin modificar todo el armado institucional con el que cuenta el INE.

Ahora bien, ¿a qué se deben los errores en casilla? A consideración de este estudio, la mayor parte del problema está en el modelo de integración de casillas y de capacitación electoral que ha llegado a un periodo de agotamiento. Debido principalmente a dos grandes problemas: 1) el FMDC no cuenta con la confianza en el sistema político, ni los incentivos suficientes para aceptar y comprometerse con el cargo que se le imputa, tampoco para realizar las tareas de la manera más adecuada y; 2) El CAE no tiene la capacidad de darle el seguimiento adecuado a los FMDC. Siendo la primera razón la fundamental y la segunda una complementaria. Como es posible ver en el esquema 2.1

ESQUEMA 2.1: NIVEL DE COMPROMISO EN LOS CIUDADANOS



Como se ve en el esquema 2.1, existe un nivel insuficiente de compromiso en la ciudadanía. La legitimidad con la que nació y funcionó el IFE fue por algún tiempo el único impulso necesario para que los FMDC cumplieran con sus obligaciones de índole electoral. De la misma forma, los errores dentro de las casillas no se había convertido en un tema político, por lo que al menos en apariencia, si existieron, de ellos no se habló con relevancia. El desgaste natural del Instituto a través de los años, junto con el desencanto generalizado con la democracia –no sólo en México, sino en todo Occidente- detuvieron este impulso participativo, dejando a los “menos”, como aquellos ciudadanos que aceptan asumir la responsabilidad de ser FMDC. No obstante el Instituto no ha reaccionado adecuadamente ante este proceso.

El meollo del asunto es que a pesar que la ley es clara al establecer que el cargo de FMDC es obligatorio en caso de haber sido sorteado, no existe ninguna sanción para quien rechace el cargo con o sin causa justificada. Lo que le abre un abanico de posibilidades para que los ciudadanos en cuestión declinen el cargo en cualquier momento. La no imputabilidad o la nula sanción es un factor fundamental que moldeará el trabajo del CAE a lo largo del proceso y a mi consideración es lo que compromete en gran medida la profesionalización de la conformación de las casillas. Esto se debe principalmente a que la ciudadanía mira al cargo de FMDC como una especie de gabela, más que un trabajo que

concentra y demuestra un alto valor cívico, además de ser crucial para la vida democrática del país. A final de cuentas, a pesar de haber aceptado el cargo dos veces, recibir dos capacitaciones, ser invitado al simulacro etc. los ciudadanos pueden faltar el día de la Jornada Electoral, sin que existan repercusiones de ningún tipo lo que pone constantemente el riesgo de que éstas se conformen con gente no capacitada. En las entrevistas hechas a los CAE's se indagó este fenómeno. Ante la pregunta: “¿Cómo te afecta como CAE, que la ley no establezca ninguna sanción a quien se niegue a ser FMDC?” los CAE's confluyen en puntos muy concretos: Si no hay sanción tampoco hay certeza en la integración. Guadalupe López contesta lo siguiente:

No debería, pero eso me deja cierta incertidumbre a la hora de conformar las casillas. El problema es que el ciudadano te puede decir que sí hora, después no, o siempre mantener el sí y simplemente no presentarse. A eso le llamo incertidumbre, porque me ha tocado que aunque los vea convencidos y comprometidos, el día de la Jornada Electoral no llegan y debo hacer uso del suplente etc. Digo, entiendo que pueden pasar muchas cosas y por eso la ley prevé la existencia de suplentes, pero por más que lo intente hacer que todos se comprometan es complicado, por eso a mí me gustaría que al menos una multa le podamos meter, no a los que digan “no”, desde un principio, sino a los que digan “sí”, después “no”, o que simplemente no decidan llegar. Vaya, no quiero andar castigando a la gente, pero la existencia de esa multa le daría más certeza a la conformación de casillas.²⁰⁵

Así pues, los CAE's tampoco consideran que las renunciadas y rechazos estén fundamentados del todo, con sus debidas excepciones. El problema es la falta de motivación para aceptar y cumplir el cargo y según Fátima Valencia –CAE con más experiencia- esto puede culminar en la integración “improvisada” de casillas:

Un ciudadano no cree en su sistema político y piensa que aceptar ser un FMDC es una especie de espaldarazo hacia el mismo, bueno en el mejor se los casos ésa es una de las negativas que te ponen sobre la mesa, las demás se me hacen bastante triviales, en general nadie quiere desperdiciar su domingo haciendo algo que puede hacer otro, y por eso es que en casillas, lo termina haciendo cualquier improvisado que el CAE se encuentra por ahí.²⁰⁶

²⁰⁵ Suárez Daniel, comunicación personal entrevista, Guadalupe López Peña 2 de marzo del 2016, entrevista hecha en Puebla Puebla.

²⁰⁶ Suárez Daniel, comunicación personal entrevista, Fátima Valencia Sánchez, 22 de diciembre 2015, entrevista hecha en Puebla Puebla.

Filiberto Ibáñez, Angélica Sosa y Tianny Rojano coinciden en que es un fenómeno casi generalizado, que es producto de la desconfianza en las instituciones de gobierno, que tiene efectos directos en la participación electoral, aunque en muchas ocasiones la negativa no proviene del ciudadano mismo, sino del contexto en el que vive:

Uno sale a campo con una expectativa, a lo mejor en mi primer proceso yo pensaba “todo el mundo quiere”, “todo el mundo participa” (...) mucha gente piensa o dan por hecho “ay pues yo por qué”, “para eso está el gobierno que lo hagan ellos”.²⁰⁷

Mucha gente no te da ni la oportunidad de hablar con ella, no se da el tiempo de conocer (...) a veces los familiares te impiden llegar al ciudadano.²⁰⁸

Como CAE's nos toca muchas veces recibir todas las críticas que el ciudadano no puede hacerle a sus gobernantes. Ciudadanos te abren la puerta y al ver en qué consiste le motivo de tu visita de inmediato hacen una mueca, nadie quiere ser FMDC, saben que es mucho trabajo y que la paga es muy poca, muy pocos prefieren desperdiciar todo un domingo en tareas de esa índole, y uno como CAE se debe poner sobre la mesa muchas cartas, como que es una “responsabilidad ciudadana”, que el INE le expide la credencial sin cobrar ni un peso etcétera, pero son pocos los argumentos que podemos sacar, cuando un ciudadano no quiere, pues no quiere.²⁰⁹

El hecho de que sean muy pocos los ciudadanos que acepten el cargo disminuye el margen de maniobra del Instituto para que las casillas se integren y trabajen de la forma más adecuada; al mismo tiempo la doble insaculación hace al universo con el que se trabaja más reducido aún. El CAE se enfrenta con que es muy poca la gente que quiere participar en primera instancia. Y los pocos que se ven comprometidos con la responsabilidad a veces no son sorteados nuevamente en la segunda etapa. Tianny lo explica de la siguiente forma:

A veces vemos a nuestros Funcionarios sorteados para la segunda etapa y de inmediato pensamos: ¡chin, por qué no salió Juanita la del 24!, ¡Ella se veía bien comprometida!, en cambio te sale aquel que te puso mil peros y a lo mejor ni te llega y que tienes que estar casando. O te sale aquella señora que bueno la veo y está muy convencida y sí va a llegar, pero ya está grande y la verdad sería mejor que la responsabilidad cayera en alguien que goce de

²⁰⁷ Suárez Daniel, comunicación personal entrevista, Filiberto Ibáñez Rojas, 14 de abril 2015, entrevista hecha en Puebla Puebla.

²⁰⁸ Suárez Daniel, comunicación personal entrevista, Angélica Sosa Díaz, 28 de abril 2015, entrevista hecha en Puebla Puebla.

²⁰⁹ Suárez Daniel, comunicación personal entrevista, Tianny Xóchitl Rojano Martínez, 15 de abril 2015, entrevista hecha en Puebla Puebla.

salud plena, porque, vaya, la presión no es poco dentro de la casilla, además de ser muy cansado.²¹⁰

Un punto a favor y principal razón para que se haga una doble insaculación es que otorga la seguridad suficiente para que las Mesas Directivas de Casillas se integren con ciudadanos aleatorios y por lo tanto, que muy difícilmente pasaron por un proceso de corrupción previo por parte de los partidos políticos o similares. Pero el sorteo es tan plural que la integración de las casillas recae en ciudadanos no completamente aptos para el cargo. Un ciudadano debe cumplir dos requisitos para generar certeza dentro de las casillas: estar comprometido y al mismo tiempo tener ciertas competencias cognitivas para desempeñar el cargo. Así lo comentan Fátima Valencia y Guadalupe López:

Como CAE conformas tus casillas siguiendo dos criterios: primero, asegurar que sea gente que te va a llegar y que te va a cumplir; pero también debes cuidar las renunciaciones, es decir, a veces los señores ya grandes, que se ven comprometidos pero no captan tan rápido como un jovencito de 22 años, como CAE y en pro de que las casillas funcionen lo mejor posible, me dan ganas siempre de decirles: “seño, le agradezco enormemente pero pues, es mucho trabajo para usted” pero vaya, quién soy yo para pedir una renuncia de ese estilo, además que los números que ofrecemos habla de nuestro trabajo, si llego a la Junta con 11 ó 12 renunciaciones me van a decir: “oye qué está pasando ahí”.²¹¹

Lamentablemente, las casillas se tienen que integrar con quienes se sientan comprometidos, y no con quienes lo harían de la mejor forma. Me toca visitar licenciados en derecho, a veces tienen hasta dos maestrías, pero ni hablar, ellos no quieren, la que quiere es su mamá que no está tan instruida, que (...) son muy pocos los que cumplen ambas cualidades, o son ciudadanos comprometidos y responsables o son ciudadanos cuyas facultades les permiten entender todo rápidamente. Si te toca uno por casilla de ese estilo, ¡pues ya la hiciste!²¹²

En pro de generar confianza el INE realiza la doble insaculación. Lo que a primera instancia produce certeza a la larga golpea enormemente el proceso de integración de las casillas. ¿Qué sucede? Como bien lo describen los CAE's, es complicado trabajar con ciudadanos que no están convencidos, pero a la vez, el Instituto plantea metas concretas para evaluar su trabajo, así pues, la forma más

²¹⁰ Suárez Daniel, comunicación personal entrevista, Tianny Xóchitl Rojano Martínez, 15 de abril 2015, entrevista hecha en Puebla Puebla.

²¹¹ Suárez Daniel, comunicación personal entrevista, Fátima Valencia Sánchez, 22 de diciembre 2015, entrevista hecha en Puebla Puebla.

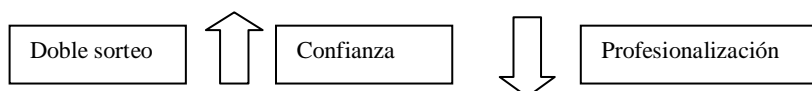
²¹² Suárez Daniel, comunicación personal entrevista, Guadalupe López Peña 2 de marzo del 2016, entrevista hecha en Puebla Puebla.

simple de integrar las casillas sería que se establecieran las renunciaciones necesarias –en la segunda etapa- de ciudadanos no comprometidos o que por alguna razón no puedan participar, de modo que las casillas a final de cuentas se integren con los “más aptos”, por aptos me refiero a que concentren dos características: compromiso y capacidad cognitiva.

No obstante, lo anterior no es posible por las siguientes razones: en primer lugar las renunciaciones deben hacerse de forma expresa y clara por parte de los FMDC, de lo contrario se estaría incurriendo en una violación a la ley, así, aunque el CAE sepa o tenga el instinto para distinguir con cuál funcionario se cuenta y con cuál no, es imposible para él intervenir en el proceso de renuncia.

En segundo lugar, es muy probable que la lista de reserva con la que se cuenta en cada sección no sea suficiente para integrar adecuadamente las casillas, es decir, que de todo el universo posible de ciudadanos, no exista el número suficiente de gente que cumpla las dos características y; por último y a mi parecer es la razón más importante, el CAE es evaluado en números, es decir, cuántos aptos obtuvieron en la primera etapa, y a la par cuántas renunciaciones tienen en la segunda. Por lo tanto, el CAE que busca repetir en procesos posteriores debe cuidar esa clase de indicadores, así que disminuye el número de renunciaciones al mínimo, a lo que él considera suficientes para integrar casillas manteniendo la mejor calificación posible, por lo que se conforma con que los ciudadanos cumplan sólo una característica -compromiso o capacidad cognitiva- dándole mucha mayor importancia al compromiso. Ésta es una postura arriesgada y que limita mucho más el margen de acción para integrar casillas. El esquema 2.2 explica de forma más general este fenómeno:

ESQUEMA 2.2 RELACIÓN: SORTEO Y PROFESIONALIZACIÓN



A final de cuentas, el peligro de utilizar funcionarios de la fila se mantiene latente durante todo el proceso. Este fenómeno tiene un impacto directo en la

manera en que se trabaja en las casillas, porque el CAE no puede estar supervisando el trabajo de los funcionarios permanentemente, sino que tiene que trasladarse de una casilla a otra constantemente, lo que deja a funcionarios sin ninguna clase de involucramiento en la materia, clasificando o contando votos y llenando actas. Lo que multiplica enormemente el riesgo de cometer errores.

La Vocal de capacitación entiende la problemática casi de la misma forma que los CAE's, establece lo siguiente:

La gente no suele tener compromiso, desgraciadamente en estos tiempos la palabra que da una persona no tiene valor, no es en todos casos (...) pero la gran mayoría es porque no existe ese compromiso de parte de la gente, una vez que ya te dijo que iba a participar, incluso gente que asistió a los simulacros y ese día simplemente se le hace fácil no presentarse, desconociendo todo lo que implica para nosotros y todo en lo repercute en nosotros no tener una casilla bien instalada.²¹³

La falta de compromiso también afecta a la calidad de la capacitación. Todas las tareas que se desarrollan dentro de las casillas son simples y entendibles sin importar grado de estudios o la procedencia del funcionario, incluso la ley sólo exige que éste sepa leer, escribir y contar. No obstante la información que deben absorber los FMDC es amplia y hay muchos aspectos que quedan al aire, porque una capacitación de una hora y media resulta insuficiente: Ante la pregunta: “¿Usted cree que una hora y media es suficiente para que se impartan todos los conocimientos necesarios para realizar las tareas dentro de la casilla?” Ambos vocales (Armando Betancourt y Eileen Zacaúla) tuvieron casi la misma reacción:

No, definitivamente no, es totalmente insuficiente, yo creo que para tener funcionarios debidamente capacitados, deberíamos planear un curso de cuanto menos tres días, de al menos seis horas cada día, después simulacros tres, cuatro, cinco simulacros, no sé, es sólo, es una, como diríamos, una embarrada de conocimientos, es una introducción básicamente al día de la Jornada. Es muy poco lo que se le da (...) es muy poco, para la cantidad de responsabilidades que se tiene como autoridad, se requiere de mucho más.²¹⁴

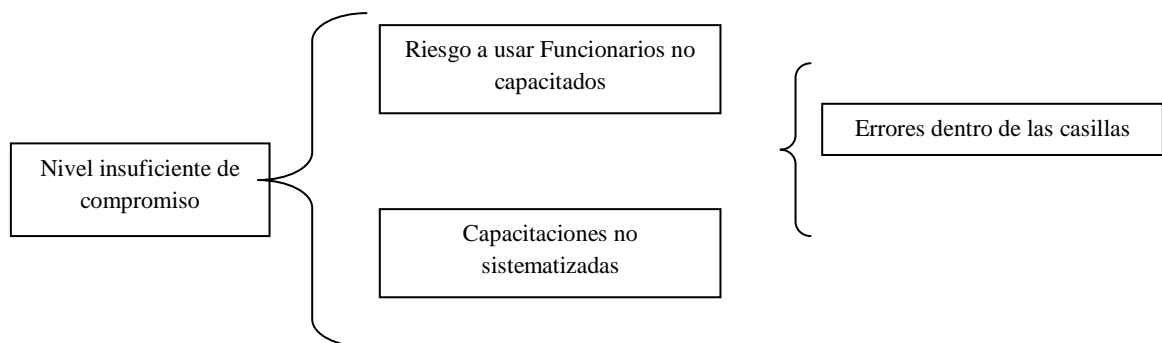
²¹³ Suárez Daniel, comunicación personal entrevista, Eileen Zacaúla Cárdenas 2 de mayo del 2016, entrevista hecha en Puebla Puebla.

²¹⁴ Suárez Daniel, comunicación personal entrevista, Armando Betancourt García, 2 de mayo del 2016, entrevista hecha en Puebla Puebla.

Es demasiado información para gente que no es especialista en el tema, a nosotros, que estamos inmersos en el tema se nos hace muy fácil (...) sin embargo los FMDC no están todo el tiempo conviviendo o todo el tiempo impregnándose de esta información, por lo tanto es muy poco el tiempo (...) es la cantidad de información, es muy amplia.²¹⁵

La postura más simple por adoptar supondría que, viendo que es demasiada información, lo más lógico sería aumentar y sistematizar las capacitaciones para el FMDC. No obstante, como se mencionó previamente, el nivel de compromiso condiciona también este aspecto. El Instituto sabe que el compromiso de la ciudadanía es completamente moral, ya que no existen verdaderos incentivos en concreto. Por tanto flexibiliza todo lo posible el proceso de capacitación. Uno de los argumentos que el CAE suele utilizar para que los ciudadanos acepten el cargo es que las capacitaciones son cortas, en el lugar y fecha que ellos establezcan, en pocas palabras, que se le quitará la menor cantidad de tiempo a los funcionarios. Lo que deja de lado en muchas ocasiones, impartir a profundidad las tareas electorales.

ESQUEMA 2.3 COMPROMISO Y CALIDAD DE CAPACITACIÓN



El Instituto se ve impedido de sistematizar las capacitaciones porque la ciudadanía no está dispuesta a invertir más que la mínima cantidad de tiempo y esfuerzo en ello –con sus debidas excepciones. Aumentar la cantidad de capacitaciones y hacerlas de un rigor más sistemático no tendría el impacto deseado. Inclusive podría tener efectos contrarios a los esperados como que el

²¹⁵ Suárez Daniel, comunicación personal entrevista, Eileen Zacaúla Cárdenas 2 de mayo del 2016, entrevista hecha en Puebla Puebla

ciudadano simplemente no se presente a las mismas –o que le cancele las citas a los CAE's o que renuncie al cargo. Lo explica de mejor forma la Vocal Eileen Zacaúla ante la pregunta: “¿Por qué no hacer una capacitación más sistemática?”

No lo hace la gente, no asiste a los centros capacitación, se les proporciona la información (...) lamentablemente vivimos en una dinámica en la que el tiempo es un recurso escaso y la gente no está tan disponible para estar invirtiendo tiempo en este aprendizaje como en otras cosas (...) la gente no asiste.²¹⁶

Ya que la educación cívica y la confianza general de los ciudadanos para con el Instituto es tan limitada e insuficiente como para generar el compromiso necesario para que se asuman los cargos de funcionarios con profesionalismo, el INE delega la responsabilidad de “comprometer” a la ciudadanía a los CAE's. Así pues, aunque los Capacitadores tienen metas dependiendo las tareas que asumen en cada etapa (como se dijo previamente: la cantidad de ciudadanos aptos en la primera etapa, la cantidad de renunciados, los tiempos en que terminan sus tareas etc.), la prueba final es cuántos ciudadanos de la fila usan el Día de la Jornada Electoral. Así lo asumen los CAE's Fátima, Filiberto, Tianny y Angélica, formando así un discurso que permea constantemente en las Juntas Distritales:

¿Cuándo consideras que hiciste bien tu trabajo?

(...) cuando se presentan (los FMDC) el día de la elección, aunque al trabajar con ciudadanos es un factor que no puedes regular al cien por ciento.²¹⁷

Bueno, siempre tienes que cumplir metas conforme a las tareas que te ponga el Instituto, pero la evaluación final y la que condiciona todo tu trabajo es el Día de la Jornada, cuántos funcionarios te llegaron, y si tuviste el infortunio de agarrar de la fila.²¹⁸

Pues cuando me llegan, la verdad. Qué más da que tengas trescientos aptos en la primera etapa, que te aventaste sin renunciados en la segunda y que tus hiciste siete simulacros. De qué te sirve como capacitador y al INE le va a dar igual si el Día de la Jornada tienes que tomar ciudadanos de la fila. Y dependiendo de la cantidad de la fila es como te evalúan en última instancia. He visto desfilar muchísimos CAE's en los distritos en los que he trabajado, qué CAE no repite, al

²¹⁶ Suárez Daniel, comunicación personal entrevista, Eileen Zacaúla Cárdenas 2 de mayo del 2016, entrevista hecha en Puebla Puebla

²¹⁷ Suárez Daniel, comunicación personal entrevista, Angélica Sosa Díaz, 28 de abril 2015, entrevista hecha en Puebla Puebla

²¹⁸ Suárez Daniel, comunicación personal entrevista, Guadalupe López Peña 2 de marzo del 2016, entrevista hecha en Puebla Puebla.

que no le llegan los ciudadanos, al que le anulan la casilla por usar de la fila sin pertenecer a la sección. Con el tiempo te das cuenta que es mejor asegurar tus casillas con ciudadanos comprometidos.²¹⁹

¿Cuáles son tus metas para este proceso electoral?

Mis metas son que lleguen los Funcionarios de Casilla, que se instalen las casillas y que se armen los paquetes electorales y que lleguen adonde deben llegar (...) porque los ciudadanos aunque se vean muy comprometidos no se presentan ese día.²²⁰

Tengo muchas metas (...) aunque la más importante siempre será que mis casillas se instalen sin gente de la fila.²²¹

Los CAE's asimilan que su tarea principal es la de comprometer, aunque el ciudadano comprometido es el que mejor se capacita, la capacitación queda en segundo término y el INE en su discurso institucional así lo acepta. Más que capacitadores, los CAE's son "convencedores" o "comprometedores", Los ciudadanos no llegan al nivel de capacitación óptimo, pero de esto a que simplemente no se tenga material humano para trabajar, por supuesto que es preferible lo primero (de poco a nada, mejor poco). Por eso se pondera que el funcionario acepte el cargo y que llegue el Día de la Jornada. El resto se puede resolver conforme transcurra el día.

Con lo anterior no quiero decir que el INE se quede cruzado de brazos ante la problemática del error en dentro de las casillas. Ha buscado por distintos medios mejorar el proceso de capacitación: cada vez emite actas más simples de llenar y con instrucciones más precisas, ha incorporado material dentro de la casilla como los cuadernillos para hacer ejercicios y las plantillas para la clasificación de votos, proporciona a los CAE's materiales didácticos útiles como actas plastificadas, urnas, mamparas y boletas para los simulacros, emite CD's con las tareas a realizar dentro de las casillas.

Pero al mismo tiempo, las reformas electorales de los últimos años sólo han complejizado el proceso aún más: las boletas contienen separados a los

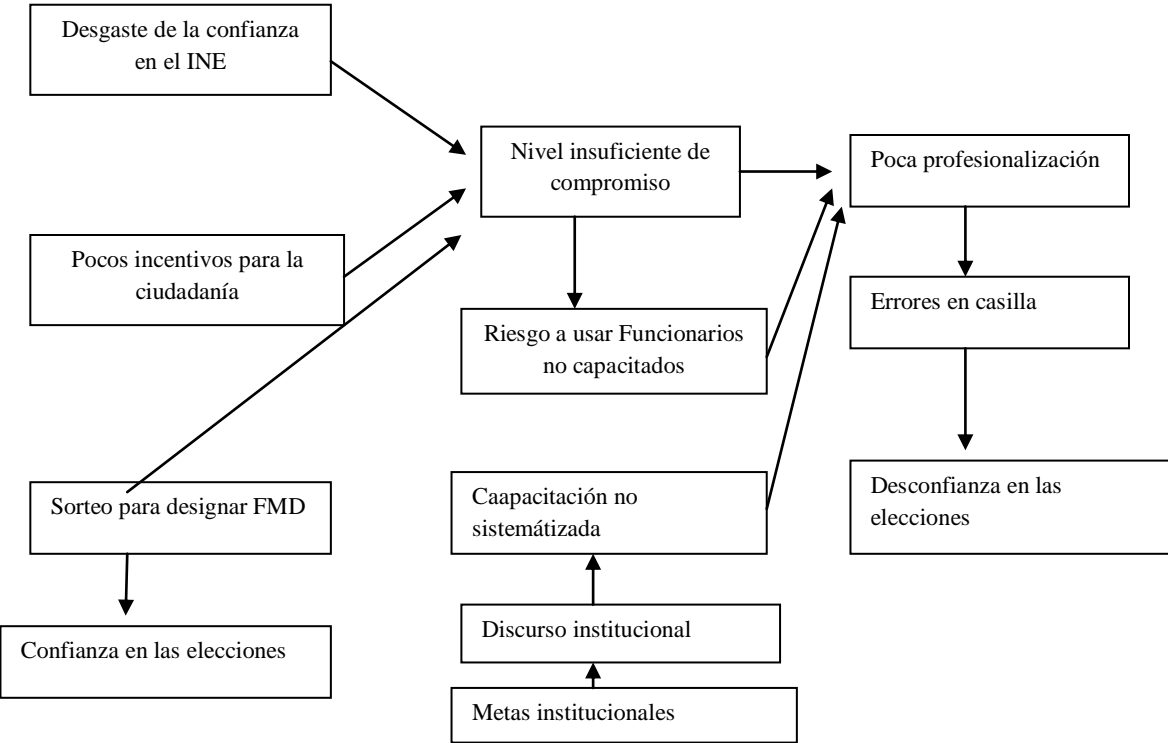
²¹⁹ Suárez Daniel, comunicación personal entrevista, Tianny Xóchitl Rojano Martínez, 15 de abril 2015, entrevista hecha en Puebla Puebla.

²²⁰ Suárez Daniel, comunicación personal entrevista, Angélica Sosa Díaz, 28 de abril 2015, entrevista hecha en .Puebla Puebla

²²¹ Suárez Daniel, comunicación personal entrevista, Fátima Valencia Sánchez, 22 de diciembre 2015, entrevista hecha en Puebla Puebla.

partidos coaligados, aceptándose varias marcas como voto válido en determinados casos, siendo los FMDC los que deben hacer la separación correspondiente; se busca hacer de las elecciones locales y federales concordantes, de tal forma que una sola casilla pueda recibir ambas votaciones, por lo que se podrían conjuntar hasta seis elecciones. El esquema 2.3 conjunta el problema a nivel general:

ESQUEMA 2.3: PROBLEMÁTICA GENERAL



En resumen: son demasiados los elementos que condicionan la calidad de capacitación de los FMDC y que impiden que se profesionalice el modelo de capacitación e integración de casillas. En pro de la ciudadanización y generación de confianza en las elecciones se ha dejado de lado la especialización y buen funcionamiento en las casillas.

El buen funcionamiento en casillas por otra parte está sometido a un modelo de capacitación electoral bastante desgastado e insuficiente para nuestros días. Se busca mantener a la ciudadanía como el actor principal en la

organización de los comicios, pero no se les dan los incentivos adecuados para desempeñar su papel; por otra parte el CAE, deja de lado su labor de capacitador para poder enfocarse a generar compromiso en la ciudadanía, de modo que su meta principal termina siendo que los funcionarios se presenten a las casillas. La capacitación sistematizada y rigurosa queda descartada mientras no se cuente con el nivel de compromiso adecuado en cada funcionario.

Conclusiones finales

La estructura institucional de los organismos directores, administradores y organizadores de elecciones varía de país a país y el abanico de posibilidades es enorme. Las democracias avanzadas tienden a utilizar órganos menos estructurados y que concentran menos funciones –caso Alemania, Suecia, Noruega, Suiza y Dinamarca-, mientras que las democracias que inacabadas han utilizado la independencia, autonomía e imparcialidad de sus órganos electorales como una especie de catalizador de sus democracias –caso México y Uruguay-, dándoles una estructura mucho más compleja y atribuciones que en algunos casos se equiparan a los poderes de Estado ordinarios –caso Venezuela y Nicaragua.

La forma en que se integran los órganos electorales también es un tema que se puede discutir ¿quiénes deben ser los titulares de dichos organismos? Lo visto en el capítulo 1 es que en el proceso de integración intervienen muchos actores, pero en ninguno de los casos, la ciudadanía es plena –el caso más cercano es Venezuela, y es el régimen menos democrático de todos los estudiados. No obstante, mientras más independiente sea un órgano electoral –de hecho las democracias avanzadas están adoptando este mecanismo-, tendrá mayores beneficios en el ámbito de certeza en el proceso, pero al mismo se vuelve más caro profesionalizar la democracia procedimental.

Cuando se independiza un órgano requiere de estructura, presupuesto propios que le garanticen autonomía. No se puede establecer que un organismo que utilice personal enteramente de una institución o varias instituciones

dependientes de un poder de Estado ordinario sea independiente. Así pues, que la independización implica a su vez profesionalizar al personal por varias vías, de modo que se deba únicamente al órgano electoral. Ahora bien, lo anterior resulta caro en muchos sentidos, lo que puede llevar a una premisa: la autonomía de un órgano electoral resulta más cara en cuanto más profesional se busque se sea. Profesionalizar a todo un aparato implica gastos inmensos, por eso algunos países optan por relativizar la autonomía de su órgano, o al menos hacerlo fuerte únicamente en la toma de decisiones –caso de Argentina, Brasil o España– dejando el resto de tareas a las instituciones ordinarias.

El caso mexicano es bastante interesante, puesto que ha visto desfilar varios tipos de modelos de organización electoral. Utilizando la confianza en las elecciones como catalizador de su proceso de liberalización política. Esta vía había funcionado bastante bien, hasta que sobre la mesa se pusieron una serie de errores cometidos en las casillas que ponían en riesgo la certeza de las elecciones –teniendo un impacto directo en la confianza en el Instituto. Lo que nos lleva a la segunda conclusión general: la falta de profesionalización en el procedimiento electoral conlleva a la falta de confianza en las elecciones de forma generalizada. Aunado a lo anterior, resulta que las elecciones de un órgano autónomo y profesional deben ser entonces caras.

México gasta una cantidad enorme de dinero en su democracia, financiando partidos y organizando elecciones en pro de la confianza, pero siguen existiendo errores concretos que en determinados contextos de competitividad y lucha ríspida política ponen a prueba a todo el modelo, tanto su independencia y su profesionalismo.

Este estudio se enfocó principalmente en estudiar el nivel de profesionalización del Instituto en sus órganos centrales y periféricos. Los órganos centrales (Consejo General y Junta General Ejecutiva) concentran personal altamente calificado y que por la misma naturaleza de los cargos, generan competitividad para pertenecer a los mismos y por tanto la parte de la profesionalización es un campo cubierto –utilizando los mecanismos de reclutamiento adecuados.

Los órganos periféricos también cuentan con un nivel aceptable de profesionalización, en especial las Juntas Distritales y Locales Ejecutivas, que como se pudo ver cumplieron con los seis factores a evaluar, por lo que se les puede dar el calificativo de profesionales. No tanto así, los Consejos Locales y Distritales, en los que aún se encuentran deficiencias en su conformación, sin que se prendan las alarmas en torno a ese tema.

Las MDC son los órganos en los que se pueden encontrar más errores, perfiles menos calificados y en general menos grado de profesionalización. Por su naturaleza no se puede aspirar a que sean cargos ocupados por nombres como los de Lorenzo Córdova o Jacqueline Peschard, pero el riesgo que se corre no conformándolas de la manera adecuada es enorme. Y México lo ha vivido de en carne propia en el 2006. Lo que nos lleva a una tercera conclusión general: el organismo mexicano se encuentra altamente calificado y profesionalizado en los órganos centrales, pero esta profesionalización se diluye conforme llega a los periféricos.

Una cuarta conclusión sería que las elecciones no serán completamente confiables –refiriéndome a que no importa la naturaleza de la elección, federal, local, competitiva, no competitiva, ríspida, tranquila, si intervienen actores relevantes o no etc.- hasta que la profesionalización alcance todos los puntos del organismo.

El reto se encuentra en disminuir la cantidad de errores dentro de las casillas que son producto de capacitaciones deficientes, aunque como ya hemos mencionado, esto no es un problema que se concentre únicamente en los CAE's o los ciudadanos, sino es más bien producto de un modelo que ha caducado.

La ciudadanización del proceso es intocable. No se confía en la burocracia o a los partidos políticos para realizar dichas tareas. No puede recaer en ciudadanos voluntarios –que en teoría estarían más dispuestos a invertir tiempo en la capacitación y especialización en el cargo- por el miedo a que se corrompan con antelación o que los partidos políticos utilicen a sus militantes para ocupar dichos cargos. Tampoco es tan viable aumentar el gasto en la democracia, puesto que ya sería excesiva la inversión en la misma. No obstante la falta de

profesionalización de las elecciones puede convertirse en un contexto determinado, en un factor que deslegitime el sistema democrático en México y por lo tanto tenga consecuencias políticas y sociales peligrosas.

Las elecciones del 2006 pusieron en jaque al órgano electoral y abrieron nuevamente el debate en torno a la organización electoral. Ahora éste se enfocó a la forma en que se estaban capacitando los FMDC. Desde entonces se ha buscado mejorar en muchos aspectos, pero el avance se queda corto.

Las modificaciones que hizo el órgano en su estructura se enfocaron más a la estructura de la documentación electoral y materiales didácticos de apoyo para los FMDC. Pero dejando intacta la estructura de capacitación e integración de casillas casi intacta. ¿Hacia a dónde debe caminar nuestro modelo entonces?

Hay dos caminos viables a nivel macro, que tendrían efectos inmediatos y considerables: el primero consistiría en intentar insertar mecanismo que obligue a la ciudadanía a aceptar el cargo de FDMC y a capacitarse sistemáticamente para el cumplimiento del mismo, un modelo que Venezuela, Nicaragua y Alemania utilizan; el segundo es mirar hacia la tecnología con menos desconfianza, y buscar efficientizar el proceso al mismo tiempo que se hace más barato y la carga de responsabilidad de los ciudadanos se aminora. No obstante es un tema que aún se discute bastante, puesto que se debería implementar a la par que se moderniza la infraestructura en muchas partes del país, sobre todo rurales.

El problema no está en la estructura total del INE, sino en el modelo de capacitación electoral e integración de casillas. Las modificaciones macro tendrían repercusiones positivas en el rubro de la profesionalización del proceso pero que no necesariamente generarían el mismo nivel de confianza que el modelo actual y probablemente impliquen forzosamente el aumento del presupuesto del Instituto. Por otra parte, se pueden hacer cambios a nivel micro, cuyas consecuencias serían menores en el ámbito de la profesionalización, manteniendo el mismo nivel de confianza o incluso incrementándola. A continuación se describen cuáles podrían ser las modificaciones institucionales que se consideran más prudentes:

I. Más CAE's menos casillas. El municipio de Zacapoaxtla en el estado de Puebla parece ser un caso paradójico al mantenerse constantemente en los primeros lugares en cuanto al buen llenado de actas se refiere. ¿Cómo un municipio casi rural entrega mejores resultados que las zonas urbanas, como la Ciudad de México, que se encuentra en los peores lugares? Parecería que las zonas con mayor escolaridad son aquellas que pueden desempeñar de mejor forma las tareas. Pero esto no se está cumpliendo en papel. Lo cierto es que no existe una relación directa entre el nivel de escolaridad y la calidad en el llenado de las actas. No así la cantidad de casillas que se le asignan a los CAE's. Tanto el Vocal Ejecutivo y la Vocal de capacitación coincidieron en un punto: menor número de casillas para los CAE's conllevan un mejor trabajo en casillas.

Entre menos casillas concentre un CAE, mayor será el cuidado que éste les ofrezca a aquellas durante el Día de la Jornada Electoral. El promedio de casillas por CAE en zonas urbanas es de seis –teniendo algunos ocho o nueve-, mientras que en zonas rurales es de cuatro. Un CAE con muchas casillas no tiene el completo control de todas, sin importar lo cerca que estén unas de otras, por lo tanto se aumenta el margen de error dentro de las mismas, ya que el CAE no puede supervisar el llenado de las actas. La mejora sería increíble si se aumentaran el número de CAE's por casilla aunque hay que considerar que el gasto también tendría que incrementar considerablemente. Otro aspecto a resaltar con una medida así, es que en términos llanos, quien llevaría a cabo las tareas electorales no serían los FMDC sino los CAE's, lo que puede tener ciertas repercusiones en términos políticos posteriormente.

II. Incentivos verdaderos. ¿Cómo comprometer a un funcionario con el cargo? Dándole algo que ganar o que perder. Como se ha repetido con antelación, el único compromiso que sienten los ciudadanos es moral, pero es muy endeble. Ahora bien, si la paga fuera superior considerablemente, la forma en que los ciudadanos asimilarían el trabajo sería completamente distinta. Mientras que los partidos políticos ofrecen \$1,000 como paga por permanecer en casillas (aunque los representantes de partidos políticos no tengan tareas concretas que realizar),

al FMDC sólo se le da una dieta de \$250, por tanto son pocos los que prefieren aceptar el cargo dejando de lado sus tareas habituales.

En ese mismo sentido, es tan fácil la forma en que un funcionario deja el cargo sin que haya repercusiones, que las casillas en todo momento parecen estar en riesgo. Incluir una sanción en este tipo de casos disminuiría la cantidad de funcionarios tomados de la fila, aunque podría aumentar considerablemente la cantidad de renunciaciones o rechazos al cargo.

III. Un doble sorteo es excesivo. Todos los CAE's y vocales que tuvieron la oportunidad de entrevistar llegaron a una misma conclusión: el segundo sorteo entorpece el proceso de capacitación. Es entendible que se quiera dar certeza al proceso seleccionando a los FMDC a través de un sorteo, pero ¿para qué hacerlo doble? Si en lugar de un segundo sorteo, se le diera a los CAE's la capacidad de sugerir quiénes podrían desempeñar el cargo de la mejor manera, el proceso sería mucho más eficiente. Los capacitadores tienen contacto directo con la ciudadanía y no hay nadie mejor que para tomar una determinación en ese sentido. El CAE no pensaría únicamente en el grado de compromiso con el cargo, sino que el nivel de disponibilidad del ciudadano –o sea que si su profesión le permite asistir a una serie de simulacros y capacitaciones o no- sus capacidades cognitivas entre otros aspectos.

Una contraposición a esta propuesta supondría que sería demasiado tendenciosa la conformación de las casillas o que se le da mucho poder al CAE, pero son aspectos que se pueden controlar a través de candados más rigurosos a la hora de contratar a los CAE's, o verificaciones más sistemáticas, no sólo de las Juntas Distritales, sino de los Consejos y partidos políticos.

IV Acortar la Jornada Electoral. Gran parte del pesar de la ciudadanía con respecto a participar en el cargo es que es demasiado el tiempo el que se está en casilla –desde 7:00 hrs hasta inclusive 1 ó 2 hrs para los presidentes. Disminuir este lapso tan largo desahogaría un poco la responsabilidad de los FMDC, además que impediría que éstos llegasen agobiados y cansados a la parte de la clasificación y conteo de votos.

Una contraposición a esta propuesta supondría que lo anterior aumentaría considerablemente los niveles de abstencionismo. No obstante los momentos de afluencia en las casillas son siempre al inicio (8 hrs) o final de la votación (18 hrs), y esto se mantendrá invariable, sin importar la hora en que se inicie y se cierre la casilla la gente llega a votar al inicio y al cierre de las casillas.

BIBLIOGRAFÍA

Textos bibliográficos

Aguilar Luís, *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006.

Aguilar Luís, *Política Pública*, Siglo XXI Editores, México, 2010.

Arroyo Israel, *La arquitectura del Estado Mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*, Instituto Mora, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Ciudad de México, 2011.

Arroyo Israel, Ruiz Rodolfo, *La legitimidad fragmentada: transición e institucionalidad en Puebla*, BUAP Dirección General de Fomento Editorial, Plaza y Valdes, Puebla, 2001.

Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México 2015.

Biglino Paloma, *La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado*, Paidós, Madrid

Bobbio Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Cansino César, *El evangelio de la transición y otras quimeras del presente mexicano*, Debate, México, 2009.

Cardozo Myriam, *La evaluación del desempeño: un cambio necesario y sembrado de obstáculos hacia el profesionalismo de las Instituciones Públicas*, en Méndez José Luís, Raich Uri (coordinadores), *Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electores*, INAP, IFE, México, 2000.

Cook Lorena., Middlebrook Kevin, Horcasitas Molinar. *Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones*, En Cook Lorena, Middlebrook Kevin, y Horcasitas Molinar, *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Cal y Arena, México 1993.

Coutiño Fabiola, *Estudio de derecho electoral mexicano*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla Puebla, 2011.

Crespo José Antonio, 2006: *Hablan las actas, debilidades de la autoridad electoral mexicana*, en Debate editorial, Ciudad de México, 2008.

Dahl Robert, *La poliarquía*, en: *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, 2007.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, International IDEA, Stockholm, 2006.

Horcasitas Molinar, *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1991

Loaeza Soledad. *La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática*, En Loaeza, Soledad & Prudd'home Jean Francois, *Los grandes problemas de México: instotuciones y proceos políticos*, Colegio de México, México 2007.

Márquez Daniel *Función jurídica de control de la administración pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

Méndez Luís, *La evaluación del desempeño en instituciones electorales: el caso del Servicio Profesional Electoral*, en: Méndez Luís y Portman Uri (coordinadores) *Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la administración pública*, INAP, Instituto Federal Electoral, México DF, 2000

Middlebrook Kevin, *La liberalización política en un régimen autoritario: caso de México*, En: O'Donell Guillermo, Schmitter Philippe, Whitehead Laurence, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós Buenos Aires 1996.

Moctezuma Esteban, Roemer Andrés, *Por un gobierno con resultados*, Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2000.

Nohlen Dieter; *Diccionario de ciencia política: teorías, métodos, conceptos*, Porrúa, Colegio de Veracruz, 2006.

Nohlen Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, Ciudad de México.

Pershard Jacqueline, *De la conducción gubernamental al control parlamentario, 30 años de reformas electorales*, en: Loeza Soledad, Prud'homme Francois (coordinadores), *Los grandes problemas de México, tomo XIV, Instituciones y procesos políticos*, Colegio de México, México, 2010.

Ruso Javier, *repensar la ciencia política*, Paidós, Ciudad de México, 2008.

Sharfritz Jay, Hyde Albert, *Clásicos de la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Sartori Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México 2011

Weber Max, *El político y el científico*, Colofón, Ciudad de México, 2008.

Woldenberg José, *El cambio democrático y la educación cívica en México*,: Cal y Arena, México, 2015

Woldenberg José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, Colegio de México, México, 2012.

Artículos consultados

Albo Helvia, Modelos de Organización Electoral en América Latina, Biblioteca Jurídica digital del Instituto de Ciencias Jurídicas UNAM, obtenido de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/14/cnt/cnt8.pdf>.

Aparicio Javier, *Análisis estadístico de la elección presidencial de 2006 ¿fraude o errores aleatorios?*, Política y Gobierno, vol. Temático, núm. 2, 2009, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México.

Astudillo Cesar. El modelo de organización electoral en México, Biblioteca Jurídica digital, del Instituto de Ciencias Jurídicas, UUNAM 2013, obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3455/33.pdf>.

Barrientos Fernando, Organismos electorales y confianza en las elecciones en América Latina, Istituto Italiano di Scienze Umane, Noviembre 2008, Obtenido de:

https://www.academia.edu/3253956/ORGANISMOS_ELECTORALES_Y_CONFianza_EN_LAS_ELECCIONES_EN_AMERICA_LATINA

Brea Franco, Administración Electoral, en Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría Electoral, Costa Rica, 1989, obtenido de: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABI451.pdf.

Carpizo Jorge, *La reforma política mexicana de 1976*, obtenido de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2107/5.pdf>

Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Reformas electorales en México”, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, noviembre de 2010. Consultado el 09 de abril 2012 en <http://www.te.gob.mx>

Crespo José. *El proceso de escrutinio y cómputo: Omisiones de las autoridades electorales*. Política, 2009, vol 16, Obtenido en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S166520372009000400009&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1665-2037

Giraldo Fernando, *Importancia de la organización electoral para la democracia en Colombia*, *Reflexión Política*, vol. 2, núm. 4 diciembre, 2000, obtenido de: <http://www.redalyc.org/pdf/110/11020410.pdf>.

Instituto Federal Electoral, *Análisis de las Actas de Escrutinio y Cómputo de las Elecciones Federales 2009*, IFE, 2010, obtenido de: <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElectorales>.

Instituto Federal Electoral, *Análisis del llenado de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de las elecciones federales de 2012*, IFE, 2014 disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201401-22in_01P02-00.pdf.

Kerevel Yan, Election Management Bodies, and public confidence in elections, lessons from Latin America, International Foundation for Electoral Systems, Washington DC, 2009.

Méndez Irma, *Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, México.

Moreland William, *La ciencia de la administración pública*, obtenido de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1817/15.pdf>

Otaño Jorge *Justicia Electoral*, en Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría Electoral, Costa Rica, 1989, obtenido de: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABI451.pdf

Thompson José, Valverde Ricardo, *Organización electoral en América Latina, Avances, retos y perspectivas*, Lima, 2007, obtenido de: <http://www.tse.go.cr/revista/art/7/Thompson.pdf>

Urruty Carlos, “La importancia de los organismos electorales”, Revista de derecho electoral No. 3, Primer semestre 2007, pág. 8. Obtenido de http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty_navatta.pdf.

Wilson Woodrow, *El estudio de la administración*, en Encrucijada, revista electrónica de administración pública, abril-julio, 2009.

Leyes consultadas

Alemania

Ley Electoral de la República Federal de Alemania.

Argentina

Constitución de la Nación Argentina

Ley 19.108 de Organización de la Justicia Nacional Electoral,

Ley 19945 Código Nacional Electoral

Bolivia

Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia.

Chile

Constitución Política de la República de Chile.

Ley 18.460 Ley Orgánica constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones de la República de Chile.

Ley 18.556 Ley Orgánica Constitucional sobre las Inscripciones Electorales y el Servicio Electoral

Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

Colombia

Constitución Política de Colombia

Inglaterra

Political Parties, Elections and Referendums Act 2009, Section 1.

México

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley electoral de México de 1911.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Acuerdo de la junta de coordinación política, por el que se propone al pleno la integración del consejo general del instituto nacional electoral.

Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa.

Lineamientos para la Evaluación del Desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral correspondientes al ejercicio 2016.

Nicaragua

Constitución política de la república de Nicaragua

Ley Electoral de Nicaragua.

Uruguay

Constitución de la República Oriental de Uruguay.

Ley 790 de Registro Cívico y Electoral de la República Oriental de Uruguay.

Ley 17.113 del 9 de junio de 1999 De las Elecciones

Venezuela

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Ley No. 37.573, Ley Orgánica del Poder Electoral de la República Bolivariana de Venezuela.

Reglamento general de la ley orgánica de procesos electorales de la República Bolivariana de Venezuela.

Páginas web

<http://www.ine.mx/portal/>

<http://www.infoeleccionesmexico.com/informacion-casillas-secciones-electorales-18.html>

<http://www.trife.gob.mx/>

<http://www.oep.org.bo/>